

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI

CAMPUS CLÓVIS MOURA

COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO

PABLO GUILHERME FRANCO DA SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E O ACESSO À JUSTIÇA:
SOLUÇÃO EFICIENTE OU VIOLAÇÃO DE GARANTIAS?**

TERESINA

2025

PABLO GUILHERME FRANCO DA SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E O ACESSO À JUSTIÇA:
SOLUÇÃO EFICIENTE OU VIOLAÇÃO DE GARANTIAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Bacharelado em
Direito da Universidade Estadual do Piauí,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Profa. Ana Karina de Sousa
Campelo

TERESINA

2025

PABLO GUILHERME FRANCO DA SILVA

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E O ACESSO À JUSTIÇA:
SOLUÇÃO EFICIENTE OU VIOLAÇÃO DE GARANTIAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Bacharelado
em Direito da Universidade Estadual do
Piauí, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharelado em
Direito.

Orientadora: Profa. Ana Karina de Sousa
Campelo

Aprovada em XX de XXXXX de
2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ana Karina de Sousa Campelo
Orientadora

Prof. Orlando Mauriz Ramos
Examinador Interno

Prof. Maria Laura Lopes Nunes Santos
Examinador Externo

Dedico este trabalho àquela que exerceu, com amor e coragem, o papel de pai e mãe. Àquela que sempre acreditou em mim, mesmo quando eu duvidava, e que me ofereceu apoio incondicional em cada passo da minha caminhada.

À minha mãe, Joseane Franco, minha maior inspiração e força.

Sem você, nada disso seria possível.

Este é apenas o começo de muitas conquistas nossas, mãe.

RESUMO

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019, representa um importante instrumento da justiça penal negociada, ao permitir a resolução de conflitos penais de menor gravidade por meio da consensualidade e da desjudicialização. O presente trabalho analisa criticamente o ANPP sob a perspectiva do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito, examinando seus fundamentos, requisitos de aplicação, limites e impactos práticos. A pesquisa adota abordagem qualitativa e bibliográfica, com base em doutrina, legislação, resoluções do CNMP e jurisprudência dos tribunais superiores. Verificou-se que, embora o instituto contribua para a celeridade e eficiência da persecução penal, sua efetividade ainda enfrenta desafios relacionados à ampla discricionariedade ministerial e à insuficiência de controles institucionais capazes de garantir isonomia e transparência na sua aplicação. Conclui-se que o oferecimento do ANPP constitui verdadeiro poder-dever do Ministério Público, e que o controle judicial é essencial para assegurar a observância das garantias fundamentais e a legitimidade da justiça negocial. Assim, o fortalecimento de critérios objetivos e de mecanismos de controle constitui condição indispensável para que o acordo cumpra sua finalidade constitucional de promover uma justiça penal mais racional, equitativa e democrática.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal. Justiça Penal Negociada. Discricionariedade Ministerial. Garantias Fundamentais. Acesso à Justiça.

ABSTRACT

The Non-Prosecution Agreement (ANPP), introduced by Law No. 13.964/2019, represents an important instrument of negotiated criminal justice, allowing the resolution of less serious criminal conflicts through consensus and extrajudicial means. This paper critically analyzes the ANPP from the perspective of access to justice in a democratic state governed by the rule of law, examining its foundations, application requirements, limits, and practical impacts. The research adopts a qualitative and bibliographical approach, based on doctrine, legislation, CNMP resolutions, and jurisprudence of the superior courts. It was found that, although the institute contributes to the speed and efficiency of criminal prosecution, its effectiveness still faces challenges related to the broad discretion of the Public Prosecutor's Office and the insufficiency of institutional controls capable of guaranteeing equality and transparency in its application. It is concluded that offering the Non-Prosecution Agreement (ANPP) constitutes a true power-duty of the Public Prosecutor's Office, and that judicial control is essential to ensure the observance of fundamental guarantees and the legitimacy of negotiated justice. Thus, strengthening objective criteria and control mechanisms is an indispensable condition for the agreement to fulfill its constitutional purpose of promoting a more rational, equitable, and democratic criminal justice system.

Keywords: Non-Prosecution Agreement. Negotiated Criminal Justice. Prosecutorial Discretion. Fundamental Guarantees. Access to Justice.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1 A EXPANSÃO DA JUSTIÇA NEGOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 11 |
| 1.1 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 13 |
| 1.2 NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL | 16 |
| 1.3 MOMENTO E ADMISSIBILIDADE DO OFERECIMENTO DO ANPP | 18 |
| 1.4 PROCEDIMENTO, HOMOLOGAÇÃO E EXECUÇÃO DO ANPP | 20 |
| 2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL SOB A PERSPECTIVA DO ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO | 23 |
| 2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROPOSITURA DO ANPP: LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE | 24 |
| 2.2 A EFETIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: CRITÉRIOS, LIMITES E ATUAÇÃO DOS SUJEITOS PROCESSUAIS | 30 |
| 3 ANÁLISE CRÍTICA DO CONTROLE E DAS SALVAGUARDAS NO ANPP: DA DISCRICIONARIEDADE MINISTERIAL À PROTEÇÃO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS | 36 |
| 3.1 AS CLÁUSULAS ABERTAS E A FRAGILIDADE DA ISONOMIA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL | 36 |
| 3.2 REQUISITO DA CONFISSÃO E A VULNERABILIDADE DO INVESTIGADO | 39 |
| 3.3 O ANPP E O RISCO DE EROSÃO DAS GARANTIAS NO PROCESSO PENAL NEGOCIADO | 45 |
| CONCLUSÃO | 50 |
| REFERÊNCIAS | 53 |

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o sistema de justiça penal brasileiro tem enfrentado sérios desafios estruturais, como a morosidade processual, o acúmulo de demandas e a insuficiência de recursos institucionais. Essa conjuntura compromete a efetividade da persecução penal e gera descrédito social nas respostas estatais ao crime, reforçando a sensação de impunidade e a crise de legitimidade do Poder Judiciário. Frente a esse cenário, observa-se um movimento global de reestruturação dos modelos tradicionais de justiça criminal, com a incorporação de instrumentos voltados à consensualidade e à desjudicialização, que buscam maior celeridade e racionalidade na aplicação do direito penal.

Nesse contexto, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) destaca-se como um dos principais mecanismos da chamada justiça penal negociada. Previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), o instituto tem por objetivo evitar o ajuizamento da ação penal em casos de infrações de menor gravidade, desde que o investigado confesse o delito e aceite cumprir condições determinadas pelo Ministério Público, mediante homologação judicial.

A introdução desse modelo comercial, contudo, suscita intensos debates acerca de sua compatibilidade com as garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Se, por um lado, o Acordo de Não Persecução Penal representa avanço em termos de economia processual e efetividade na aplicação da lei penal, por outro, levanta questionamentos quanto ao risco de violações de direitos fundamentais e à possível ampliação da discricionariedade ministerial na condução da persecução penal. A discussão central reside em saber se o acordo configura um instrumento eficiente de justiça ou, ao contrário, pode restringir o acesso equitativo à justiça e comprometer garantias processuais básicas.

A escolha do tema justifica-se pela relevância teórica e prática do Acordo de Não Persecução Penal no cenário atual da justiça criminal brasileira. Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o debate sobre a justiça penal negociada, ainda recente e carente de consolidação doutrinária. Sob o aspecto prático, mostra-se essencial compreender os impactos do ANPP na efetividade da persecução penal e na proteção dos direitos fundamentais, avaliando se o instituto tem cumprido sua finalidade de promover uma justiça mais célere, proporcional e acessível.

O presente trabalho tem como objetivo analisar criticamente o Acordo de Não Persecução Penal sob a perspectiva do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito, investigando seus fundamentos, requisitos de aplicação, limites e impactos práticos. Busca-se compreender se o instituto contribui para uma justiça mais célere e racional, ou se, na prática, reproduz desigualdades e fragiliza a proteção dos direitos do investigado.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e bibliográfica, com base em doutrinas, legislações, resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e decisões jurisprudenciais recentes dos tribunais superiores.

A estrutura deste trabalho está organizada em três capítulos, que se articulam de forma lógica e complementar. O primeiro capítulo aborda o surgimento e a consolidação da justiça penal negocial no Brasil, contextualizando o Acordo de Não Persecução Penal dentro desse movimento de transformação do sistema penal. São analisadas suas origens, fundamentos normativos, natureza jurídica e os principais requisitos de aplicação previstos no artigo 28-A do Código de Processo Penal, com destaque para o papel desempenhado pelo Ministério Público, pela defesa técnica e pelo Poder Judiciário.

O segundo capítulo examina o Acordo de Não Persecução Penal sob a ótica do acesso à justiça e das garantias constitucionais, investigando de que modo o instituto contribui, ou pode comprometer, a efetividade do devido processo legal e a igualdade entre os investigados. Nesse contexto, analisa-se a discricionariedade ministerial na propositura do acordo, a necessidade de fundamentação das decisões e o alcance do controle judicial como instrumento de equilíbrio e preservação das garantias individuais.

Por fim, o terceiro capítulo desenvolve uma análise crítica dos mecanismos de controle e das salvaguardas existentes no ANPP, abordando as fragilidades práticas e as lacunas normativas do instituto. Discute-se a utilização das cláusulas abertas do artigo 28-A do CPP, a falta de critérios uniformes na atuação ministerial e a importância do controle judicial para assegurar transparência, proporcionalidade e isonomia. Busca-se, ao final, avaliar se o ANPP representa um verdadeiro avanço na racionalização da justiça penal ou se sua aplicação prática ainda enfrenta limites que desafiam a efetividade das garantias fundamentais e o equilíbrio entre eficiência e justiça.

A partir dessa abordagem, busca-se oferecer uma reflexão crítica e fundamentada sobre os desafios e as potencialidades do ANPP, contribuindo para o aprimoramento das práticas institucionais e para a construção de um processo penal mais justo, eficiente e inclusivo, alinhado aos valores do Estado Democrático de Direito.

1. A EXPANSÃO DA JUSTIÇA NEGOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Justiça Penal brasileira enfrenta, há anos, sérias dificuldades estruturais, como burocracia excessiva, morosidade e sobrecarga de processos. Esses entraves comprometem a efetividade do sistema e violam princípios constitucionais fundamentais, como o direito à duração razoável do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal. A lentidão na tramitação dos feitos, aliada à limitada capacidade operacional das instituições, gera um cenário de ineficiência e descrédito perante a sociedade, alimentando a sensação de impunidade e corroendo a legitimidade das respostas estatais ao crime.

Nesse contexto, como apontam Ferreira e Silva (2021), ganha força uma tendência global de reestruturação do modelo tradicional de justiça criminal, com a adoção de mecanismos que priorizam soluções consensuais. Essa transição representa um movimento de superação do paradigma retributivo, em direção a uma justiça penal negocial e cooperativa, capaz de oferecer respostas mais céleres e eficazes, ao mesmo tempo em que direciona os recursos estatais à repressão de crimes de maior gravidade. Trata-se de um redirecionamento estratégico da política criminal, que deixa de apostar exclusivamente na punição como ferramenta central e passa a considerar, com mais ênfase, a pacificação social e a racionalização do sistema penal.

A consolidação da justiça penal negociada, conforme observam Rosa, Walter da Rosa e Bermudez (2021), constitui uma resposta pragmática à crise do sistema de persecução penal, marcada pela superlotação carcerária, escassez de recursos e morosidade processual. Diante desse cenário, alternativas à persecução penal tradicional tornam-se não apenas desejáveis, mas necessárias à manutenção da legitimidade do sistema. Além disso, esses mecanismos dialogam diretamente com o princípio da intervenção mínima, que impõe ao Estado o dever de recorrer ao direito penal apenas em último caso, após esgotadas outras vias menos gravosas.

Nessa lógica, o uso de instrumentos jurídicos baseados no consenso, como destaca Sardinha (2020), reflete uma política criminal que visa à resolução de conflitos penais por meio de acordos firmados entre o investigado e o Ministério Público, fortalecendo alternativas ao modelo acusatório tradicional e estimulando soluções pactuadas. O paradigma da justiça penal consensual não elimina o caráter punitivo do

sistema, mas propõe uma abordagem mais equilibrada, que leva em consideração os interesses da vítima, do investigado e da coletividade, promovendo a reparação do dano, a responsabilização proporcional e a redução de litígios.

Com o intuito de reduzir o número de processos penais e desafogar o sistema judicial, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar mecanismos despenalizadores e consensuais, como os Juizados Especiais, Lei nº 9.099/1995 (Brasil, 1995) e, mais recentemente, o Acordo de Não Persecução Penal, incluído no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019). Vale destacar que o ANPP já era adotado na prática pelo Ministério Público, com base na Resolução nº 181/2017 do CNMP, mesmo antes de sua positivação formal. Esse histórico demonstra a existência de um amadurecimento institucional e jurisprudencial que antecedeu a introdução legal do instituto, revelando a sua adequação prática às necessidades do sistema penal contemporâneo (CNMP, 2017).

Esses institutos representam um marco na adoção de práticas alternativas ao processo penal tradicional, alicerçadas na lógica da consensualidade. A partir da Lei nº 9.099/95 (Brasil, 1995), o sistema jurídico passou a admitir soluções penais mais eficientes, construídas de forma dialogada, inaugurando uma cultura de cooperação que desafia, ainda que parcialmente, o modelo adversarial historicamente dominante (Ferreira e Silva, 2021). Essa nova mentalidade jurídica encontra respaldo em diversos princípios constitucionais, como a eficiência administrativa, a dignidade da pessoa humana e o devido processo legal, que reforçam a necessidade de respostas penais mais racionais e humanizadas.

Segundo Vasconcellos (2021), a transação penal, a suspensão condicional do processo e a composição civil dos danos, instituídas pela Lei nº 9.099/95, configuram os primeiros mecanismos da justiça penal consensual no Brasil. Ainda que a delação premiada também desempenhe papel relevante, é nos Juizados Especiais Criminais que se consolidam os primeiros espaços de negociação penal, voltados às infrações de menor potencial ofensivo. Com o tempo, esse modelo foi sendo gradualmente expandido, preparando o terreno para instrumentos mais complexos, como o ANPP. Essa evolução normativa reflete não apenas uma resposta a problemas conjunturais do sistema, mas também um alinhamento com experiências internacionais bem-sucedidas de justiça penal negociada.

