

ANPP e a necessária eliminação de subjetivismos na sua aplicação

17/12/2025

Introduzido pela Lei 13.964/2019, que ficou conhecida como “pacote anticrime”, o acordo de não persecução penal (ANPP) surge como mais um instrumento consensual de solução de conflitos de natureza penal e alternativa ao sistema acusatório, mitigando o princípio da obrigatoriedade com aplicação na fase pré-processual a infrações sem violência ou grave ameaça cuja pena mínima seja inferior a quatro anos.

O tema foi amplamente discutido nos tribunais superiores, principalmente em relação à sua aplicabilidade retroativa, sobrevivendo o entendimento consolidado sobre a possibilidade de sua propositura até o trânsito em julgado da decisão [1], uma vez que sua natureza jurídica híbrida — processual e penal — confere ao instituto a necessidade de observância do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica [2].

A consolidação desse (correto) entendimento resultou na observância da análise quanto à possibilidade de propositura do acordo a todos os processos criminais em trâmite na data do julgamento (18/9/2024), obrigando o órgão acusatório a avaliar a presença dos requisitos legais em cada caso concreto. Aos processos posteriores a essa data, o Ministério Público deverá analisar a propositura antes do recebimento da denúncia ou no curso da ação penal, se for o caso.

Diferentemente das medidas despenalizadoras trazidas pela Lei 9.099/95 — transação penal e suspensão condicional do processo — e a exemplo do instituto estadunidense do *plea bargaining*, que o inspirou — dos principais e mais relevantes requisitos do ANPP é a confissão formal do acusado, que, aliada à reparação do dano causado, constitui-se como verdadeiro instrumento de justiça restaurativa.

Como consequência, com a homologação do acordo na Justiça e cumpridas as condições acordadas entre Ministério Público e acusado, ou seja, reparado o dano e cumprida eventual medida (e não pena [3]) restritiva de direitos, decorrerá a extinção da punibilidade. Importante destacar que há vedação legal ao ANPP para reincidentes, para condutas habituais e para crimes praticados no âmbito de abrangência da Lei Maria da Penha.

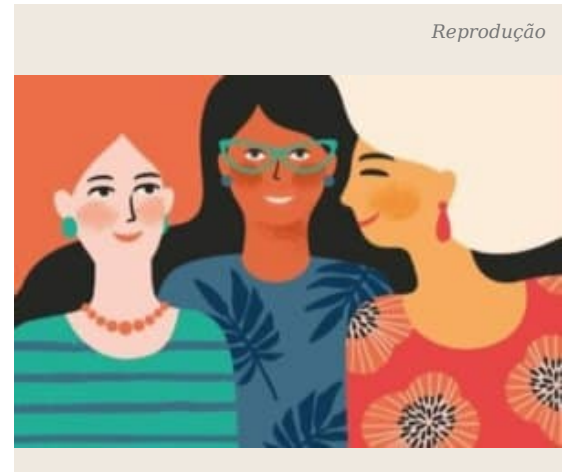
Subjetivismos

Outra questão controvertida já pacificada na jurisprudência dizia respeito à possibilidade de propositura do ANPP a acusados que não confessaram na fase investigativa. Também sob o rito dos recursos repetitivos, o STJ fixou a Tese 1.303, que determina que a não confissão prévia não constitui óbice, pois não é exigido pelo artigo 28-A do CPP.

Bem estabelecidos os critérios legais, com consolidação de entendimento jurisprudencial acerca do tema, remanesce entre grande parcela da doutrina e a corrente majoritária da

jurisprudência importante controvérsia acerca da natureza jurídica do instituto.

Segundo entendimento hoje prevalente nos tribunais superiores, a propositura ou não do ANPP trata-se de faculdade ministerial [4], a partir da análise dos requisitos legais e, sobretudo, do subjetivo critério de conveniência previsto na expressão “*desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime*”. A orientação, hoje consolidada nos tribunais superiores, afasta o reconhecimento do ANPP como direito subjetivo do investigado e limita o controle judicial à legalidade formal da motivação, sem adentrar seu mérito.



Contudo, essa compreensão — embora dominante na jurisprudência — não se coaduna com a arquitetura normativa do instituto e ainda menos com o sistema acusatório constitucional. Se o Ministério Público exerce um dever-poder [5], e não um poder discricionário absoluto, é porque sua atuação é vinculada ao cumprimento de requisitos legais.

A própria existência de parâmetros objetivos definidos pelo legislador demonstra que, uma vez preenchidos, a proposta não pode ser negada com base em juízos abstratos ou em percepções subjetivas do órgão acusador. Aceitar o contrário significaria reduzir o ANPP a mera liberalidade do Ministério Público, o que esvazia por completo a finalidade restaurativa e racionalizadora do instituto.

A controvérsia lembra aquela surgida com a promulgação da Lei 9.099/95. Inicialmente, a jurisprudência inclinou-se a compreender a transação penal e a suspensão condicional do processo como atos discricionários do Ministério Público. A doutrina, liderada por Luiz Flávio Gomes, Ada Pellegrini Grinover [6] e Magalhães — acompanhada de intensa atuação da advocacia criminal — sustentou a necessidade de reconhecer tais institutos como direitos subjetivos do acusado, sempre que presentes os requisitos legais, tese que prevaleceu durante alguns anos [7]. Posteriormente, os tribunais superiores [8] reverteram esse entendimento e voltaram a tratá-los como prerrogativa ministerial. É justamente nesse movimento pendular entre doutrina e jurisprudência que o debate sobre o ANPP deve ser compreendido.

