

Retroatividade de ANPP: os impactos da decisão do STF e os milhares de processos em risco

20/03/2025

Após o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluir, em 18 de setembro de 2024, o julgamento do Habeas Corpus nº 185.913/DF, destaquei, em artigo redigido e publicado nas semanas seguintes — *“Decisão do STF sobre ANPP impacta milhares de processos em tramitação”* (ConJur, 3.out.2024) [1] — que a decisão recém-proferida teria um impacto significativo sobre milhares de processos em andamento no Poder Judiciário brasileiro.

Naquela ocasião, mesmo sem a publicação do inteiro teor do acórdão pelo STF — o que só ocorreria posteriormente, em 19 de novembro de 2024 —, apoiei minha análise nas informações já disponíveis: além de recorrer às teses do julgamento divulgadas pelo STF, realizei uma análise de casos julgados pelos tribunais brasileiros, nos quais se discutiam os limites da retroatividade do acordo de não persecução penal (ANPP), instituído pela Lei nº 13.964/2019.

Não apenas utilizei uma terminologia que pode ser considerada exagerada (milhares), como também citei dois exemplos concretos — aplicáveis a uma infinidade de situações semelhantes — em que as teses fixadas pelo STF no julgamento do Habeas Corpus nº 185.913/DF poderiam ser empregadas de forma eficaz.

Com a publicação do inteiro teor do acórdão, em 19 de novembro de 2024, e após se debruçar na análise dos argumentos apresentados nos votos dos ministros, distribuídos ao longo de 256 páginas, é possível concluir que as considerações feitas anteriormente estavam corretas.

Não é só.

Desafios para aplicação de ANPP

A aplicação do ANPP, apesar de estar claramente definida na decisão do STF, ainda enfrenta desafios de compreensão por parte de seus aplicadores, especialmente em alguns tribunais e juízos.

Embora a tese do julgamento relacionada ao Habeas Corpus nº 185.913/DF tenha sido definida na sessão realizada no dia 18 de setembro de 2024, o STF, anteriormente, em 8 de agosto de 2024, por maioria, já havia concedido a ordem para reconhecer a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal (ANPP).

Marcello Casal Jr/Agência Brasil



O período de suspensão do processo se mostrou imprescindível, pois faltavam informações essenciais para a correta fixação das teses do julgamento.

O próprio ministro presidente do STF, Luís Roberto Barroso, sugeriu que a redação das teses fosse adiada para outra sessão, ao perceber que questões fundamentais ainda careciam de esclarecimento. Entre elas, destacavam-se: quem deveria suscitar a aplicação retroativa do ANPP e qual seria o prazo para isso.

Inicialmente, o ministro presidente indagou se seria necessário peticionar na primeira manifestação no processo logo após a publicação ata. [2]

Na sequência, o ministro Alexandre de Moraes defendeu que apenas o Ministério Público deveria se manifestar sobre o oferecimento do ANPP no prazo de 120 dias. [3]

Diante dessa sugestão, o ministro Flávio Dino, em tom descontraído, propôs uma média aritmética entre os diferentes prazos debatidos: 120, 60 e 90 dias. [4]

Durante o debate, o ministro presidente fez um alerta: “*Estamos trabalhando no escuro, sem saber o número de processos com que estamos lidando*” e, se “*(...) a gente pudesse suspender e chegar aqui com um número de processos, porque se forem 500 é diferente de serem 50 mil*”. [5]

Diante dessa incerteza, o ministro presidente decidiu suspender o julgamento e solicitou um levantamento junto ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) para obter uma avaliação quantitativa precisa. [6]

Antes, porém, do encerramento da sessão de 8 de agosto de 2024, o ministro André Mendonça antecipou seu posicionamento: se o Ministério Público não se manifestar sobre a aplicação do ANPP, caberá ao juiz solicitar formalmente a sua manifestação. [7]



Quantidade de processos

No início da sessão do dia 18 de setembro de 2024, o ministro presidente revelou os números do levantamento realizado pelo CNJ: “*no primeiro grau de jurisdição, encontram-se 1.573.923 processos; no segundo grau, 101 mil; e nos tribunais superiores, 20 mil. Um total de 1.695.455*”. [8]

Neste momento, retomo uma reflexão feita na redação do artigo anterior. Naquela ocasião, mesmo sem acesso ao teor completo do Acórdão e aos fundamentos que o embasaram, já era possível, contudo, antever o impacto da decisão: “*As referidas teses possuem, seguramente, potencial para alterar a história de inúmeros processos em tramitação nas diversas instâncias do Poder Judiciário brasileiro.*”