O amadurecimento dessa vertente negocial no Brasil também se expressa na ampliação do papel do Ministério Público, que passa a atuar não apenas como titular

da ação penal, mas também como agente de conciliação e gestor de políticas de racionalização penal. Nesse novo cenário, o parquet assume a responsabilidade de avaliar, com base em critérios objetivos e de política institucional, a conveniência e a oportunidade da persecução penal, sempre devendo observando os princípios da legalidade, proporcionalidade e eficiência.

Por fim, a justiça penal consensual, além de promover maior celeridade na resolução de casos, busca otimizar a aplicação da lei penal, racionalizando o uso de recursos públicos e reservando a persecução penal mais intensa aos crimes de maior gravidade. Nesse contexto, como ressalta Sardinha (2020), a consensualidade passa a ser compreendida como instrumento de modernização e eficiência do sistema penal, promovendo uma resposta estatal mais proporcional, funcional e menos encarceradora. Para o autor, A substituição do encarceramento por medidas alternativas, quando juridicamente possível, não representa leniência, mas sim uma escolha racional, sustentada pela ideia de que o direito penal deve ser eficaz, justo e, sobretudo, respeitador dos direitos fundamentais.

1.1. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A consolidação da justiça penal negociada, conforme observam Rosa, Walter da Rosa e Bermudez (2021), é uma resposta pragmática à crise do sistema de persecução penal, marcada pela superlotação carcerária, escassez de recursos e morosidade processual. Nesse cenário, o Acordo de Não Persecução Penal, ao lado de outras medidas previstas no Pacote Anticrime, surge como uma tentativa concreta de reestruturação do modelo repressivo tradicional, promovendo alternativas consensuais mais céleres e eficazes.

A primeira previsão normativa do ANPP no ordenamento jurídico brasileiro deu-se por meio do artigo 18 da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicada em 7 de agosto de 2017. Posteriormente, essa norma foi modificada pela Resolução nº 183/2018, também do CNMP. Embora essas resoluções possuissem natureza administrativa e não tivessem força de lei formal, elas representaram um marco inicial relevante para a regulamentação do instituto, servindo de base para os debates e propostas legislativas que culminariam em sua positivação (Dantas, 2025).

Nesse sentido, é importante destacar que, mesmo antes de sua previsão legal, o ANPP já era aplicado com fundamento na Resolução nº 181/2017 do CNMP, que exerceu papel pioneiro ao introduzir o modelo negocial no âmbito da persecução penal. A norma justificava sua adoção com base na busca por maior celeridade na resolução de casos menos complexos, na alocação mais eficiente de recursos estatais em delitos de maior gravidade, na economia processual e na mitigação dos efeitos negativos de uma eventual condenação sobre o investigado (CNMP, 2017).

Contudo, o surgimento do ANPP a partir de uma resolução administrativa, sem previsão legal formal, gerou críticas e desconfiança no meio jurídico. A ausência de base legal expressa levantou questionamentos quanto à sua constitucionalidade e legitimidade. Esse impasse foi superado com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, que inseriu o artigo 28-A no Código de Processo Penal (Brasil, 1941), conferindo ao instituto respaldo normativo adequado e disciplinando sua aplicação no contexto da justiça penal (Dantas, 2025).

Dessa forma, o Acordo de Não Persecução Penal passou a ser compreendido como um instrumento jurídico de natureza obrigacional, firmado entre o Ministério Público e o investigado, assistido por seu defensor, cuja eficácia depende de homologação judicial. Nesse pacto, o investigado admite a prática do delito e se compromete a cumprir determinadas condições, com a finalidade de evitar o ajuizamento da ação penal (Neves e Jacob, 2024).

Nos termos do caput do artigo 28-A do Código de Processo Penal, verifica-se que a formalização do ANPP está condicionada ao cumprimento de alguns requisitos essenciais: a existência de investigação em curso; a inexistência de hipótese de arquivamento do procedimento; a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça à pessoa; a confissão formal e circunstanciada por parte do investigado; e que o delito imputado possua pena mínima inferior a quatro anos (Brasil, 1941).

No que se refere à admissibilidade do acordo, o artigo 28-A do CPP estabelece critérios objetivos e subjetivos. Entre os requisitos de natureza objetiva, incluem-se: a pena mínima cominada ser inferior a quatro anos; o crime ter sido cometido sem violência ou grave ameaça; a suficiência e necessidade do acordo para fins de reprovação e prevenção do crime; a inexistência de hipótese de transação penal; a ausência de violência doméstica ou de motivação baseada no gênero da vítima; e a exclusão de situações passíveis de arquivamento (Sardinha, 2020).

Já os requisitos de natureza subjetiva referem-se às condições pessoais do investigado. De acordo com Sardinha (2020), são eles: a inexistência de reincidência ou de indícios de conduta criminosa habitual, reiterada ou profissional, exceto quando se tratar de infrações penais de menor relevância; a ausência de benefício anterior, nos últimos cinco anos, mediante ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo; além da confissão formal e circunstanciada da infração penal imputada.

Quanto às obrigações decorrentes do acordo, o artigo 28-A do CPP elenca, entre as condições possíveis: reparar o dano ou restituir o bem à vítima, salvo impossibilidade; renunciar voluntariamente a bens e direitos apontados pelo Ministério Público como instrumentos, produtos ou proveitos do crime; prestar serviços à comunidade ou a entidades públicas por período equivalente à pena mínima cominada ao delito, reduzida de um a dois terços, em local definido pelo juízo da execução; pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social, nos termos do Código Penal; e, por fim, cumprir outra condição proposta pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada (Dantas, 2025).

Dessa maneira, embora o ANPP represente uma ferramenta importante para a implementação da política criminal do Ministério Público, trata-se de uma medida de natureza extraprocessual, aplicada em fase pré-processual e essencialmente negocial. Sua celebração não constitui um direito subjetivo do investigado, ou seja, não há obrigação por parte do Ministério Público em oferecê-lo, tampouco o investigado possui garantia de recebê-lo. A decisão de propor o acordo depende de uma avaliação discricionária do órgão acusador, pautada em critérios de oportunidade e conveniência definidos pela política criminal institucional (Neves e Jacob, 2024).

Nesse sentido, conforme observa Sardinha (2020), o inciso V do artigo 28-A do CPP funciona como uma cláusula aberta, permitindo que o Ministério Público estipule outras condições no acordo, desde que proporcionais e compatíveis com a infração penal imputada. Essa previsão valoriza o princípio da autonomia da vontade, possibilitando a negociação de cláusulas distintas daquelas expressamente previstas nos demais incisos do dispositivo.

Dessa forma, o Acordo de Não Persecução Penal se apresenta como um importante instrumento de justiça negociada, que busca conciliar a celeridade e a eficiência da persecução penal com a proteção dos direitos do investigado. Sua aplicação, baseada em critérios objetivos e na discricionariedade do Ministério Público, reflete a necessidade de alternativas ao modelo penal tradicional, devendo

promover soluções mais proporcionais e adequadas às demandas do sistema de justiça.

1.2. NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A compreensão da natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), é essencial para delimitar seus efeitos, pressupostos de aplicação e regime jurídico incidente. Muito além de um simples instrumento de desjudicialização, o ANPP representa uma nova lógica de atuação no âmbito da persecução penal, alicerçada na consensualidade e na eficiência.

Sardinha (2020) observa que, com a introdução do artigo 28-A no Código de Processo Penal, o Acordo de Não Persecução Penal passou a ser compreendido como uma norma de natureza híbrida, combinando aspectos processuais e materiais. Tal classificação é relevante, pois influencia diretamente na aplicação da lei no tempo, especialmente em questões de direito intertemporal. O autor também destaca que, antes da promulgação da Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019), havia intenso debate sobre a legitimidade do ANPP, já que sua origem normativa adveio de uma resolução administrativa, a Resolução nº 181/2017 do CNMP, e não de uma lei formal. Além disso, Sardinha ressalta que o ANPP não é um instituto originalmente brasileiro, sendo inspirado em modelos estrangeiros, sobretudo dos países do sistema *common law*, o que acentuou as discussões sobre a conveniência de se adotar uma justiça penal de natureza consensual no Brasil.

Nesse mesmo sentido, Cabral (2020) entende que o ANPP deve ser concebido como um negócio jurídico, que reflete a política criminal do Ministério Público na condução da persecução penal, o que evidencia seu caráter negocial e estratégico. Complementarmente, Souza (2020) também sustenta que o acordo possui natureza jurídica híbrida, na medida em que, além de se estruturar como um instrumento processual, também produz efeitos materiais, como a extinção da punibilidade em caso de cumprimento integral das condições pactuadas. Dessa forma, a natureza mista do ANPP não apenas amplia suas finalidades, mas também impõe a aplicação de regimes jurídicos distintos, conforme o conteúdo afetado por suas disposições.

Divan e Santiago (2024) também reforçam essa concepção ao afirmarem que a discussão sobre a natureza jurídica do ANPP não deve limitar-se à questão da

retroatividade da norma, mas deve incluir sua função político-processual e despenalizadora. Para os autores, a natureza mista do artigo 28-A do CPP está consolidada na jurisprudência e representa um ponto de inflexão irreversível no sistema de justiça penal, uma vez que permite ao Estado redefinir estratégias de resposta à criminalidade sem renunciar ao controle penal, mas utilizando instrumentos mais eficazes e proporcionais.

Nesse contexto, como aponta Sardinha (2020), tanto o modelo dissuasório tradicional quanto o modelo consensual expressam formas legítimas de exercício do *jus puniendi* pelo Estado. Assim, a adoção do ANPP deve ser compreendida como uma escolha de política criminal autorizada pelo legislador, que, diante do agravamento da criminalidade e da crise do sistema penal, optou por mecanismos que possibilitam respostas penais mais racionais e menos onerosas. O acordo, portanto, revela-se como uma estratégia legítima de enfrentamento à expansão punitiva, aliando eficiência à proteção de direitos fundamentais.

Nesse contexto, Renee do Ó Souza e Rogério Sanches Cunha ressaltam que o Acordo de Não Persecução Penal representa uma medida promissora e legítima dentro do modelo funcionalista de política criminal, uma vez que se insere no espaço de conformação normativa conferido pelo legislador. Para os autores, trata-se de uma expressão válida e estruturada da atuação penal consensual, alinhada às diretrizes estabelecidas no âmbito da política criminal contemporânea (Cunha; Barros; Souza; Cabral, 2019).

Na mesma linha, os autores entendem que o Acordo de Não Persecução Penal representa uma manifestação legítima da política criminal institucional, sendo compatível com a lógica consequencialista do direito atual. Consideram que, diante da limitação estrutural do Judiciário em resolver tempestivamente todos os conflitos penais, a solução consensual se mostra mais eficaz para cumprir a função de resolução do conflito, sem comprometer o interesse público (Cunha; Barros; Souza; Cabral, 2019).

Dessa forma, conforme destaca Sardinha (2020), o Acordo de Não Persecução Penal representa a concretização de uma legítima escolha de política criminal, conferida ao Ministério Público, voltada à resolução consensual de infrações penais de média e pequena gravidade, reservando-se o processo penal tradicional para os casos de maior complexidade e relevância social.

1.3. MOMENTO E ADMISSIBILIDADE DO OFERECIMENTO DO ANPP

Ferreira e Silva (2021) observam que o artigo 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019), não define com precisão o momento processual exato para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal. A ausência de uma delimitação temporal rígida na norma gera debates relevantes na doutrina e na jurisprudência. Contudo, para os autores, por se tratar de uma alternativa pré-processual à propositura da ação penal, destinada a evitar a instauração do processo, compreende-se que, preferencialmente, a proposta deve ser apresentada antes do oferecimento da denúncia.

A delimitação desse marco temporal é também defendida por Cabral (2020), que entende ser inviável a celebração do ANPP após a prolação da sentença penal condenatória. Para o autor, a sentença condenatória encerra o juízo de admissibilidade da pretensão punitiva, tornando incompatível a celebração do acordo em fases posteriores, como a recursal. O ANPP, nessa perspectiva, cumpre função de política criminal orientada à racionalização do sistema penal, devendo ocorrer antes do encerramento do processo de conhecimento.

Por outro lado, o mesmo autor reconhece a possibilidade de aplicação retroativa do instituto aos processos que já estavam em curso no momento da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019). Para Cabral, essa interpretação se justifica tanto pela ausência de restrição expressa no texto legal quanto pela necessidade de garantir isonomia entre os investigados, permitindo a aplicação do ANPP sempre que ainda não tenha sido proferida sentença condenatória. Tal leitura busca equilibrar segurança jurídica e justiça material, respeitando os direitos fundamentais dos envolvidos (Cabral, 2020).

Nesse contexto, Sardinha (2020) acrescenta uma análise importante sobre a natureza jurídica híbrida da norma que institui o ANPP. Segundo ele, o instituto combina elementos de direito processual penal e direito penal material. Essa característica mista justifica diferentes regimes de aplicação no tempo: as normas processuais incidem de forma imediata, enquanto as normas penais mais benéficas, como a causa extintiva de punibilidade prevista no §13 do art. 28-A do CPP, devem retroagir em benefício do réu, conforme o princípio da retroatividade da *lex mitior*. Além disso, a introdução de nova causa suspensiva da prescrição (CP, art. 116, IV) reforça o caráter substancial da norma. Assim, mesmo em processos iniciados sob a vigência

de legislação anterior, é possível aplicar o ANPP, desde que não haja sentença condenatória com trânsito em julgado.

Nesse cenário de progressiva flexibilização interpretativa, Divan e Santiago (2024) apontam que o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel fundamental na consolidação de um novo paradigma jurisprudencial sobre o tema. Os autores destacam o julgamento do Habeas Corpus n. 185.913-DF como decisivo para a ampliação da aplicabilidade do ANPP. A decisão reconheceu a possibilidade de celebração do acordo mesmo após o oferecimento da denúncia e durante o curso da ação penal, desde que respeitados os requisitos legais e não havendo sentença condenatória definitiva.

