

ANPP é novo paradigma para resolver conflitos sem judicializar

21/02/2025

** Reportagem publicada na nova edição do [Anuário do Ministério Público](#). A versão impressa está à venda na [Livraria ConJur](#) ([clique aqui](#)). Acesse a versão digital pelo site do [Anuário da Justiça](#) ([anuario.conjur.com.br](#)).*

Usar uma bazuca para atirar em uma formiga. É essa a comparação possível quando a máquina judicial é acionada para punir autores de ilícitos sem maiores repercussões para a sociedade. O acordo de não persecução penal, introduzido no artigo 28-A do Código de Processo Penal pelo chamado pacote anticrime (Lei 13.964/2019), tem o potencial de reduzir as filas de processos criminais no Judiciário ao mesmo tempo que satisfaz vítima, réu e Ministério Público, responsável pela acusação.

Para uma vítima, claro, o furto de um bem será sempre importante. Mas é sensato que os recursos para tornar efetiva a Justiça sejam alocados para os casos de maior complexidade e maior repercussão social e econômica. O acordo de não persecução visa a solucionar os pequenos casos preservando o sistema judicial para que cuide das grandes causas.

A economia processual é inegável: o réu se afasta de sua posição de resistência e aceita cumprir o acordo estipulado pelo MP, que por sua vez deixa de oferecer a denúncia. O caso é homologado pelo juiz e é encerrado.

O advogado criminalista, Diogo Malan, explica que os mecanismos de aplicação negociada causaram uma alteração do centro gravitacional de poder do processo penal. “No modelo tradicional de persecução penal, o sujeito processual mais poderoso é o juiz. Já no modelo negocial, o acusador exerce poderes praticamente ilimitados, sem *accountability* ou controle efetivo: escolhe quais casos investiga diretamente, controla quais informações compartilha com o indiciado, propõe soluções consensuais, escolhe suas cláusulas e condições etc. Por isso, parcela crítica da doutrina pátria questiona se esses mecanismos, originários do sistema anglo-americano, são compatíveis com as características estruturais do sistema processual penal brasileiro, de tradição romano-germânica”, diz. Ressalvada a onipotência do acusador, é do réu a opção de aderir ou não à proposta de acordo, conforme sua própria conveniência.



Capa da nova edição do Anuário do Ministério Público Brasil, da ConJur

O próprio legislador constituinte abriu essa comporta, continua Malan, ao prever a transação penal no artigo 98 da Constituição Federal. “O principal desafio, hoje, é a ressignificação das garantias constitucionais do processo – historicamente concebidas para o tradicional modelo processual contencioso – para torná-las plenamente operacionais também nos microssistemas processuais de Justiça negociada”, afirma o advogado.

O ANPP é muito mais abrangente do que a transação penal e a suspensão condicional do processo (veja, ao lado, tabela explicativa de cada instituto), pois contempla crimes cuja pena mínima seja inferior a quatro anos de prisão e que tenham sido praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa: estão aí os crimes patrimoniais, e ambientais, crimes contra a ordem tributária, a administração pública, a dignidade sexual, etc. Mas não alcança o roubo – um dos principais motivos de encarceramento no país –, a violência doméstica ou o racismo.

Fato é que há muito potencial para que os acordos sejam usados como medida redutora do encarceramento. O furto ainda é um dos tipos penais com maior prevalência entre as pessoas encarceradas e o ANPP apresenta uma possibilidade de abarcar praticamente todas as suas modalidades.

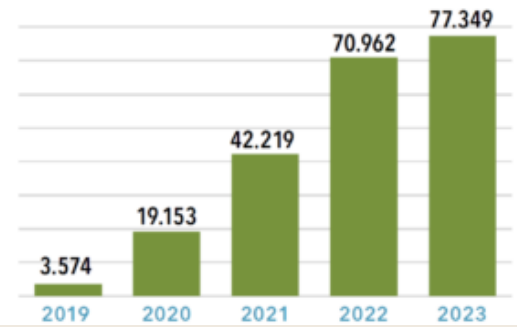
Na esteira dos atos golpistas de 8 de janeiro de 2023, a Procuradoria-Geral da República ofereceu 1,2 mil propostas de não persecução penal. O procurador-geral da República, Paulo Gonet, afirmou que ele e a equipe ficaram surpresos ao constatar que metade dos réus rejeitaram a proposta e preferiram responder aos processos criminais.

A reflexão prática dos entrevistados ouvidos por este **Anuário do Ministério Público** é a de que, se ao final da instrução existirá, muitas vezes, uma pena restritiva de direitos para o réu, nada mais prático do que, de forma muito mais célere, estas mesmas penas sejam discutidas e fixadas num acordo.