Após refletir sobre a quantidade de processos, o ministro presidente manifestou seu posicionamento: *“acho que esses números, de certa forma, confirmam o Ministro Gilmar, Relator. Eu penso e, com a vênia de quem pensa diferente, o acerto da decisão.”*

Em seguida, apresentou as teses propostas pelo relator, que, ao final, foram as teses fixadas pelo STF:

1. Compete ao membro do Ministério Público oficiante, motivadamente e no exercício do seu poder-dever, avaliar o preenchimento dos requisitos para negociação e celebração do ANPP, sem prejuízo do regular exercício dos controles jurisdicional e interno;
 2. É cabível a celebração de Acordo de Não Persecução Penal em casos de processos em andamento quando da entrada em vigência da Lei nº 13.964, de 2019, mesmo se ausente confissão do réu até aquele momento, desde que o pedido tenha sido feito antes do trânsito em julgado;
 3. Nos processos penais em andamento na data da proclamação do resultado deste julgamento, nos quais, em tese, seja cabível a negociação de ANPP, se este ainda não foi oferecido ou não houve motivação para o seu não oferecimento, o Ministério Público, agindo de ofício, a pedido da defesa ou mediante provocação do magistrado da causa, deverá, na primeira oportunidade em que falar nos autos, após a publicação da ata deste julgamento, manifestar-se motivadamente acerca do cabimento ou não do acordo;
 4. Nas investigações ou ações penais iniciadas a partir da proclamação do resultado deste julgamento, a proposição de ANPP pelo Ministério Público, ou a motivação para o seu não oferecimento, devem ser apresentadas antes do recebimento da denúncia, ressalvada a possibilidade de propositura, pelo órgão ministerial, no curso da ação penal, se for o caso.
- [9]

Aplicação retroativa do ANPP

As incertezas que ainda persistiam na sessão de 8 de agosto de 2024 foram definitivamente esclarecidas na sessão de 18 de setembro de 2024, como demonstram as teses fixadas pelo STF.

O STF foi categórico ao estabelecer que o Ministério Público, seja de ofício, a pedido da defesa ou por provocação do magistrado, deverá suscitar a aplicação retroativa do ANPP na primeira oportunidade em que se manifestar nos autos, logo após a publicação da ata. [10]

Além disso, a tese fixada não deixou margem para interpretações divergentes: embora a defesa e o magistrado possam instar o Ministério Público a se manifestar, este não poderá se omitir na oferta do ANPP em processos ainda não transitados em julgado, desde que preenchidos os requisitos necessários para a negociação e celebração do acordo.

As controvérsias em torno da aplicação retroativa do ANPP começaram a surgir ainda em 2024.

Identificaram-se processos em andamento que preenchiam integralmente os requisitos estabelecidos pelo STF, mas, ainda assim, o Ministério Público permaneceu inerte, sem se manifestar sobre seu cabimento. Além disso, o juiz não determinou qualquer diligência para oportunizar a propositura do acordo.

Decisões incoerentes em relação ao STF

Em consequência, há sentenças e acórdãos em que o trânsito em julgado ocorreu após a publicação da ata do julgamento do HC 185.913/DF, [11] mesmo quando os requisitos fixados pelo STF estavam presentes.

Qual o problema? A ausência de manifestação do Ministério Público sobre a viabilidade ou não do ANPP impediu sua aplicação, o que resultou em decisões incoerentes com o entendimento consolidado pelo Supremo.

Diante desse cenário de omissão e de crescente insegurança jurídica, qual será o caminho para corrigir essa distorção?

O ministro Gilmar Mendes, ao proferir uma nova decisão no Habeas Corpus nº 185.913/DF, reafirmou a eficácia vinculante das teses fixadas no julgamento:

“A decisão proferida nestes autos projeta efeitos em relação a todos os juízos e tribunais, na forma do art. 927, V, do CPC. Em caso de afronta, cabe habeas corpus perante o Juízo competente e, caso ele seja indeferido, a defesa pode alçar o assunto ao Tribunal mediante o recurso cabível.”

Não há dúvida, portanto, que as teses fixadas pelo STF possuem eficácia vinculante e devem ser rigorosamente observadas por tribunais e juízos.

Impetração de habeas corpus

Caso o trânsito em julgado tenha sido reconhecido por omissão do Ministério Público, ainda que os requisitos estabelecidos na tese do STF estivessem preenchidos, o interessado poderá questionar essa falha por duas vias distintas, a fim de corrigir o grave vício identificado.

Primeiro, nada impede a impetração do habeas corpus diretamente no tribunal onde o processo tramita, pois o STF determinou que a análise sobre a celebração do acordo deve ser feita pelo órgão ministerial competente *“na instância e no estágio em que estiver o processo”*.