Ainda segundo Divan e Santiago, a decisão do STF se baseia em três fundamentos centrais: (i) o reconhecimento do ANPP como norma de natureza mista, com prevalência do conteúdo material mais benéfico; (ii) a existência de precedentes jurisprudenciais que já admitiam a retroatividade da *lex mitior* em situações análogas, como no crime de estelionato; e (iii) a inexistência, no próprio art. 28-A, de vedação expressa quanto à fase processual para a celebração do acordo. Com isso, reforça-se a tese de que a limitação temporal para o oferecimento do ANPP deve ser interpretada de forma flexível, respeitando a finalidade do instituto e promovendo maior efetividade à justiça penal consensual (Divan e Santiago, 2024).

Com base na perspectiva interpretativa de Aury Lopes Jr. (2021), é possível sustentar uma aplicação mais abrangente do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), inclusive para processos iniciados antes da vigência da Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019), desde que ainda não tenham transitado em julgado. Para o autor, o acordo pode ser proposto até mesmo nas fases finais da persecução penal, o que demonstra uma compreensão aberta da sua natureza benéfica e da possibilidade de retroatividade material. Ainda que não trate diretamente da hipótese em que os fatos tenham ocorrido já sob a égide do Pacote Anticrime, mas só revelem a viabilidade do ANPP no momento da sentença

Diante da evolução jurisprudencial e da leitura doutrinária, torna-se imprescindível compreender como o procedimento do ANPP se materializa na prática, desde sua proposta até os efeitos jurídicos decorrentes de seu cumprimento ou descumprimento. A seguir, analisam-se as etapas formais e os aspectos procedimentais envolvidos na celebração e homologação do acordo.

1.4. PROCEDIMENTO, HOMOLOGAÇÃO E EXECUÇÃO DO ANPP

De acordo com Ferreira e Silva (2021), o Acordo de Não Persecução Penal deve ser formalizado por escrito, devendo conter a assinatura do membro do Ministério Público, do investigado e de seu defensor. Essa formalidade é fundamental para garantir que o investigado aceite a proposta de forma consciente e voluntária, com plena assistência técnica. Além disso, essa exigência evita a existência de vícios de consentimento, como coação, erro ou fraude, assegurando a validade e a legitimidade do acordo.

Após essa formalização documental, o acordo precisa ser submetido à homologação judicial, conforme previsto no artigo 28-A, § 4º, do Código de Processo Penal. Nesse momento, o juiz responsável deve realizar uma audiência específica, na qual estarão presentes todas as partes envolvidas, Ministério Público, investigado e defesa, para que possa ser feita uma análise detalhada da legalidade e da voluntariedade da proposta apresentada. Caso o juiz entenda que os requisitos legais foram atendidos, ele homologará o acordo, momento em que, conforme o § 6º do mesmo artigo, os autos retornam ao Ministério Público para o início formal da execução do pacto, que passa a ser acompanhado pelo juízo da execução penal (Brasil, 1941).

Neves e Jacob (2024) ressaltam que a homologação pelo juiz não é um ato automático ou meramente formal. Pelo contrário, a legislação confere ao magistrado um papel ativo e fundamental na análise criteriosa das condições estipuladas no acordo pelo Ministério Público. O juiz deve avaliar se essas condições são adequadas e proporcionais ao caso concreto, observando rigorosamente os limites legais, a razoabilidade e a proporcionalidade das medidas, a fim de evitar eventuais abusos ou imposições desarrazoadas. Assim, o controle judicial é um momento crucial para garantir a integridade e a legitimidade do instituto, funcionando como uma salvaguarda contra eventuais excessos e garantindo a observância dos direitos fundamentais das partes.

Entretanto, Cabral (2022) chama a atenção para os riscos inerentes ao elevado grau de discricionariedade conferido ao juiz durante a fase de homologação. O autor argumenta que, ao assumir um protagonismo excessivo nesse processo, o magistrado pode acabar comprometendo sua imparcialidade, uma vez que pode extrapolar os limites da legalidade formal e interferir indevidamente no conteúdo do acordo,

interferindo na autonomia negocial das partes. Essa interferência pode desvirtuar a essência do ANPP, que é justamente a construção consensual e negociada de soluções alternativas ao processo penal tradicional.

Em contraponto, Badaró (2021) defende que a atuação judicial na homologação do acordo não representa um abuso de poder, mas sim uma etapa imprescindível para garantir a legalidade, a voluntariedade e a justiça do pacto celebrado. Para o autor, o juiz desempenha o papel de garantidor dos direitos fundamentais, assegurando que o acordo não tenha cláusulas abusivas, que o investigado não tenha sido coagido ou induzido a aceitar condições prejudiciais, garantindo assim a segurança jurídica e a proteção dos princípios constitucionais.

Barcelos (2024) reforça essa perspectiva, afirmando que a função do magistrado deve se limitar a verificar a regularidade formal e legal do acordo, sem que haja ingerência indevida no conteúdo da negociação. Essa supervisão é vista como um mecanismo que fortalece a legitimidade do instituto, gerando confiança tanto para o Ministério Público quanto para o investigado e sua defesa, consolidando, assim, o processo penal consensual como uma alternativa eficiente e justa ao processo tradicional.

Conforme explica Dantas (2025), após a homologação judicial do ANPP, inicia-se a fase de execução do acordo, que fica sob a responsabilidade das Varas de Execução Penal. Durante essa etapa, o investigado deverá cumprir rigorosamente todas as condições estipuladas no pacto, que podem incluir desde reparação de danos, prestação de serviços à comunidade até outras medidas alternativas previstas em lei. O cumprimento dessas obrigações é fundamental para que o acordo produza seus efeitos jurídicos.

Desse modo, o autor explica que, caso o investigado descumpra qualquer uma das cláusulas estabelecidas, o Ministério Público poderá solicitar ao juízo competente a rescisão do acordo, o que acarretará a retomada da persecução penal por meio do oferecimento da denúncia, conforme dispõe o § 10 do art. 28-A do CPP. Ou seja, a falha no cumprimento das condições ajustadas representa a quebra do compromisso assumido, restabelecendo-se a via tradicional do processo penal (Dantas, 2025).

Sardinha (2020) destaca que esse procedimento segue a lógica já adotada para a transação penal, garantindo que, antes de qualquer decisão de rescisão do acordo, seja assegurado à defesa o direito de manifestação e ampla oportunidade para se

defender. Essa garantia é essencial para o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pilares do devido processo legal.

Além disso, Ferreira e Silva (2021) observam que, caso o juiz se recuse a homologar o acordo celebrado entre as partes sem fundamentação adequada, essa decisão poderá ser impugnada por meio de Recurso em Sentido Estrito, conforme previsto no artigo 581, inciso XXV, do CPP. Tal possibilidade constitui uma importante ferramenta de controle judicial, prevenindo decisões arbitrárias e assegurando o equilíbrio e a efetividade do instituto.

Por fim, os autores destacam que, no caso de cumprimento integral e satisfatório de todas as obrigações assumidas no acordo, a consequência jurídica é a extinção da punibilidade do investigado, conforme disposto no § 13 do art. 28-A do CPP. Essa decisão será proferida pelo juízo da execução penal e implica o arquivamento definitivo da investigação, sem que haja registro negativo nos antecedentes criminais, salvo para fins restritos, como a vedação à celebração de novo acordo nos cinco anos subsequentes. Por outro lado, se houver descumprimento, mesmo que parcial, o Ministério Público poderá comunicar o juízo, o que resultará na rescisão do pacto e no oferecimento da denúncia, retomando o curso normal da persecução penal (Ferreira e Silva, 2021).

Em síntese, o Acordo de Não Persecução Penal surge como uma alternativa diante dos desafios estruturais do sistema penal, com potencial para oferecer respostas mais ágeis, racionais e menos onerosas. Sua adoção reflete uma mudança na forma de conduzir a persecução penal, priorizando a consensualidade em determinados casos. No entanto, sua aplicação levanta questões relevantes quanto à proteção de garantias individuais, à efetividade dos direitos da defesa e à possibilidade de o instituto ampliar ou, ao contrário, restringir o acesso à justiça, especialmente diante de desigualdades estruturais ainda presentes no sistema.

2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL SOB A PERSPECTIVA DO ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A compreensão contemporânea do acesso à justiça, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito, ultrapassa a concepção meramente formal de ingresso ao Poder Judiciário. Conforme aponta Nishiyama (2025), esse ideal exige a efetiva e igualitária possibilidade de que todos os cidadãos, independentemente de quaisquer fatores discriminatórios, possam utilizar os instrumentos jurídicos disponíveis para garantir seus direitos e resolver conflitos de forma justa. Assim, não basta assegurar mecanismos processuais acessíveis: é necessário que tais ferramentas sejam também materialmente eficazes, a fim de proporcionar uma tutela jurisdicional real, concreta e desprovida de barreiras estruturais ou institucionais.

Nesse contexto, é importante compreender que Cappelletti (2015) chama “problema do acesso” à justiça, que possui uma dimensão ambivalente. Segundo o autor, essa problemática envolve tanto uma perspectiva positiva, que visa à criação de métodos alternativos e mais eficazes de solução de conflitos, quanto uma perspectiva negativa, relacionada à proteção dos indivíduos contra abusos, sejam diretos ou indiretos, oriundos do próprio funcionamento do aparato judicial. Assim, pensar o acesso à justiça implica não apenas buscar inovações procedimentais, mas também zelar para que o sistema de justiça não se torne instrumento de opressão, desigualdade ou ineficiência.

No campo penal, o acesso à justiça não se restringe à possibilidade formal de participar de um processo judicial, mas envolve garantias substanciais que assegurem a liberdade do indivíduo diante do poder punitivo estatal. A justiça penal, por sua natureza, exige mecanismos que impeçam abusos investigativos e acusatórios, devendo assegurar ao cidadão não apenas o direito de ser ouvido, mas também o direito de não ser indevidamente processado. Nessa perspectiva, o acesso à justiça penal deve ser entendido como uma garantia voltada à proteção da liberdade individual e à limitação da atuação estatal. O acesso à justiça se concretiza por meio do devido processo legal, permitindo que o indivíduo se oponha de forma eficaz às pretensões punitivas do Estado, especialmente quando estas ultrapassam os limites constitucionais estabelecidos (Oliveira, 2016).

Desse modo, o conceito de acesso à justiça penal não se limita ao ingresso formal no sistema judicial, mas compreende a efetiva possibilidade de defesa diante

do poder punitivo estatal. Como destaca Nishiyama (2025), tal acesso pode também se concretizar por vias consensuais, que busquem a resolução do conflito penal com a participação ativa das partes, acusado, vítima e sociedade. Essas soluções integram o escopo da justiça penal negociada, voltada à construção de modelos alternativos de resolução de controvérsias. Cumpre, no entanto, refletir criticamente sobre a compatibilidade desses mecanismos com os direitos e garantias previstos no devido processo legal, tal como delineado pela Constituição, pela legislação infraconstitucional e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse contexto, Sardinha (2020) observa que o processo penal moderno deve ser concebido como instrumento de equilíbrio entre os interesses do imputado, da vítima e da sociedade, sem que um se sobreponha aos demais. Esse equilíbrio é essencial para a concretização do acesso à justiça penal, entendido não apenas como ingresso ao sistema judicial, mas como possibilidade real de resolução adequada, célere e proporcional dos conflitos penais. Para o autor, o modelo consensual, nesse cenário, surge como alternativa legítima ao processo penal tradicional, ao simplificar o rito, reduzir a burocracia e promover o diálogo entre as partes. Ao proporcionar uma resposta jurisdicional mais rápida e com menor custo, preserva-se não apenas a eficiência do sistema, mas também o direito do indivíduo a um procedimento justo e menos lesivo

Sob essa perspectiva, Resende (2020) destaca que o Acordo de Não Persecução Penal, ao impedir o prosseguimento da persecução penal em juízo, amplia a proteção do direito fundamental à liberdade de locomoção, previsto no art. 5º, inciso XV, da Constituição de 1988. Trata-se de instrumento jurídico que limita o exercício do *jus puniendi* do Estado e impede a imposição de pena privativa de liberdade ao investigado que preenche os requisitos legais. Assim, ao afastar o processo penal tradicional e suas eventuais sanções mais gravosas, o ANPP se consolida como mecanismo despenalizador com potencial de garantir maior efetividade ao acesso à justiça penal no Estado Democrático de Direito.

2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROPOSITURA DO ANPP: LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE

A legislação que introduziu o Acordo de Não Persecução Penal não esclareceu, de forma inequívoca, se o instituto configura uma prerrogativa exclusiva do Ministério

Público ou se representa um direito subjetivo do investigado. Como observa Nishiyama (2025), a doutrina tem se dividido em três correntes interpretativas sobre a natureza jurídica do ANPP: a que o concebe como mera faculdade do parquet; a que o entende como um direito público subjetivo do imputado; e, por fim, a que o define como um poder-dever do Ministério Público. Tal pluralidade interpretativa revela a complexidade em torno da atuação do órgão acusador e os limites da sua discricionariedade diante das garantias processuais fundamentais.

Dentro dessa discussão, Resende (2020) defende que não há espaço para que o Ministério Público atue com base em critérios subjetivos de conveniência ou oportunidade no que se refere à proposta do Acordo de Não Persecução Penal. A presença dos requisitos legais, tanto objetivos quanto subjetivos, impõe ao órgão acusador o dever de formular a proposta, sob pena de violação ao devido processo legal e de configuração de constrangimento ilegal. Nesse diapasão, para o autor o ANPP configura verdadeiro direito subjetivo do investigado, de modo que o Ministério Público não pode tratá-lo como uma mera faculdade. Caso opte por não oferecer o acordo, deve fazê-lo de forma motivada, demonstrando concretamente a ausência dos pressupostos legais exigidos pelo art. 28-A do Código de Processo Penal.