O promotor de Justiça Alexandre Rocha Almeida de Moraes, do MP-SP, conta que, no início, houve resistência dos colegas, principalmente porque a condenação tira a primariedade do réu. Mas agora os acordos aumentaram e têm saído mais nos crimes de receptação, furto, posse de arma de fogo, embriaguez ao volante, estelionato e, até mesmo, por assédio sexual em transporte público. No fórum criminal da Barra Funda, o maior da América Latina, onde tramitam cerca de 132 mil processos em 32 varas criminais e onde atuam cerca de 130 promotores, foi criado um setor de apoio aos promotores nos casos extrajudiciais, para que vítima e investigado sejam intimados e as audiências de acordo sejam marcadas.

Os acordos nas varas também tendem a aumentar depois que o Supremo Tribunal Federal entendeu e pacificou que os ANPPs se aplicam a casos anteriores à lei, desde que não tenham transitado em julgado. Em outubro de 2024, a 3ª seção do Superior Tribunal de Justiça adequou seu entendimento ao do STF. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, serão afetados 1,7

ANPPs FIRMADOS NO PAÍS



O aumento no número de acordos de não persecução penal no país

milhão de casos em tramitação impactados pela decisão do Supremo.

INSTITUTOS DE CONSENSO

SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO

(prevista nos artigos 77 a 82 do Código Penal)

- ▶ Beneficia o condenado à pena que não seja superior a dois anos, com a mesma por até quatro anos, desde que cumpridas as condições estabelecidas. O condenado não pode ser reincidente em crime doloso, deve ter circunstâncias favoráveis e não pode ser cabível a substituição por penas alternativas.
- ▶ Problema: com a Lei 9.714/98, que trata das medidas alternativas de pena, o *sursis* penal praticamente deixou de existir, já que só é possível a sua concessão se for incabível a substituição de penas – algo bem raro de acontecer em casos com pena superior a dois anos.
- ▶ A prática mostra que muitas vezes o “período de prova” do *sursis* é mais próximo da própria condenação.

TRANSAÇÃO PENAL

(prevista no artigo 76 da Lei 9.099/1995)

- ▶ Acordo firmado com o Ministério Público nos crimes de menor potencial ofensivo (pena máxima inferior a dois anos), em que o acusado aceita cumprir uma pena alternativa, multa ou restrição de direitos. Após a assinatura e o cumprimento das obrigações do acordo, o processo é arquivado. Não se admite para réus reincidentes.
- ▶ O agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa estará impedido de receber uma nova proposta de transação penal.

ACORDO DE LENIÊNCIA

(previsto na Lei 12.846/2013)

- ▶ Possibilidade de se formalizar acordos de leniência em matéria anticorrupção (Lei 12.846/2013 e Lei 12.813/2013).

COLABORAÇÃO PREMIADA

(prevista no artigo 4º da Lei 12.850/2013 e na Lei 9.807/99)

- ▶ Para que o colaborador receba benefícios como o perdão judicial e redução de dois terços da pena, é necessário que as informações fornecidas tragam um dos seguintes resultados: identificação de outros criminosos; revelação de estrutura e funcionamento de organização criminosa; prevenção de ocorrência de outros crimes; recuperação de bens ou localização de eventuais vítimas.

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

(previsto no artigo 28-A da Lei 13.964/2019)*

- ▶ Nesta nova dinâmica, propõe a lei uma troca de papéis, assumindo o juiz um papel mais ativo enquanto o protagonismo na solução do conflito passa ao Ministério Público.

***RESSALVA HISTÓRICA:** O ANPP ganhou força de lei somente em 2019, mas, já em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público baixou a Resolução 181, trazendo para o mundo jurídico brasileiro o instituto do ANPP. Essa resolução foi objeto de diversos enfrentamentos judiciais, houve ADIs tanto da advocacia (OAB) quanto da magistratura (AMB), mas que não foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal porque, em seguida, foram feitas adequações por meio da Resolução 183, de 2018. As ações foram paradas no gabinete do ministro Ricardo Lewandowski até que, em agosto 2023, o ministro Cristiano Zanin decidiu pela extinção do objeto da ação. De 2018 a 2019, o CNMP percebeu que, mesmo estando em vigor essa nova resolução, não houve uma efetiva utilização do instituto. O ANPP ganhou força só a partir do pacote anticrime.

Os modelos de consenso que o Ministério Público pode adotar ([clique aqui para ampliar a imagem](#))

Além de se preocupar com a uniformidade dos acordos – vítimas distintas não podem receber diferentes tratamentos por situações similares – Rocha fica apreensivo com o seguimento do processo: “Depois que faço o acordo, tenho que mandar para a vara da execução criminal, que está atolada de serviço. Então, o que era para ser célere, acaba demorando demais”.