O histórico revela que a classificação dos institutos despenalizadores como faculdades do Ministério Público é menos uma conclusão dogmática e mais uma construção jurisprudencial circunstancial. Do ponto de vista constitucional, a interpretação mais coerente é a que reconhece que, preenchidos os requisitos legais, a atuação do Ministério Público é vinculada — e, portanto, a proposta deve ser apresentada.

A permissão de análise de conveniência para a propositura do acordo, para além do cumprimento dos requisitos legais, viola os princípios da legalidade, da isonomia, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, pois permite que casos idênticos recebam soluções diversas a depender da vontade individual do representante do Ministério Público, o que ainda resulta em inegável insegurança jurídica e esvazia o sentido restaurativo da política

criminal que orienta o ANPP.

Institutos despenalizadores refletem política criminal do legislador voltada à criação de espaço de consenso e de justiça restaurativa em um sistema acusatório no qual a instrução penal e a sentença são a regra. Justamente por essa razão, não se compatibilizam com subjetivismos que autorizem a recusa do acordo sem um fundamento objetivo e concreto.

Em verdade, a análise da conveniência da propositura do acordo já se extrai do cumprimento dos requisitos legais, sendo certo que os critérios da necessidade e suficiência para prevenção e repressão do crime demandam análises pessoalizadas demais para se afigurarem como requisito legal.

A vítima que, por sua vez, tem seu protagonismo reforçado pelo ANPP, já que a reparação do dano é requisito indispensável, perde força diante da permissão de uma recusa arbitrária do órgão acusatória. É arbitrária, porque, na ausência de critérios claros para aferir a legalidade, prevalece o desmando.

Portanto, além dos critérios objetivos já previstos em lei, é indispensável afastar qualquer interpretação que permita subjetivismo desmedido. A margem interpretativa excessiva abre espaço para arbitrariedades incompatíveis com o Estado de Direito, pois viola a legalidade e a isonomia ao tratar de forma desigual investigados em situações objetivas semelhantes, vez que, por exemplo, a lei já veda a aplicação do acordo a acusados reincidentes.

O ANPP também funciona como elemento de proteção ao direito constitucional de locomoção, evitando perseguições penais desnecessárias, preservando a liberdade individual e concretizando, ainda, o princípio da dignidade humana, sendo certo que a avaliação sobre o cumprimento dos requisitos de forma não objetiva também representa violação a garantias fundantes da democracia brasileira.

Da mesma forma, a recusa infundada do MP, sem a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário viola a inafastabilidade da jurisdição [9]. Se há discordância entre acusado e Ministério Público quanto à recusa, cabe ao Judiciário exercer controle de legalidade, inclusive determinando nova análise ou impondo a proposta, quando o ato ministerial extrapola os limites legais [10]. O devido processo legal substantivo e a isonomia exigem tratamento paritário entre institutos consensuais e impedem a discricionariedade irrestrita.

A compreensão do ANPP como instituto que gera direito subjetivo — ou, no mínimo, como ato vinculado — fortalece a consensualidade penal e impede decisionismos incompatíveis com o Estado Democrático de Direito. A proteção contra eventuais arbitrariedades do Ministério Público não enfraquece sua titularidade da ação penal, mas a delimita dentro dos contornos da legalidade estrita.

Por essa razão, embora a jurisprudência atual negue natureza de direito subjetivo ao ANPP, a interpretação constitucionalmente adequada é a que reconhece que, uma vez preenchidos os requisitos legais, a proposta deve ser apresentada; e, havendo recusa, esta deve ser motivada de modo concreto e submetida ao controle jurisdicional. Qualquer entendimento diverso converte o instituto em mera liberalidade, frustrando sua razão de existir.

-
- [1] STF, no julgamento do HC nº 185.913-SP, e o STJ, no Tema Repetitivo nº 1.098.
- [2] art. 5º, XL, da CF.
- [3] A aplicação de pena pressupõe o devido processo legal.
- [4] HC 185.913, Relator Ministro GILMAR MENDES, Pleno, Julgamento em 18/9/2024. DJE 19/9/2024, publicado em 20/09/2024.
- [5] Na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo.
- [6] GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Juizados especiais criminais: comentários à lei 9.099, de 26.09.1995*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1999.
- [7] STJ: RHC 136.511/SP, 6ª Turma, RHC 7583/SP, 5ª Turma, ambos os julgados do ano de 1998.
- [8] AgRg no RHC 180566 / SP – Superior Tribunal de Justiça, disponível [aqui](#).
- [9] RESENDE, Augusto César Leite de. Direito (Subjetivo) ao Acordo de Não Persecução Penal e Controle Judicial: Reflexões à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais *in* Rbdpp: Revista Brasileira de Direito Processual, disponível [aqui](#).
- [10] JOSITA, Higyna; LOPES JR., Aury. Questões polêmicas do acordo de não persecução penal. Revista Consultor Jurídico. 6 mar. 20. Disponível em [Questões polêmicas do acordo de não persecução penal](#). Acesso em 08/12/25.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-17/anpp-e-a-necessaria-eliminacao-de-subjetivismos-na-sua-aplicacao/>