Reforçando essa compreensão, Wunderlich (2022) sustenta que, preenchidos os requisitos legais, o investigado possui um direito público subjetivo ao acordo, o qual não pode ser negado arbitrariamente. Nessa lógica, afirmam que tal direito só lhe pode ser subtraído mediante justificativa idoneamente fundamentada, os princípios da transparência e da impessoalidade impõem tal racional, pois o investigado não é refém do humor do agente público.

Partindo da leitura de que o Acordo de Não Persecução Penal seria um direito subjetivo do investigado, Santos (2024) destaca que parte da doutrina sustenta a possibilidade de o juiz deferir a medida quando provocado pela defesa, caso o Ministério Público se recuse a oferecê-la. No entanto, o autor faz uma ressalva importante: ao contrário do que se convencionou dizer, não se trata de “concessão ex officio”, já que a atuação do magistrado depende de provocação da parte.

No outro extremo, há posições que reconhecem ao Ministério Público ampla margem de discricionariedade na formulação do acordo. Segundo Halan (2024), caberia ao Parquet dar a última palavra sobre a oferta ou não da benesse ao investigado, decisão insuscetível de controle jurisdicional. Contudo, o autor alerta para os riscos dessa visão, argumentando que a concentração de tal poder no órgão

acusador revela-se incompatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com o princípio da isonomia, na medida em que permite que casos semelhantes sejam tratados de maneira desigual, conforme as preferências pessoais, políticas ou ideológicas de cada promotor.

Dentro dessa linha, Santos (2024) argumenta que o uso do termo “poderá” no art. 28-A do Código de Processo Penal indicaria uma faculdade conferida ao Ministério Público, permitindo-lhe decidir entre oferecer o acordo ou ajuizar a denúncia com base em critérios de conveniência e necessidade da repressão penal, conforme os parâmetros da política criminal vigente. Para essa corrente, a discricionariedade excluiria qualquer dever jurídico do órgão acusador, cabendo ao Judiciário apenas o controle de legalidade do ato, sem possibilidade de revisão de seu mérito. No entanto, para o autor essa compreensão mais radical tem sido progressivamente superada tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Uma posição intermediária, bastante adotada pelos tribunais superiores, entende o Acordo de Não Persecução Penal como um poder – dever do Ministério Público. Nesse sentido, Nishiyama (2025) defende que o chamado “poder” do Ministério Público para propor o Acordo de Não Persecução Penal é, na prática, um dever quando estão presentes os requisitos legais. A discricionariedade excessiva nesse contexto compromete a igualdade e o devido processo legal, pois pode resultar em tratamentos desiguais a investigados em situações semelhantes, configurando uma seletividade persecutória injustificável. Além disso, o autor ressalta que o Ministério Público não pode extrapolar seu papel legislativo, criando hipóteses que não estejam previstas expressamente na legislação, sob a justificativa de política criminal.

Nessa linha de entendimento, defende-se que o Ministério Público, ao se verificarem os requisitos legais exigidos pelo art. 28-A do Código de Processo Penal, não atua com mera faculdade, mas sim com um dever legal de propor o acordo de não persecução penal. A iniciativa não deve ser guiada por critérios subjetivos de conveniência ou oportunidade, mas sim pelo cumprimento objetivo das condições legais, sob pena de violação ao devido processo legal e aos princípios da isonomia e da legalidade. Em consequência, a proposta do acordo, nos casos cabíveis, passa a configurar um direito do investigado, sendo vedado ao órgão ministerial obstá-la sem fundamentação idônea. Eventuais recusas imotivadas, portanto, devem ser passíveis

de controle judicial, diante dos prejuízos que podem ocasionar ao imputado e à própria efetividade do sistema penal (Carvalho, Mendonça Filho e Pinto, 2023).

Com base nesse entendimento, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal configura verdadeiro poder-dever do Ministério Público. No julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 762.049/PR, entendeu-se que a não proposição tempestiva do ANPP, sem justificativa idônea, configura nulidade absoluta, o que reforça a obrigatoriedade da atuação ministerial diante do preenchimento dos requisitos legais (Brasil, STJ, AgRg no HC 762.049/PR, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 07/03/2023).

Dessa forma, o poder-dever do Ministério Público para oferecer o ANPP é a orientação predominante nas turmas do STJ, conforme se observa no seguinte trecho da decisão:

HABEAS CORPUS. SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. FURTO QUALIFICADO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REMESSA À INSTÂNCIA REVISORA. REQUERIMENTO TEMPESTIVO DA DEFESA. EXAME DE MÉRITO PELO MAGISTRADO. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO SISTEMA ACUSATÓRIO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. (...) 2. Embora seja incontestável a natureza negocial do acordo de não persecução penal, o que afasta a tese de a propositura do acordo consistir direito subjetivo do investigado, a ele foi assegurada a possibilidade de, em caso de recusa, requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, nos termos do art. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal, no prazo assinalado para a resposta à acusação (art. 396 do CPP). 3. Neste caso, o Ministério Público deixou de propor o acordo de não persecução criminal. Tempestivamente, a defesa apresentou pedido de remessa dos autos à instância revisora, mas teve seu pleito negado pelo magistrado de primeiro grau, com base nos mesmos fundamentos apresentados pelo órgão acusador. 4. O controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público. 5. Nesse sentido, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente que não se tratando de hipótese de manifesta inadmissibilidade do ANPP, a defesa pode requerer o reexame de sua negativa, nos termos do art. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal (CPP) (2), não sendo legítimo, em regra, que o Judiciário controle o ato de recusa, quanto ao mérito, a fim de impedir a remessa ao órgão superior no MP. (HC n. 194.677/SP, julgado em 11 de maio de 2021. Informativo n. 1017). 6. Ordem concedida de ofício para determinar a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal 2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ - HC: 668520 SP 2021/0156468-5, Relator: Ministro REYNALDO

SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 10/08/2021, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/08/2021)

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça e complementa essa compreensão ao afirmar que, embora o Poder Judiciário não possa impor diretamente ao Ministério Público a obrigação de oferecer o Acordo de Não Persecução Penal, há previsão expressa de mecanismos internos dentro da estrutura do próprio Ministério Público que possibilitam a revisão das decisões que eventualmente neguem de forma injustificada a proposição do acordo. Dessa forma, o STF reconhece que o investigado possui o direito legítimo de recorrer a uma instância superior dentro do Ministério Público, quando houver negativa indevida por parte do órgão ministerial no primeiro grau, assegurando o equilíbrio entre a autonomia funcional do Ministério Público e a proteção efetiva dos direitos do investigado, bem como a observância do devido processo legal (Brasil, STF, HC 185.913/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05/02/2021).

Dessa maneira, torna-se indispensável que toda negativa do Ministério Público ao oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal seja acompanhada de motivação adequada, clara e juridicamente fundamentada. Essa exigência se torna ainda mais significativa dentro da concepção do ANPP como um verdadeiro poder-dever. Nessa lógica, a expressão “poder” não pode ser compreendida como uma faculdade exercida ao livre arbítrio do agente ministerial, mas sim como uma competência que, uma vez preenchidos os requisitos legais, impõe o dever de atuação. O não exercício dessa prerrogativa, sem justificativa legal consistente, pode acarretar vícios de legalidade e violar princípios como a isonomia e a legalidade. Em outras palavras, a atuação do Ministério Público nessa esfera não representa uma escolha discricionária desvinculada de controle, mas uma obrigação funcional sujeita à fiscalização jurídica e institucional, justamente para evitar condutas arbitrárias e preservar a integridade do sistema acusatório (Halan, 2024).

Nessa perspectiva, Nishiyama (2025) defende que é imprescindível que o Ministério Público justifique de forma clara e fundamentada sua decisão de não propor o Acordo de Não Persecução Penal. Segundo o autor, seria papel da legislação garantir não apenas essa exigência de motivação por parte do órgão acusador, mas também estabelecer mecanismos efetivos de controle sobre tais condutas. A ausência de critérios objetivos e a não explicitação das razões que sustentam a recusa ao

acordo colocam em risco a legitimidade do processo penal, pois podem abrir espaço para decisões baseadas em critérios meramente utilitaristas. Para o autor, embora alguma margem de seletividade no sistema de justiça seja inevitável, é dever da norma processual reduzi-la ao mínimo, adotando padrões racionais e objetivos que impeçam que as decisões fiquem sujeitas a fatores subjetivos ou preferências pessoais dos agentes da persecução penal.

Nesse sentido, Santos (2024) argumenta que é inadmissível que o Ministério Público detenha a decisão final sobre a viabilidade jurídica de mecanismos consensuais como o Acordo de Não Persecução Penal, a transação penal e a suspensão condicional do processo. Para o autor, permitir que bens jurídicos relevantes do imputado fiquem inteiramente sob a autoridade do órgão acusador comprometeria a lógica acusatória do sistema, aproximando-o de um modelo inquisitorial, já que, embora se exija do Ministério Público isenção e impessoalidade, não se pode exigir dele imparcialidade.

Desse modo, Nishiyama (2025) observa que, na prática, existe um “espírito corporativo” dentro do Ministério Público orientado por uma lógica acusatória, visto que a quase totalidade das recusas ministeriais encaminhadas ao órgão superior acabam sendo confirmadas. Tal cenário evidencia a insuficiência concreta do mecanismo previsto no § 14 do art. 28-A do Código de Processo Penal para garantir um controle efetivo sobre as negativas relativas ao Acordo de Não Persecução Penal.

Nesse contexto, Halan (2024) destaca o dilema jurídico relacionado à necessidade de participação do Poder Judiciário no controle das decisões sobre o Acordo de Não Persecução Penal. Para o autor, embora o Judiciário deva exercer alguma fiscalização para garantir a legalidade e proteger os direitos dos envolvidos, é essencial que essa intervenção não ultrapasse a competência exclusiva do Ministério Público para propor a ação penal pública incondicionada. Halan ressalta que o texto legal não prevê um procedimento claro para o caso de rejeição do acordo pela instância revisora do parquet, o que pode gerar incertezas e conflitos institucionais. Essa lacuna normativa dificulta o estabelecimento dos limites da atuação do Judiciário, que deve preservar a autonomia do Ministério Público e evitar interferências que comprometam a lógica do sistema acusatório.

Complementando essa discussão, Nishiyama (2025) defende que os requisitos para a celebração do Acordo de Não Persecução Penal devem ser entendidos como condições legais negativas para a propositura da ação penal. Ou seja, quando esses

requisitos estão presentes, o Ministério Público perde o interesse em oferecer denúncia, pois o ANPP se torna o meio adequado para resolver o conflito penal. Essa interpretação não compromete o sistema acusatório, uma vez que cabe ao juiz realizar apenas um exame estrito da legalidade da medida despenalizadora e da admissibilidade jurídica da denúncia, sem adentrar ao mérito da pretensão punitiva. Se as condições do ANPP não forem atendidas, o Ministério Público poderá exercer seu direito de ação, oferecendo a denúncia ou retirando-a caso surja alguma causa que extinga a punibilidade.

Nesse cenário, Halan (2024) amplia a discussão ao destacar que, diante de uma recusa injustificada ou legalmente imotivada do Ministério Público em oferecer o ANPP, caberá ao magistrado o dever de rejeitar a denúncia. Essa atribuição reforça o papel do Judiciário como guardião do devido processo legal e da legalidade, assegurando que decisões arbitrárias ou sem fundamentação adequada por parte do parquet não prejudiquem os direitos do investigado, mantendo o equilíbrio entre as competências das instituições envolvidas e a proteção das garantias processuais.

2.2. A EFETIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: CRITÉRIOS, LIMITES E ATUAÇÃO DOS SUJEITOS PROCESSUAIS

Superada a análise dos limites jurídicos que envolvem a atuação ministerial na propositura do ANPP, é necessário voltar o olhar para sua efetividade prática e para o papel desempenhado pelos diferentes atores processuais. A efetividade do Acordo de Não Persecução Penal no sistema de justiça criminal brasileiro, entendida como sua capacidade de produzir resultados concretos e transformadores, depende, em grande medida, da postura adotada pelo Ministério Público. Até o momento, porém, essa atuação tem se mostrado insuficiente para promover uma verdadeira transformação na lógica persecutória vigente. Ademais, a manutenção, pelas instâncias superiores, da maioria das decisões ministeriais questionadas revela um preocupante traço de corporativismo institucional (Santos, 2024)

Dando continuidade, Divan e Santiago (2024) destacam que não há impedimento para discutir uma política criminal alinhada a um conceito político-processual que permita a interpretação, aplicação e ampliação ou restrição hermenêutica dos institutos jurídicos. Essa abordagem estaria vinculada à consolidação de um interesse maior, desde que não se suprimam os critérios penais

materiais e seu conteúdo explícito, mas assumindo a possibilidade de fortalecer critérios processuais, especialmente aqueles de natureza político-processual, que visem à exclusão da intervenção punitiva em determinados casos.

Nesse cenário, Halan (2024) recorda que toda essa discussão está ancorada em uma premissa sociológica essencial: a sobrecarga estrutural do sistema de justiça criminal. Essa pressão se deve tanto à crescente diversidade e complexidade das formas de criminalidade nas sociedades contemporâneas, o que leva à multiplicação das tipificações penais, quanto à ampliação dos mecanismos de acesso à justiça penal. Em contextos mais liberais, como os observados nos sistemas inglês e norte-americano, onde predomina uma forte desconfiança em relação ao intervencionismo estatal, os instrumentos de negociação penal sempre ocuparam papel relevante. Mais do que meras ferramentas processuais, tais mecanismos se firmaram como estratégias político-criminais voltadas à racionalização, contenção e, em certa medida, à legitimação do direito penal.

É justamente nesse ponto que Divan e Santiago (2024) propõem uma inflexão teórica e prática na forma como se encara o Acordo de Não Persecução Penal. Para os autores, é necessário reposicionar o ANPP como um instrumento político-processual legítimo de gestão dos conflitos penais, deslocando-o da equivocada ideia de medida indulgente para uma estratégia eficaz dentro da própria administração judiciária. Tal mudança de paradigma permitiria que o acordo fosse compreendido como uma plataforma institucional voltada à racionalização da justiça penal, contribuindo diretamente para o desafogo do Judiciário e a otimização da persecução penal.