A advogada Giovanna Perez fez um estudo de jurimetria para seu mestrado na PUC-SP em que analisou 220 ANPPs extrajudiciais firmados em 2022 no mesmo Fórum da Barra Funda. Ela constatou que 47% dos acordos foram cumpridos, 19% estavam sendo cumpridos e 33% não foram cumpridos. Os crimes com maior incidência foram furto, receptação, embriaguez ao volante, estelionato e documento falso. Constatou, ainda, que há dificuldade para fazer a vítima comparecer à audiência e que, em muitos casos, os acordos oferecidos são padronizados, “verdadeiros contratos de adesão”, diz.

O subprocurador-geral de Justiça Criminal do MP-SP, Ivan Francisco Pereira Agostinho, afirma que o MP está preocupado com a uniformidade dos acordos. “É importante saber que não é algo discricionário. Há pressupostos a serem observados. Temos uma experiência muito ruim com a Lei 9.999. Com a transação penal, tudo virou cesta básica. Nossa preocupação é que o ANPP não seja uma super cesta básica. Ou seja, que as condições para não persecução penal sejam adequadas ao tipo do crime”, diz.

Embora o Judiciário não possa julgar o mérito do acordo, cabe a ele fazer o controle de legalidade. O juiz pode não homologar o combinado e o acusado pode recorrer ao PGJ caso discorde de seus termos ou quando o acordo não é proposto.

No MP-SP, por exemplo, essa análise é feita no “setor do artigo 28 do CPP”, na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça. Há súmulas internas que o procurador-geral edita como forma de controle interno e uniformização. Uma delas diz, por exemplo, que o acordo de não persecução penal em crimes tributários deve incluir a reparação do dano, que é o crédito tributário corrigido.

Alguns órgãos do Ministério Público editaram atos normativos internos para assegurar a uniformização da atuação institucional quanto ao ANPP. É o caso da Resolução 2.429, de 16 de agosto de 2021, do Ministério Público do Rio de Janeiro. O TJ-RJ passou a permitir a celebração de ANPP logo após a audiência de custódia. O TJ do Pará também. Há controvérsia quanto a isto: as condições de livre manifestação de vontade de pessoas que são apresentadas nessas audiências não são as mais favoráveis. Assim, o ideal seria ter audiências específicas para essa finalidade.

O advogado e professor de Processo Penal da Universidade de São Paulo, Vinicius Vasconcellos, tem obras publicadas sobre o tema. Ele defende ser necessário que existam padrões e critérios para buscar maior paridade de tratamento aos ANPPs. “Para isso, devem ser fortalecidos os controles internos no MP e o próprio controle judicial, que na prática tem sido um pouco fraco, pois a maioria entende que é um controle somente formal e que não pode verificar os motivos da recusa pelo MP, o que penso ser incorreto”, diz. Ele comenta que ainda há algumas questões sobre o ANPP que precisam ser mais bem definidas pela jurisprudência. “Há poucos julgados sobre o uso da confissão, que é requisito do ANPP, em caso de rescisão, em outros processos, o que é um tema fundamental que precisa ser definido”, comenta.

Foi por meio dos acordos que o Ministério Público de Pernambuco conseguiu acabar com os lixões irregulares no estado. Segundo o jornal *O Estado de S.Paulo*, desde 2012, o MP-PE assinou 129 Termos de Compromisso Ambiental com prefeituras que se comprometeram a

implementar as medidas da Política Nacional de Resíduos Sólidos. No mesmo período, o MP-PE passou a adotar o ANPP como forma de negociação com as prefeituras. O descarte inadequado de lixo configura o crime de poluição. Ainda segundo o Estadão, ao todo, foram firmados ANPPs com 103 municípios.

Em Roraima, a especificidade central de lá é por conta da questão do fluxo migratório de venezuelanos, guianenses, e também da população indígena, que se envolvem com situações criminosas. “Preocupados com essas especificidades, a nossa central criou uma estrutura de intérprete de língua espanhola, inglesa e indígena. Fizemos credenciamento de intérpretes, concentramos as audiências com pessoas que não falam português em dia específico para que compreendam o que está se passando”, conta o promotor de Justiça do MP-RR, Silvio Abbade. Foram 860 ANPPs celebrados e R\$ 2,1 milhões em reparação de danos às vítimas e prestações pecuniárias às entidades sociais.

ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASIL 2024

3ª Edição

ISSN: 2675-7346

Número de páginas: 204

Versão impressa: R\$ 50, à venda na Livraria ConJur. **Clique aqui para comprar a sua edição**

Versão digital: gratuita. Acesse pelo site anuario.conjur.com.br ou pelo app Anuário de Justiça

Veja quem anunciou nesta edição

Arruda Alvim & Thereza Alvim Advocacia e Consultoria Jurídica

Ayres Britto Consultoria Jurídica e Advocacia

Bottini & Tamasauskas Advogados

Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil

Décio Freire Advogados

JBS S.A.

Keppler Advogados Associados

Mubarak Advogados

Original 123 Assessoria de Imprensa

Refit

Sergio Bermudes Advogados

Warde Advogados

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-fev-21/especial-anpp-mais-acordo-menos-processo/>