Nesse cenário, para os autores, o ANPP deixaria de ser visto apenas como uma alternativa branda à punição, passando a representar uma solução que equilibra interesses: o Ministério Público exercendo com maior qualidade e responsabilidade sua função acusatória; o Judiciário encontrando caminhos mais eficientes para resolução dos casos penais; e o investigado sendo submetido a condições mais adequadas e proporcionais à sua realidade, com potencial de maior efetividade material. Trata-se, portanto, de um modelo que busca transformar o sistema penal em uma arena de ganhos mútuos (*win-win*), pautado por racionalidade, seletividade e proporcionalidade (Divan e Santiago, 2024).

Para complementar essa visão, Araujo (2024) sustenta que o aspecto central da atuação do Ministério Público deve ser sua capacidade de promover soluções

eficazes para os conflitos sociais. Em vez de adotar uma postura puramente demandista, voltada à judicialização excessiva, o autor defende uma atuação mais resolutiva, que privilegie a eficácia social da intervenção ministerial, o que, muitas vezes, implica justamente evitar o acionamento de um Judiciário já exaurido em sua capacidade operacional. Segundo essa lógica, o ganho de efetividade está diretamente ligado à adoção mais ampla de mecanismos consensuais de resolução de conflitos, entre os quais se destaca o Acordo de Não Persecução Penal, como instrumento apto a realizar justiça de forma mais célere, eficiente e menos onerosa para todas as partes envolvidas.

Sardinha (2020) reconhece que o Ministério Público ocupa, no processo penal, uma posição jurídica de superioridade em relação ao imputado, sobretudo em razão de sua titularidade da ação penal pública e das prerrogativas institucionais que lhe são conferidas. No entanto, essa assimetria não significa que o espaço de negociação esteja livre de limites ou controles. O autor destaca que, mesmo diante dessa disparidade, o imputado não se encontra em situação de total vulnerabilidade, uma vez que é assistido por defesa técnica e possui plena liberdade para aceitar ou recusar o acordo proposto. Além disso, o ordenamento jurídico prevê o controle judicial tanto sobre a atuação dos partícipes quanto sobre os próprios termos do acordo, o que contribui para reduzir de forma relevante os riscos decorrentes da posição de superioridade do órgão acusador.

Andrade (2019) aprofunda essa discussão ao afirmar que eventuais desigualdades entre o Ministério Público e o imputado podem ser significativamente atenuadas, ou até eliminadas, com a atuação técnica e diligente da defesa, bem como com o efetivo controle judicial. O defensor, por dispor de conhecimento especializado, prerrogativas legais e instrumentos processuais próprios, tem condições de atuar de forma estratégica na proteção dos direitos do acusado. Além disso, pode recorrer ao magistrado e até às instâncias superiores, quando necessário, para assegurar o equilíbrio do processo. Por sua vez, o juiz tem papel fundamental na consolidação de um consenso legítimo e equilibrado, sendo seu dever garantir a isonomia entre as partes e a validade das manifestações de vontade. Nesse sentido, admite-se, inclusive, uma postura mais ativa do magistrado no sentido de moldar os termos do acordo, sempre observando critérios de razoabilidade e proporcionalidade. A omissão judicial frente a abusos, ou ainda a imposição de um “consenso” artificial, pode

comprometer a legitimidade do sistema, gerando descrédito institucional e implicações de ordem ética e disciplinar.

Nessa perspectiva, o artigo 28-A do Código de Processo Penal estabelece salvaguardas destinadas à proteção do imputado durante a negociação e homologação do Acordo de Não Persecução Penal. Entre essas garantias, destacam-se a exigência da participação da defesa técnica desde a fase de tratativas, bem como a obrigatoriedade da realização de audiência de homologação, ocasião em que o magistrado deve verificar a legalidade do acordo e assegurar que os direitos do acusado foram devidamente respeitados. Ainda assim, levanta-se a preocupação quanto à efetividade desses mecanismos protetivos na prática, questionando-se se a mera presença da defesa e o controle judicial posterior seriam suficientes para garantir uma negociação justa e equilibrada entre as partes envolvidas (Vasconcellos e Trajano, 2025).

Diante dessas fragilidades práticas, De-Lorenzi (2020) defende a necessidade de aprimoramento legislativo no que se refere à definição de critérios mais objetivos para a fixação das condições no Acordo de Não Persecução Penal. O autor argumenta que tais condições devem guardar coerência com as premissas da teoria da pena e com os parâmetros de dosimetria adotados no sistema penal brasileiro, de modo que a celebração do acordo, enquanto fruto do consenso e da confissão do imputado, repercuta adequadamente na redução da carga punitiva imposta.

Portanto, além da necessidade de aprimoramento legislativo para a definição de critérios claros na fixação das condições do ANPP, Vasconcellos e Trajano (2025) reforça essa preocupação ao destacar, com base em entrevistas realizadas, a ausência de padrões uniformes e públicos para a determinação dessas condições. Segundo os autores, a regulamentação atual do Código de Processo Penal é insuficiente para assegurar isonomia entre casos e imputados em situações semelhantes, o que evidencia a necessidade de avanços tanto na legislação quanto nas normativas internas dos Ministérios Públicos. Para além disso, os autores apontam para a importância de maior transparência e publicidade dos acordos firmados, permitindo um controle efetivo e promovendo a igualdade de tratamento. Um aspecto fundamental a ser aprimorado, segundo as entrevistas, é a ampliação da participação da vítima na indicação e comprovação dos danos sofridos, que muitas vezes constitui um ponto crítico nas negociações, especialmente na definição do valor a ser reparado. Dessa forma, a maior inclusão das vítimas e o dever de produção das

provas pertinentes são apresentados como possíveis caminhos para fortalecer a justiça consensual no âmbito do ANPP.

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público deve seguir critérios objetivos e previamente definidos, preferencialmente na legislação, ou, subsidiariamente, em normativas internas da instituição. Assim, tanto a eventual recusa quanto os parâmetros utilizados para estabelecer as cláusulas e condições do acordo precisam ser devidamente justificados pelo MP, garantindo maior transparência e permitindo um controle mais efetivo. Isso assegura ao imputado o direito de ter sua situação analisada de forma adequada e receber do órgão acusador as justificativas correspondentes (Cunha, 2020).

Vasconcellos (2022) complementa a discussão sobre a necessidade de critérios objetivos para a atuação do Ministério Público, destacando que, embora o artigo 28-A, § 14, do Código de Processo Penal preveja expressamente a possibilidade de revisão ministerial apenas nos casos em que o MP recusa propor o acordo, essa previsão deve ser interpretada de maneira mais ampla. A revisão ministerial também se mostra necessária quando há discordância entre as partes quanto às cláusulas e condições estabelecidas no termo do Acordo de Não Persecução Penal. Essa interpretação busca garantir maior transparência e equilíbrio na negociação, assegurando que as decisões ministeriais estejam sujeitas a um controle mais rigoroso e que os direitos do imputado sejam devidamente protegidos.

Nesse contexto, a efetividade do Acordo de Não Persecução Penal depende da atuação articulada e controlada dos diferentes atores processuais. Ao Ministério Público, como titular da ação penal e proponente do acordo, compete observar critérios objetivos e justificados na definição das cláusulas e condições, garantindo coerência e isonomia entre os casos. A defesa técnica, por sua vez, atua como elemento essencial de equilíbrio diante da posição institucionalmente fortalecida do órgão acusador, utilizando os meios jurídicos disponíveis para resguardar os direitos do imputado.

Sardinha (2020) destaca que o magistrado exerce papel relevante no âmbito da justiça consensual, especialmente ao assegurar tratamento isonômico entre as partes, podendo intervir de maneira mais incisiva, sempre que necessário, para coibir pressões indevidas e garantir que o imputado compreenda, de forma clara e precisa, as consequências jurídicas do acordo. Nessa perspectiva, a interpretação judicial das cláusulas abertas previstas no art. 28-A do Código de Processo Penal, aliada ao

controle exercido pelo Judiciário e à atuação técnica da defesa, configura elemento central para a preservação da legitimidade e da eficácia do modelo consensual.

Assim, a consolidação do ANPP como instrumento legítimo de justiça consensual exige mais do que a simples aplicação formal de seus requisitos legais: requer uma atuação coordenada e comprometida de todos os sujeitos processuais, capaz de assegurar que a negociação penal se realize sob bases de igualdade e respeito às garantias fundamentais. O equilíbrio entre o protagonismo ministerial, o controle judicial e a atuação técnica da defesa é essencial para que o consenso não se converta em submissão, mas em verdadeira expressão de justiça democrática e efetiva no plano material.

3. ANÁLISE CRÍTICA DO CONTROLE E DAS SALVAGUARDAS NO ANPP: DA DISCRICIONARIEDADE MINISTERIAL À PROTEÇÃO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Encerrada a análise sobre a efetividade e o equilíbrio entre os atores processuais na aplicação do Acordo de Não Persecução Penal, impõe-se agora examinar um aspecto igualmente relevante: os mecanismos de controle e as salvaguardas que devem limitar a discricionariedade ministerial e assegurar a observância das garantias fundamentais. Afinal, um instrumento negocial que se pretende legítimo e democrático não pode prescindir de freios institucionais que impeçam abusos, arbitrariedades ou desigualdades de tratamento entre os investigados.

Apesar desse potencial resolutivo atribuído ao ANPP, sua eficácia prática ainda esbarra em obstáculos relevantes, especialmente no que se refere à ausência de parâmetros mais objetivos para sua aplicação. Como observa Nishiyama (2025), embora seja desejável que a legislação penal estabeleça critérios minimamente claros sobre a gravidade e as circunstâncias dos delitos, o legislador inevitavelmente deixa margens de indefinição diante da complexidade da realidade fática. O caput do art. 28-A do Código de Processo Penal, por exemplo, traz exigências amplas e subjetivas, como a suficiência do acordo para reprovação e prevenção do crime, o que transfere à prática judicial e ministerial uma ampla margem de interpretação. Nesse cenário, destaca-se a necessidade de desenvolvimento normativo e jurisprudencial que delimite de forma mais precisa os papéis e limites de atuação de cada agente no processo negocial, como forma de garantir a isonomia entre as partes e evitar distorções que comprometam a própria legitimidade do acordo.

3.1. AS CLÁUSULAS ABERTAS E A FRAGILIDADE DA ISONOMIA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A discussão sobre os limites da discricionariedade ministerial ganha relevância quando se observa a redação do art. 28-A, inciso V, do Código de Processo Penal, que autoriza o Ministério Público a estipular, no âmbito do ANPP, “outra condição a ser cumprida por prazo determinado”. Como observa Araújo (2021), trata-se de uma cláusula de natureza aberta, cujo uso, embora previsto legalmente, exige que se

observe a proporcionalidade e a compatibilidade com a infração penal imputada. Essa flexibilidade conferida ao órgão acusador reflete uma aposta no diálogo e na adaptação às especificidades do caso concreto, mas também impõe desafios quanto à definição dos limites dessa atuação.

Nesse contexto, Araújo (2024) destaca que, diante da ausência de critérios normativos mais objetivos, a tarefa de interpretar expressões de “textura aberta” recai, ao menos por ora, sobre a doutrina e a jurisprudência, que devem construir parâmetros interpretativos minimamente seguros. A própria cláusula do caput do art. 28-A, que exige que o acordo seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, é apontada pelo autor como um exemplo de elevada subjetividade. Segundo ele, diferentemente do que ocorre na dosimetria da pena, que se baseia em critérios definidos no art. 59 do Código Penal e se dá após a fase instrutória, no ANPP essa avaliação é feita pelo Ministério Público em momento pré-processual, quando o domínio sobre os aspectos objetivos e subjetivos da infração ainda é limitado. Essa antecipação decisória, em um estágio embrionário do processo, acentua a margem de discricionariedade ministerial e reforça a necessidade de controle e uniformização interpretativa.

Essa antecipação da decisão negocial pelo Ministério Público, conforme ressaltado por Silveira Junior (2021), evidencia a complexidade interpretativa das cláusulas de textura aberta, que exigem critérios mais objetivos para evitar tratamentos desiguais e preservar a legitimidade do instituto. Nesse cenário, torna-se evidente que a margem de atuação conferida ao parquet, ainda que respaldada pela legislação, não é ilimitada. Como pontua o autor, com a consolidação da justiça penal consensual no ordenamento jurídico brasileiro, houve um inevitável abrandamento do princípio da obrigatoriedade da ação penal, justamente para viabilizar a adoção de instrumentos negociais como o ANPP diante da sobrecarga do sistema penal. Entretanto, essa flexibilização não autoriza o Ministério Público a atuar com ampla discricionariedade na proposição do acordo. Ainda que o caput do art. 28-A exija que o ANPP seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, elementos subjetivos por natureza, a atuação ministerial deve ser pautada por critérios de objetividade, legalidade e proporcionalidade, sob pena de comprometer a segurança jurídica e a isonomia entre os investigados.

Esse necessário freio à discricionariedade ministerial ganha contornos ainda mais evidentes quando se observam situações concretas nas quais os critérios de

necessidade e suficiência, previstos no caput do art. 28-A do CPP, são utilizados para fundamentar decisões sobre a viabilidade do ANPP. Como destaca Halan (2024), a construção jurídica desses conceitos indeterminados precisa ser orientada por parâmetros legais e constitucionais, especialmente quando se trata de delitos como o tráfico de drogas. Ainda que tais infrações, em tese, não estejam excluídas do campo de incidência do acordo, já que não são considerados crimes hediondos e admitem, sob determinadas condições, a aplicação da causa de diminuição prevista no § 4º do art. 33 da Lei de Drogas, a recusa automática à proposta de ANPP, com base apenas na natureza do crime, sem análise individualizada do caso concreto, configura indevida ampliação das hipóteses legais de vedação. Para o autor, negar qualquer possibilidade de controle judicial sobre essa manifestação do Ministério Público representa violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, além de esvaziar a função garantidora do Poder Judiciário na proteção contra arbitrariedades na fase pré-processual.

Nesse sentido, Halan (2024) aponta que a jurisprudência tem interpretado os conceitos de “necessidade” e “suficiência” à luz dos princípios que regem o processo penal moderno, como a intervenção mínima, a subsidiariedade e a eficiência processual. No entendimento que vem sendo consolidado, a cláusula da necessidade deve ser lida em consonância com o caráter excepcional das sanções penais mais gravosas, reconhecendo-se a prioridade das medidas despenalizadoras sempre que possível. Por sua vez, o requisito da suficiência é atendido quando, no caso concreto, a conduta não apresenta gravidade exacerbada que justifique a exclusão do acordo. Assim, eventual existência de circunstâncias negativas não deve, por si só, impedir a celebração do ANPP, mas sim refletir na definição das condições impostas no acordo. Em todo caso, permanece inafastável o dever do Judiciário de exercer o controle de legalidade sobre a proposta e sua eventual recusa, garantindo que a atuação ministerial observe os limites legais e constitucionais que cercam o exercício da ação penal.

Conforme destaca Nishiyama (2025), a interpretação literal do § 5º do art. 28-A do CPP confere ao magistrado apenas duas possibilidades: homologar o acordo nos exatos termos propostos pelo Ministério Público ou rejeitá-lo por completo, após eventual reanálise pelo órgão superior do parquet. Essa limitação impõe ao imputado um dilema processual: se contestar cláusulas que considere desproporcionais ou inadequadas, poderá ver o acordo integralmente rejeitado e ser conduzido à

persecução penal convencional; se aceitar, ainda que com ressalvas, submete-se integralmente às condições estipuladas unilateralmente pela acusação. Nessas circunstâncias, a assimetria entre as partes é acentuada, comprometendo a voluntariedade da negociação e a efetividade do contraditório. A ausência de possibilidade de revisão judicial das cláusulas questionadas configura, assim, não apenas um esvaziamento do controle de legalidade pelo Judiciário, mas também um risco concreto à garantia da isonomia processual e à proteção dos direitos fundamentais do investigado. Diante disso, o autor concluiu que deve haver controle judicial sobre recusas ilegais do Ministério Público, bem como sobre condições abusivas ou desproporcionais do acordo.

Por fim, Vasconcellos e Trajano (2025) destacam que, entre promotores do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, não existem padrões uniformes e públicos para a definição das condições do Acordo de Não Persecução Penal, limitando-se às normas gerais do Código de Processo Penal. Além disso, apontam dificuldades quanto à definição da confissão e à comprovação dos danos, o que evidencia a necessidade de aprimorar a legislação e as normas internas para criar critérios mais claros e mecanismos de controle efetivos. Para os autores, embora o ANPP seja uma prerrogativa do Ministério Público e não um direito do acusado, isso não pode justificar decisões arbitrárias. Os autores defendem que os parâmetros devem ser objetivos, públicos e estabelecidos em órgãos colegiados, garantindo maior transparência e uniformidade na aplicação do instituto.

3.2. O REQUISITO DA CONFISSÃO E A VULNERABILIDADE DO INVESTIGADO

Outro ponto de tensão relevante diz respeito ao requisito da confissão como condição para a celebração do ANPP. Embora concebido como instrumento de colaboração e responsabilização, tal requisito tem gerado intensos debates quanto à sua compatibilidade com o direito à não autoincriminação e com os princípios da ampla defesa e da presunção de inocência.

Santos (2024) ressalta que a confissão é exigida como etapa prévia para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal, funcionando como contrapartida à proposta do Ministério Público. No entanto, essa responsabilização penal ocorre sem que haja, necessariamente, uma garantia de que o acordo será efetivamente admitido. Essa lógica pode colocar o investigado em posição delicada, pois ele se vê

compelido a admitir culpa sem ter a segurança de que o benefício será concretizado, o que levanta dúvidas quanto à proteção de seus direitos e à real voluntariedade desse ato.

Rocha e Amaral (2022) explicam que a confissão exigida para fins de celebração do ANPP deve ser tanto formal quanto circunstanciada. Isso significa que deve ser prestada em interrogatório formal e registrada de forma expressa nas cláusulas do acordo. Além disso, todos os elementos relacionados ao fato confessado precisam estar detalhadamente descritos no acordo, sem deixar margem a omissões ou ambiguidades.

Nucci (2020) define a confissão como a admissão expressa e detalhada da culpa, destacando seu caráter formal no contexto do ANPP. Trata-se, portanto, de uma declaração circunstanciada perante o Ministério Público, que servirá como critério inicial para avaliar a viabilidade da proposta. No entanto, ao se tornar requisito obrigatório para o oferecimento do acordo, essa confissão deixa de ser um simples ato de vontade para assumir um papel estratégico e, por vezes, pressionador, especialmente quando o investigado, sem plena compreensão das consequências, opta por confessar apenas para evitar o processo penal. Essa exigência, quando aplicada sem cuidado, pode aprofundar o desequilíbrio entre as partes e enfraquecer as garantias fundamentais.

Além disso, Nucci (2020) observa que a exigência de uma confissão formal e circunstanciada, isto é, uma admissão expressa e detalhada da culpa, apresenta vícios de inconstitucionalidade. Isso porque, caso o acordo não seja homologado ou não seja devidamente cumprido, o Ministério Público poderá utilizar essa confissão como elemento probatório para oferecer denúncia, em evidente prejuízo ao investigado. Nesse contexto, a confissão, que deveria funcionar como contrapartida legítima em um modelo negocial, passa a ser um instrumento de autoincriminação desprotegido, gerando efeitos unilaterais e desfavoráveis. Assim, o investigado, ao confessar esperando a efetivação do benefício, pode acabar em situação ainda mais vulnerável, sem as garantias adequadas de proteção jurídica.

Essa exigência da confissão, quando desvinculada de garantias mínimas de proteção ao investigado, pode distorcer a lógica do acordo, transformando-o em um instrumento de coerção. Em certos contextos, especialmente quando o indivíduo se vê diante do risco de enfrentar um processo penal convencional, mesmo sendo inocente, a "opção" pela confissão não é livre, mas fruto de pressão. Nessa

perspectiva, torna-se questionável a legitimidade do ANPP enquanto proposta verdadeiramente consensual, já que a negociação entre confessar, ainda que falsamente, ou enfrentar o peso de uma acusação formal revela mais uma pressão psicológica do que um benefício concreto, evidenciando o desequilíbrio entre acusação e defesa na construção desse modelo negocial (Lovatto e Lovatto, 2020).

Silva (2019) classifica as falsas confissões em duas categorias principais. A primeira é a confissão voluntária, quando o próprio indivíduo, por motivos pessoais, como desejo de autopunição, atenção, culpa ou até delírios, assume a autoria de um fato que não cometeu. A segunda é a confissão involuntária, que decorre de fatores externos, como técnicas coercitivas de interrogatório ou a vulnerabilidade do investigado, demonstrando como o desequilíbrio na relação entre acusador e acusado pode comprometer a autenticidade da confissão.

Divan e Santiago (2024) apontam que, embora o artigo 28-A do Código de Processo Penal exija a confissão como condição para o início das negociações do Acordo de Não Persecução Penal, essa exigência apresenta aspectos tecnicamente questionáveis. Eles ressaltam que é incomum e causa estranheza que um acordo cujo objetivo principal é evitar a persecução processual dependa de uma espécie de pré-prova auto incriminadora compulsória, sobretudo porque essa confissão ocorre ainda na fase investigativa ou preparatória, momento em que ela pode ser desfeita ou retratada posteriormente. Além disso, essa confissão pode ultrapassar os limites do processo penal, sendo utilizada como prova em outras situações correlatas ao caso, como prova emprestada, ampliando seus efeitos. Por fim, destacam que, embora a confissão no ANPP não tenha um caráter probatório estrito, ela funciona como uma chave necessária para a obtenção do acordo consensual, o que levanta questões sobre a vulnerabilidade do investigado nesse contexto.

Franco (2021) também critica o requisito da confissão no ANPP, considerando-o inconstitucional e afastado da tradição jurídica brasileira. Para o autor, não se pode falar em confissão antes da existência de uma denúncia formal, pois, sem a imputação oficial dos fatos ao investigado em um processo que respeite o contraditório e a ampla defesa, o que ocorre não é uma confissão propriamente dita. Isso porque, na fase investigativa, ainda não há processo instaurado, tornando inadequada a exigência de um instituto processual como a confissão para a formalização do acordo.

Por um lado, Cabral (2021) argumenta que a confissão exigida no ANPP não viola o direito ao silêncio do investigado, pois não decorre de coerção ou ameaça,

sendo uma manifestação voluntária e consciente. Para Lima (2020), o requisito da confissão é constitucional, desde que o investigado seja devidamente informado sobre seu direito de não produzir prova contra si mesmo e que não haja qualquer constrangimento para celebrar o acordo. Assim, a confissão seria uma contribuição legítima para a investigação e um passo dentro dos limites do devido processo legal.

De igual forma, Aras (2020) reforça que o investigado só participa do acordo se quiser, podendo optar por não confessar e enfrentar o processo penal. Ele destaca que a confissão no ANPP é compatível com um modelo restaurativo, respeita a presunção de inocência, já que não há condenação criminal, e ainda pode ser retratada a qualquer momento, garantindo proteção ao investigado.

No entanto, Cruz e Monteiro (2024) criticam a ideia simplista de que o “investigado só faz o acordo se quiser”, ressaltando a profunda desigualdade entre o Estado-Acusação e o investigado. Segundo eles, o poder significativamente maior do Estado-Acusação pode influenciar a decisão do investigado, que muitas vezes aceita o acordo por medo da condenação, comprometendo sua autonomia. Por isso, defendem que a participação ativa do Judiciário é essencial para garantir o controle e a fiscalização do ANPP, evitando que o acordo se transforme em uma imposição disfarçada e assegurando maior equilíbrio na negociação.

Nesse mesmo sentido, Nishiyama (2025) observa que, quando realizada de forma extrajudicial, a confissão somente poderá fundamentar validamente o ANPP se for homologada judicialmente. Caso contrário, ela se torna inservível para esse fim. O autor destaca que tal confissão, por ter sido produzida fora das garantias do contraditório e da ampla defesa típicas do processo judicial, deve ter seu valor relativizado, pois reflete uma clara desvantagem do investigado frente ao Órgão Acusador, o que reforça o risco de desequilíbrio e de comprometimento da voluntariedade do ato.

Dando sequência à construção argumentativa, pode-se observar que o Acordo de Não Persecução Penal é comumente interpretado como um instrumento que estimula a confissão extrajudicial do investigado, a qual seria utilizada como moeda de troca para obtenção de uma resposta penal mais branda. No entanto, essa lógica carrega riscos relevantes. Há a possibilidade concreta de ocorrerem falsas confissões, motivadas pelo desejo de evitar um processo penal, especialmente em contextos de vulnerabilidade ou pressão. Caso essa admissão de culpa venha a ser utilizada como

prova em eventual ação penal posterior, estar-se-ia diante de uma violação evidente ao direito constitucional de não autoincriminação (Marchionatti, 2024).

Diante dessas preocupações quanto à possibilidade de utilização da confissão obtida no âmbito do ANPP como meio de prova em eventual processo penal posterior, especialmente nos casos de não homologação do acordo ou descumprimento das condições pactuadas, Nishiyama (2025) propõe uma solução interpretativa relevante. Segundo o autor, diante da omissão legislativa quanto ao valor jurídico dessa confissão, seria possível aplicar, por analogia, o mesmo tratamento conferido à confissão colhida durante o inquérito policial. Nesse sentido, destaca-se que o art. 12 do Código de Processo Penal determina que o inquérito acompanhará a denúncia ou queixa, mas esse dispositivo deve ser lido em consonância com o art. 155 do mesmo código, que veda o uso exclusivo de elementos informativos do inquérito para fundamentar sentença condenatória, exceto quando se tratar de provas cautelares, não repetíveis ou antecipadas. Assim, conclui-se que a confissão feita no contexto do ANPP, por sua natureza extrajudicial e desprovida das garantias plenas do contraditório, não deve ser utilizada isoladamente como fundamento para eventual condenação penal.

De forma alinhada, Oliveira (2021) chama a atenção para o risco de que a confissão realizada no âmbito do ANPP, se considerada irretratável e definitiva, possa levar o investigado a uma autoincriminação indevida, em prejuízo ao princípio da presunção de inocência e ao direito ao silêncio. Para evitar tais consequências, o autor defende que sejam implementados mecanismos judiciais rigorosos para assegurar que a confissão não seja utilizada como prova exclusiva em processos penais posteriores, reforçando a necessidade de homologação judicial do acordo como condição indispensável para sua validade.

Dando seguimento à mesma linha argumentativa, Nishiyama (2025) reforça que a confissão obtida no contexto do ANPP deve ter seu valor jurídico equiparado àquela realizada durante o inquérito policial. Para o autor, tal confissão só poderia ser utilizada como elemento de defesa, e nunca como meio autônomo de prova incriminatória. Assim, da mesma forma que ocorre com os elementos informativos colhidos na fase investigativa, a admissão de culpa feita pelo investigado durante as tratativas do ANPP não pode, por si só, fundamentar uma eventual condenação penal. Deveria, portanto, ser utilizada apenas quando devidamente corroborada por um conjunto probatório consistente, e ainda assim, limitada a fins de arquivamento ou em

benefício do próprio imputado. A utilização isolada dessa confissão, caso o acordo seja frustrado, violaria princípios como o contraditório, a ampla defesa e a vedação à autoincriminação.

Marchionatti (2024) acrescenta uma outra premissa relevante ao debate: a natureza da confissão no contexto do ANPP. O autor pondera que, embora a legislação não exija que essa confissão seja espontânea ou unilateral, ela deve necessariamente ser voluntária, ou seja, fruto de uma decisão livre do imputado, mesmo que incentivada pela acusação, desde que com a devida orientação da defesa técnica. Nesse sentido, diferencia-se a voluntariedade da espontaneidade, destacando que o direito brasileiro valoriza a confissão espontânea como atenuante de pena (nos termos do art. 65 do Código Penal), mas não admite sua negociação no curso do processo judicial. Caso contrário, haveria risco de violação ao direito do acusado de não produzir prova contra si mesmo, o que poderia descaracterizar a legitimidade do acordo e comprometer garantias constitucionais fundamentais.

Nishiyama (2025) chama atenção para outra lacuna ainda não resolvida pela legislação: a situação dos corréus em casos de concurso de agentes, quando apenas um deles adere ao acordo e realiza a confissão exigida. Nesse cenário, o autor sustenta que não seria razoável admitir o uso dessa confissão em desfavor dos demais acusados, especialmente quando estes não participaram do ANPP e tampouco confessaram os mesmos fatos. Isso porque tal prática implicaria violação indireta ao direito à não autoincriminação e comprometeria o equilíbrio da paridade de armas entre defesa e acusação.

Nesse sentido, Araújo (2024) reforça que os elementos produzidos no âmbito do ANPP, sobretudo a confissão, são obtidos em fase pré-processual, sem a presença do contraditório e da ampla defesa, características fundamentais do devido processo legal. Por isso, conclui que tais elementos não devem, de forma isolada, servir como base para condenação de corréu que não participou do acordo, sob pena de grave violação aos direitos fundamentais. Afinal, permitir que um réu seja condenado com base em declarações prestadas por outro, fora do crivo judicial e sem possibilidade de impugnação, representaria distorção do próprio sistema acusatório e fragilização das garantias constitucionais.

Como bem sintetiza Nishiyama (2025), a confissão exigida no Acordo de Não Persecução Penal deve ser compreendida como um instrumento voltado unicamente à viabilidade do próprio acordo, ou seja, serve como elemento de autoria suficiente

para impedir o arquivamento e justificar a proposta de solução consensual. Não se trata, portanto, de uma prova produzida com finalidade condenatória, mas de um requisito formal e circunstancial inserido dentro de um contexto pré-processual. Nesse sentido, utilizá-la como prova válida em eventual processo penal posterior, após a rescisão ou rejeição do acordo, seria desvirtuar completamente sua função e comprometer princípios essenciais como o contraditório, a ampla defesa e o direito à não autoincriminação. Assim, o autor é enfático ao afirmar que, nesses casos, a confissão não pode ser aproveitada pela acusação, devendo ser desentranhada dos autos e absolutamente descartada como fundamento para condenação.

Na mesma direção, o autor também argumenta que condicionar o acesso ao ANPP à exigência de uma confissão formal e circunstanciada impõe uma barreira injustificada ao ingresso na justiça penal negociada. Segundo sua análise, essa exigência acaba por coagir investigados e acusados, que se sentem pressionados diante do poder do Estado representado por órgãos como o Ministério Público e a polícia. Essa coação, ainda que indireta, reduz significativamente as chances de efetiva celebração dos acordos, contrariando justamente o objetivo despenalizador que fundamenta o instituto. Por isso, em proposta legislativa apresentada pelo autor, defende-se a retirada expressa da exigência de confissão do caput do art. 28-A do CPP, além da inclusão de norma que proíba o uso da confissão prestada extrajudicialmente como prova em eventual processo penal posterior ao insucesso do ANPP (Nishiyama, 2025).

3.3. O ANPP E O RISCO DE EROSÃO DAS GARANTIAS NO PROCESSO PENAL NEGOCIADO

A ampliação do espaço para soluções consensuais no processo penal brasileiro, embora represente avanço na busca por eficiência e celeridade, não está imune a críticas. Diversos autores alertam que, sem mecanismos de controle adequados, o ANPP pode contribuir para a erosão das garantias fundamentais e para o reforço de desigualdades já presentes no sistema penal.

Vasconcellos e Reis (2021) apontam que a negociação penal, quando conduzida sem salvaguardas institucionais, pode comprometer princípios como o devido processo legal, o contraditório e a presunção de inocência. De modo semelhante, Divan e Santiago (2024) defendem que o momento de avaliação da

viabilidade do acordo deve ser compreendido como instância decisiva para a efetivação dos direitos fundamentais, permitindo a ponderação entre a necessidade de punição e os valores da dignidade humana e da proporcionalidade.

Para os autores, é justamente nessa etapa que se abre espaço para uma análise crítica da necessidade de intervenção penal, permitindo que critérios como a insignificância da conduta, a mínima ofensividade do fato e a desproporcionalidade da resposta estatal sejam ponderados à luz dos princípios constitucionais da intervenção mínima, da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade. Ao reconhecer a possibilidade de não se impor o aparato punitivo em sua integralidade, o Ministério Público atua não apenas como executor da lei, mas como garantidor de um processo penal orientado pela justiça material. Essa postura não enfraquece o sistema, mas o fortalece, ao impedir que a persecução penal se torne um instrumento de opressão ou de violação de direitos, reafirmando o compromisso do Estado com os valores fundantes do Estado Democrático de Direito (Divan e Santiago, 2024).

Seguindo essa mesma lógica garantista, Resende (2020) adverte que excluir o controle judicial sobre o ANPP compromete a proteção do direito fundamental à liberdade, ao deixar o investigado sujeito a possíveis arbitrariedades do Ministério Público. Segundo o autor, a jurisdição constitucional não deve ser vista apenas como guardião do texto legal, mas como instrumento ativo de concretização dos direitos fundamentais. Ao exercer esse papel, o Judiciário atua como limite legítimo à atuação estatal, garantindo que a justiça penal consensual não se desvie de seus princípios constitucionais nem se transforme em meio de ampliação do poder punitivo em detrimento das garantias individuais.

Dando continuidade à análise crítica sobre o risco de erosão das garantias fundamentais no âmbito da justiça penal negociada, torna-se ainda mais evidente a assimetria de forças entre acusação e defesa quando se considera a frágil posição negocial ocupada pelo investigado. Conforme observam Pereira e Parise (2020), essa desigualdade é agravada por uma tendência preocupante do próprio Poder Judiciário em flexibilizar garantias processuais penais em nome da eficiência. Nessa lógica, o acordo passa a ser percebido como a “única saída” para o acusado, que se vê diante de uma “coação moral irresistível”, especialmente quando medidas cautelares como a prisão provisória são instrumentalizadas como forma indireta de pressionar por adesões a mecanismos negociais, como o ANPP ou a colaboração premiada.

Frente a esse cenário, os autores reforçam que, ainda que o avanço da justiça penal consensual seja inevitável, seu desenvolvimento deve respeitar os marcos do sistema acusatório e não pode se dar em detrimento dos direitos fundamentais. A busca por eficiência, portanto, deve ser equilibrada com o compromisso inegociável com a legalidade, a jurisdicionalidade e as garantias do devido processo legal, pilares essenciais de um processo penal verdadeiramente democrático.

Essa assimetria negocial se torna ainda mais preocupante quando observada à luz da seletividade estrutural do sistema penal, que afeta de maneira desproporcional pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e pertencentes a grupos racializados. Como destaca Silva (2024), a efetividade do Acordo de Não Persecução Penal no contexto do tráfico de drogas com causa de diminuição de pena é severamente comprometida pela lógica punitiva seletiva que orienta a atuação das instituições do sistema de justiça. A depender da cor da pele e da condição financeira do investigado, há uma tendência de enquadramentos mais gravosos, que afastam a incidência do ANPP desde o início da persecução penal. Isso ocorre tanto na delimitação entre usuário e traficante quanto na própria (não) aplicação da minorante prevista no § 4º do art. 33 da Lei de Drogas, revelando como critérios extralegais acabam influenciando decisões acusatórias com profundo impacto no acesso à justiça consensual. Nesse contexto, o ideal de imparcialidade e isonomia se fragiliza, e o instituto negocial corre o risco de se consolidar como um privilégio seletivo, e não como uma política pública penal orientada pelos princípios da igualdade material e da dignidade humana.

Neste ponto, o embate passa a ser entre o objetivo inicial do ANPP, de evitar a persecução, e a sua real finalidade, que é otimizar o sistema processual penal. Considerando a resposta lenta e pouco satisfatória às partes, o sistema de justiça criminal mostra-se incapaz de resolver todos os conflitos de forma tempestiva e adequada, o que apenas se mantém pela ideia equivocada de que o procedimento tradicional é o único possível para enfrentar a criminalidade.

Tal cenário evidencia a necessidade de se repensar o momento processual adequado para a propositura do ANPP, garantindo que sua aplicação não seja meramente instrumental, mas sim que observe as condições materiais e formais previstas em lei, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos fundamentais e à segurança jurídica. Além disso, o debate sobre o direito intertemporal reforça a importância de assegurar que a aplicação do ANPP respeite as normas vigentes no

momento dos fatos, evitando retrocessos ou avanços indevidos que possam comprometer a legitimidade e a efetividade do instituto (Aguiar; Cordeiro; Aguiar, 2023).

Além disso, é importante desconstruir a ideia de que a adoção de mecanismos despenalizadores, como o ANPP, implicaria em impunidade ou leniência frente à criminalidade. Segundo Silva (2024), essa percepção está baseada em uma compreensão distorcida do papel das medidas alternativas, frequentemente associadas à fragilidade do sistema punitivo. Na realidade, esses instrumentos oferecem uma resposta mais célere e eficiente aos conflitos penais, contribuindo para a racionalização da justiça criminal sem necessariamente comprometer sua função repressiva. A crença de que apenas o encarceramento seria capaz de exercer uma reprovação suficiente sobre o delito reflete mais um apelo simbólico ao poder punitivo do que uma avaliação técnica sobre a efetividade das respostas estatais.

Não se pode responsabilizar o agente criminalizado por falhas estruturais do sistema penal, especialmente quando a seletividade se evidencia desde a fase investigatória. Como aponta Silva (2024), se uma atenuante reconhecida na sentença já era perceptível desde a denúncia, sua não aplicação inicial revela uma lógica punitivista que recai desproporcionalmente sobre os mais vulneráveis. O processo de criminalização, nesse sentido, não depende apenas da conduta ilícita, mas da correspondência do indivíduo ao estereótipo socialmente construído de delinquente, geralmente marcado por raça e classe.

Clementino (2021) destaca que a implementação prática do Acordo de Não Persecução Penal não tem refletido plenamente seus objetivos declarados, revelando graves assimetrias em sua aplicação. O autor aponta que, embora a legislação preveja critérios objetivos para a proposição do acordo, os Ministérios Públicos, em diversas situações, impõem restrições não previstas em lei, operando com um filtro supralegal que limita a incidência do instituto. Essa filtragem se mostra mais rígida em determinados delitos, como os crimes patrimoniais, os previstos na Lei de Drogas e os tipificados no Estatuto do Desarmamento, condutas frequentemente atribuídas a indivíduos das camadas sociais mais vulneráveis.

Em contrapartida, há maior flexibilidade na proposição do ANPP para delitos como os contra a fé pública, a administração pública, o meio ambiente, a ordem tributária e o sistema financeiro, os quais, apesar de sua gravidade e impacto social, são usualmente relacionados a pessoas pertencentes às elites econômicas. Essa

disparidade evidencia um funcionamento seletivo do sistema penal, que, mesmo na justiça consensual, tende a reproduzir o viés estrutural de punição da pobreza e tolerância com os setores privilegiados da sociedade.

Essa seletividade estrutural no sistema penal não apenas reflete desigualdades sociais, mas também se manifesta na atuação do Ministério Público, que aplica o Acordo de Não Persecução Penal de forma diferenciada conforme a classe social do acusado. Clementino (2021) destaca que a seletividade penal influencia diretamente a atuação do Ministério Público na aplicação do ANPP, gerando interpretações desiguais da mesma lei conforme o perfil social do acusado. Crimes cometidos por pessoas das classes mais altas, como infrações contra a ordem tributária, meio ambiente e administração pública, costumam ser tratados com maior flexibilidade e acesso facilitado ao acordo. Por outro lado, delitos ligados às classes populares, especialmente crimes contra o patrimônio, infrações à Lei de Drogas e crimes previstos no Estatuto do Desarmamento, enfrentam um filtro rigoroso que restringe a aplicação do ANPP. Essa disparidade demonstra como o sistema penal reproduz uma lógica punitiva seletiva, em que o acordo, apesar do seu potencial despenalizador e descarcerizador, acaba sendo um instrumento inacessível para a maioria vulnerável, reforçando a exclusão social e o encarceramento dos mais pobres.

Ao longo do estudo, ficou evidente que o Acordo de Não Persecução Penal se insere em um contexto de tensões entre eficiência processual e proteção das garantias fundamentais, revelando fragilidades e potencialidades do modelo de justiça penal consensual. A análise demonstrou que, embora o instituto ofereça uma resposta mais célere e racional aos conflitos penais, sua aplicação prática ainda enfrenta desafios estruturais, como a desigualdade de poder entre acusação e defesa, a seletividade socioeconômica e racial e a insuficiência de mecanismos de controle judicial.

Essa constatação evidencia que o sucesso do ANPP depende não apenas de sua previsão legal, mas de um acompanhamento crítico de sua operacionalização, de modo que os princípios constitucionais da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da intervenção mínima sejam efetivamente observados em cada caso, garantindo que o instrumento seja, de fato, um mecanismo de justiça material e não apenas um recurso de conveniência processual.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo central a análise crítica do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), examinando-o sob a perspectiva do acesso à justiça e da proteção das garantias fundamentais no Estado Democrático de Direito. Buscou-se compreender se o instituto, ao propor maior eficiência e racionalidade na persecução penal, efetivamente contribui para uma justiça mais célere e justa, ou se, ao contrário, reproduz desigualdades e fragiliza direitos essenciais do investigado.

O estudo demonstrou que o ANPP surge como uma resposta pragmática e necessária à crise estrutural do sistema penal brasileiro, marcada pela morosidade processual e pela sobrecarga de demandas. Trata-se de uma legítima escolha de política criminal voltada à desjudicialização e à racionalização da aplicação da lei penal, em consonância com o princípio da intervenção mínima. De natureza jurídica híbrida, combinando elementos materiais e processuais, o instituto busca oferecer soluções penais mais proporcionais e menos onerosas, contribuindo para o desafogo do Judiciário e a redução da seletividade punitiva.

No tocante à atuação ministerial, concluiu-se que o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal configura um verdadeiro poder-dever do Ministério Público, e não uma mera faculdade. A presença dos requisitos legais impõe ao parquet a obrigação de propor o acordo, sob pena de violação ao devido processo legal e ao princípio da isonomia. Contudo, a efetividade desse controle ainda se mostra fragilizada pelo funcionamento interno da instituição, que revela traços de corporativismo institucional e tende a confirmar grande parte das recusas ministeriais. Nesse contexto, o controle judicial na fase de homologação assume papel fundamental, funcionando como salvaguarda contra abusos, assegurando a legalidade, a voluntariedade e a proporcionalidade das condições pactuadas.

O ponto de maior tensão identificado na pesquisa reside na exigência da confissão formal e circunstanciada como condição para a celebração do acordo. Embora prevista como contrapartida necessária no modelo negocial, essa exigência, quando obtida em fase pré-processual e sem as plenas garantias do contraditório, representa risco concreto de coerção indireta e de violação ao direito à não autoincriminação e à presunção de inocência. Caso o acordo não seja concretizado, a confissão não pode ser utilizada isoladamente como elemento de prova em eventual

ação penal, devendo ter valor restrito e equiparado ao dos elementos colhidos na fase inquisitorial.

Outro aspecto crítico revelado é a reprodução da seletividade estrutural do sistema penal. A aplicação prática do ANPP tem se mostrado desigual, com maior rigor na filtragem de delitos associados a indivíduos em situação de vulnerabilidade social e maior flexibilidade em infrações de natureza econômica ou administrativa. Essa disparidade, somada à ausência de critérios objetivos e públicos para a definição das condições do acordo, compromete o princípio da isonomia e transforma o ANPP, em certos contextos, em um privilégio seletivo, distanciando-o de sua proposta despenalizadora e democrática.

Além disso, observa-se que a assimetria estrutural entre o Ministério Público e o investigado ainda representa um dos maiores desafios à legitimidade do Acordo de Não Persecução Penal. A posição institucionalmente fortalecida do órgão acusador, somada às cláusulas abertas do artigo 28-A do Código de Processo Penal, amplia consideravelmente o campo de discricionariedade ministerial e pode gerar desequilíbrios na negociação. A ausência de parâmetros legais uniformes para a fixação dessas condições fragiliza a paridade de armas e permite variações significativas entre casos semelhantes, sujeitando o imputado a critérios muitas vezes subjetivos. Nesse sentido, reforça-se a importância de um controle judicial efetivo e fundamentado, capaz de equilibrar a atuação das partes e garantir que o consenso não se converta em instrumento de coerção ou desigualdade.

Conclui-se, portanto, que o Acordo de Não Persecução Penal possui grande potencial para contribuir com a eficiência do sistema de justiça criminal, ao oferecer uma resposta célere, proporcional e racional aos delitos de menor gravidade. Todavia, sua consolidação como instrumento legítimo de justiça penal democrática depende de aperfeiçoamentos normativos e institucionais, capazes de reduzir a assimetria entre as partes e de reforçar os mecanismos de controle e transparência. É imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos e uniformes para a proposição do acordo e para a fixação de suas condições, bem como um controle judicial mais incisivo sobre eventuais abusos e desproporcionalidades.

Por fim, reafirma-se que o ANPP deve ser compreendido não como instrumento de conveniência estatal, mas como meio de realização da justiça material, pautada na proteção da dignidade humana, na igualdade e na preservação das garantias fundamentais. Somente mediante a aplicação responsável, transparente e equilibrada

desse instituto será possível transformar o consenso em verdadeira expressão de justiça democrática, em que a eficiência processual não se sobreponha aos direitos do indivíduo, mas se harmonize com os valores e princípios que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Portanto, a consolidação do Acordo de Não Persecução Penal depende, acima de tudo, de um amadurecimento institucional e cultural do sistema de justiça brasileiro. É necessário que promotores, magistrados, defensores e demais atores jurídicos compreendam o ANPP não apenas como um mecanismo técnico de desburocratização, mas como uma ferramenta de efetivação de direitos e de humanização da persecução penal. O fortalecimento de uma cultura de consenso, baseada na boa-fé, na transparência e na observância das garantias constitucionais, é o caminho para que o instituto cumpra plenamente sua função democrática. Nesse sentido, o ANPP simboliza não apenas uma inovação legislativa, mas uma mudança paradigmática na forma de se conceber a justiça criminal, menos punitiva, mais dialógica e verdadeiramente comprometida com a concretização da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Júlio Cesar de; CORDEIRO, Nefi; AGUIAR, Mirella de Carvalho. *O momento processual adequado para a propositura do Acordo de Não Persecução Penal e a aplicação do direito intertemporal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 194, n. 31, p. 181-220, fev. 2023.

ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. Salvador: Juspodivm, 2019.

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

ARAÚJO, Andre Luiz Silva. *Acordo de não persecução penal: finalidade e limites*. In: AKERMAN, William; MARINHO JR., Inezil Penna (org.). *Justiça Penal Negociada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/justica-penal-negociada/2518943878>. Acesso em: 20 de out. 2025.

ARAÚJO, Brena Diniz. *O Acordo de Não Persecução Penal*. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, v. 13, n. 2, p. 133–152, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v13i2.193>. Acesso: 20 de out. 2025.

BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo penal*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARCELOS, Gabriel Teixeira. *A (in)eficácia do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de desencarceramento no Brasil*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, 2024. Disponível em: [arquivo pessoal]. Acesso em: 15 de set. 2025.

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. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lei-13964-pacote-anticrime.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. HC 194.677/SP, 2ª T., rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. HC 668520/SP, 2021/0156468-5, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 10 ago. 2021, DJe 16 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 762.049 – PR 2022/0245416-2. Rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 7 mar. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202454162. Acesso em: 30 de set. 2023.

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

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. *Manual do acordo de não persecução penal à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)*. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015.

CARVALHO, G. F. A.; MENDONÇA FILHO, L.; PINTO, G. de A. ANPP: *uma abordagem crítica sobre o poder-dever do Ministério Público e suas instruções na celeridade e trânsito do processo penal*. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 10, p. 4460–4473, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i10.11903>. Acesso em: 23 de set. 2025.

CLEMENTINO, João Maia Vasconcelos. *Acordo de não persecução e a seletividade penal: a despenalização seletiva*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/pablo/Downloads/DPM%20Tese%20de%20L%C3%A1urea%20-%20Jo%C3%A3o%20Maia%20Vasconcelos%20Clementino%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/pablo/Downloads/DPM%20Tese%20de%20L%C3%A1urea%20-%20Jo%C3%A3o%20Maia%20Vasconcelos%20Clementino%20(3).pdf). Acesso em: 24 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277/>. Acesso em: 2 set. 2025.

CRUZ, Rogério Schietti; MONTEIRO, Eduardo Martins Neiva. *Acordo de Não Persecução Penal (ANPP): aspectos gerais e observações sobre a confissão extrajudicial*. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 10, n. 1, p. e907, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbdpp/a/svBrLBM6dNPhhRz6FW9G5dg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 de set. 2025.

CUNHA, Rogério Sanches. *Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019: Comentários às alterações no CP, CPP e LEP*. Salvador: Juspodivm, 2020.

CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. *Acordo de não persecução penal*. Salvador: Juspodivm, 2019.

DANTAS, Thiago de Medeiros. *Acordo de Não Persecução Penal (ANPP): um estudo do possível impacto para a eficiência do sistema de justiça criminal brasileiro*.

Revista FT, Ciências Sociais Aplicadas, v. 29, n. 142, jan. 2025. Disponível em: 10.69849/revistaft/fa10202501190132. Acesso em: 2 de set. 2025.

DE-LORENZI, Felipe da Costa. *Justiça negociada e fundamentos do direito penal: pressupostos e limites materiais para os acordos sobre a sentença penal no Brasil*. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) – PUC-RS, Porto Alegre, 2020.

DIVAN, G. A.; ARARUNA SANTIAGO, N. E. *Acordo de Não Persecução Penal como instrumento político-criminal: possibilidades, reconfigurações jurisprudenciais vinculantes e os novos rumos do processo penal brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v10i1.920>. Acesso em: 23 de out. de 2025

FERREIRA, Gilmaro Alves; SILVA, Mateus Nelito Martins. *A expansão da justiça negociada na seara penal: uma análise do acordo de não persecução penal*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

FRANCO, José Henrique Kaster. *O papel do juiz no acordo de não persecução penal*. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). *Acordo de não persecução penal*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

HALAH, Leonardo. *O oferecimento de ANPP como dever-poder do Ministério Público: recusa injustificada ou ilegalmente motivada e rejeição da denúncia por falta de interesse de agir para a ação penal condenatória*. In: JR., Inezil; AKERMAN, William. *Justiça Penal Negociada*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/justica-penal-negociada/2518943878>. Acesso em: 24 de out. 2025.

LANGROIVA PEREIRA, Claudio José; GIRADE PARISE, Bruno. *Segurança e justiça: o acordo de não persecução penal e sua compatibilidade com o sistema acusatório*. Opinião Jurídica, v. 19, n. 38, p. 115-135, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v19n38/1692-2530-ojum-19-38-115.pdf>. Acesso em: 24 de out. 2025

LIMA, Renato Brasileiro de. *Pacote Anticrime: comentários à Lei nº 13.964/19 – artigo por artigo*. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. *A crise existencial da justiça negocial e o que (não) aprendemos com o JECRIM*. Boletim IBCCRIM, v. 29, n. 344, p. 4-6, 2021.

LOVATTO, Aline Corrêa; LOVATTO, Daniel Corrêa. *Confissão como (des)acordo de não persecução penal*. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 26, p. 65–84, 2020. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/17>. Acesso em: 23 out. 2025.

MARCHIONATTI, Daniel. *Quanto vale uma confissão negociada? ANPP e direito ao silêncio*. In: JR., Inezil; AKERMAN, William. *Justiça Penal Negociada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/justicapenal-negociada/2518943878>. Acesso em: 22 de out. 2025.

MORAIS DA ROSA, Alexandre; ROSA, Luísa Walter da; BERMUDEZ, André Luiz. *Como negociar o acordo de não persecução penal: limites e possibilidades*. Florianópolis: Emais, 2021.

NEVES, Amanda Pereira; JACOB, Alexandre. *O acordo de não persecução penal e seus reflexos no sistema judiciário brasileiro*. Revista da Defensoria Pública do RS, Porto Alegre, ano 15, v. 1, n. 34, p. 139-161, 2024. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/610>. Acesso em: 15 set. 2025.

NISHIYAMA, Hélio. *O ANPP como instrumento de acesso à justiça: eficácia, limites normativos e desafios da justiça penal negociada*. 2025. 146 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Econômico e Desenvolvimento,) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5464>. Acesso em: 24 de out. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Tiago Felipe. *Acesso à justiça penal e Defensoria Pública: uma discussão sobre assistência jurídica criminal e a violação de direitos fundamentais em Goiás*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – UniCEUB, Brasília, 2016.

RESENDE, A. C. L. de. *Direito (subjetivo) ao Acordo de Não Persecução Penal e controle judicial: reflexões à luz da teoria dos direitos fundamentais*. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 6, n. 3, p. 1543-1582, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.347>. Acesso em: 24 de out. 2025.

ROCHA, Lucas Ramos Krause dos Santos; AMARAL, Thiago Bottino do. *A exigência da confissão no acordo de não persecução penal sob a óptica da Análise Econômica do Direito*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 30, n. 191, p. 261-284, jul./ago. 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9537207>. Acesso em: 23 de out. de 2025.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. *Controle jurisdicional sobre a iniciativa e o conteúdo do acordo de não persecução penal*. In: JR., Inezil; AKERMAN, William. *Justiça Penal Negociada*. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/justica-penal-negociada/2518943878>. Acesso em: 20 de out. de 2025.

SARDINHA, Leonardo Lopes. *Acordo de não persecução penal: uma análise de sua eficiência como instrumento consensual de resolução de conflitos penais*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Desenvolvimento) – IDP, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2751>. Acesso em: 29 de set. 2025.

SILVA, Juliana Ferreira da. *O plea bargain e as falsas confissões: uma discussão necessária no sistema de justiça criminal*. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Edição Especial Pacote Anticrime, ano 27, n. 318, p. 8-11, mai. 2019. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6331-O-plea-bargain-e-as-falsas-confissoes-uma-discussao-necessaria-no-sistema-de-justica-criminal. Acesso em: 24 de out. 2025

SILVA, Luana Fernandes da. *A seletividade da justiça negocial: a inaplicabilidade prática do acordo de não persecução penal no delito de tráfico privilegiado*. 2024. TCC (Bacharelado em Direito) – Unipampa, Santana do Livramento, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/server/api/core/bitstreams/cf6a1517-cd45-45d4-b740-71a910845a14/content>. Acesso em: 24 de out. 2025.

SILVEIRA JUNIOR, Gerson Costa. *Justiça penal consensual: o acordo de não persecução penal e os possíveis espaços de discricionariedade da atuação ministerial*. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/268267>. Acesso em: 23 de out. 2025.

SOUZA, Renee do Ó (org.). *Lei Anticrime: comentários à Lei 13.964/2019*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de; REIS, Dimas Antônio Gonçalves Fagundes. *Limites à utilização da confissão do imputado realizada como requisito ao Acordo de Não Persecução Penal*. Revista de Estudos Criminais, n. 80, jan./mar. 2021.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de; TRAJANO, Larissa Cristina Vieira. *Acordo de não persecução penal e o poder negocial do Ministério Público: análise e propostas a partir de entrevistas com promotores/as do MPDFT*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1-28, 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/81821>. Acesso em: 21 de out. 2025.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*. 2. ed., 3. reimp. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

WUNDERLICH, Alexandre et al. *Acordo de não persecução penal e colaboração premiada: após a Lei Anticrime*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.