O impetrante deverá demonstrar a existência de constrangimento ilegal, evidenciado pelo reconhecimento do trânsito em julgado da sentença penal ou do acórdão sem que o feito tenha sido convertido em diligência para viabilizar a oferta do ANPP, conforme expressamente determinado pelo STF no julgamento referido.

A concessão da ordem resultará, por conseguinte, na anulação da sentença ou do acórdão para a conversão do julgamento em diligência. A ação penal será desarquivada e o juízo ou membro do tribunal provocará o Ministério Público para que avalie a possibilidade de oferecer o ANPP ou apresente justificativa idônea para a sua recusa. [12]

Além disso, o vício também poderá ser questionado na fase de execução penal, consoante autorizado pelo artigo 66, I, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84):

“Art. 66. Compete ao Juiz da execução:

I – aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado;”

Há, portanto, a possibilidade de desconstituição da sentença condenatória transitada em julgado, já que se trata da aplicação de uma norma penal mais benéfica, nos termos do artigo 5º, inciso XL, da Constituição. [13]

O próprio STF reconheceu essa tese ao fixar suas diretrizes no julgamento do Habeas Corpus nº 185.913/DF. Da mesma forma, como realmente deveria ser, o próprio STF passou a aplicar os entendimentos vinculantes aos processos em andamento.

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. APLICAÇÃO RETROATIVA. OFERTA. ANÁLISE DE POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. ATENDIMENTO. NECESSIDADE. HC 185913. BALIZAS DECISÓRIAS. CONFORMIDADE. ADEQUAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão agravada.

2. Cabível a retroatividade do art. 28-A do CPP, para determinar que o Tribunal de origem, suspendendo a certificação do trânsito em julgado da ação penal em questão, abra vista ao Ministério Público, a fim de oportunizar a propositura do Acordo de Não Persecução Penal ao paciente, desde que preenchidos os requisitos e em conformidade com as teses fixadas, pelo colegiado maior desta Suprema Corte, no julgamento do HC 185913.

3. Agravo regimental não provido. [14]

Suspensão da execução da pena

Dessa forma, a execução da pena deverá ser suspensa até que o Ministério Público analise a viabilidade de ofertar o ANPP ou apresente justificativa para sua não aplicação. Os efeitos da condenação só serão restabelecidos caso o acordo não seja celebrado.

Se sentenças ou acórdãos transitaram em julgado após a publicação da ata do julgamento do HC 185.913/DF, sem que o Ministério Público sequer se manifestasse sobre o cabimento do ANPP — mesmo quando preenchidos todos os requisitos fixados pelo STF —, essa omissão não pode ser ignorada. Nesta hipótese, há um vício insanável que deve ser reconhecido para que a legalidade seja plenamente restabelecida.

Dessa forma, ao reconhecer a aplicação retroativa do ANPP, o STF não apenas garantiu um direito, mas reafirmou um princípio essencial: no processo penal, a justiça deve prevalecer sobre a inércia e a desigualdade.

Os números são avassaladores. Como destacou o ministro presidente, 1.695.455 processos estão em tramitação nas diversas instâncias do Judiciário, todos diretamente impactados pelas teses fixadas pelo STF. O destino de milhares de pessoas está em jogo.

Permitir que a omissão do Ministério Público negue o direito à aplicação do ANPP significa perpetuar um sistema desigual, em que alguns terão acesso à Justiça e outros carregarão o peso de uma condenação que poderia ser evitada. Para uns, o acordo será oferecido e celebrado, garantindo a correção de rumos e a efetividade do direito; para outros, restará apenas o fardo de uma sentença penal condenatória.

[1] ROCHA, Renato Lopes. Decisão do STF sobre ANPP impacta milhares de processos em tramitação. Disponível: <<https://www.conjur.com.br/2024-out-03/decisao-do-stf-sobre-anpp-impacta-milhares-de-processos-em-tramitacao>>. Acesso em: 27 jan. 2025.

[2] Pág. 201 do inteiro teor do acórdão.

[3] Pág. 208 do inteiro teor do acórdão.

[4] Pág. 210 do inteiro teor do acórdão.

[5] Págs. 209 e 210 do inteiro teor do acórdão.

[6] Pág. 211 do inteiro teor do acórdão.

[7] Pág. 212 do inteiro teor do acórdão.

[8] Pág. 236 do inteiro teor do acórdão.

[9] Pág. 237 do inteiro teor do acórdão.

[10] Logo após a proclamação do resultado do julgamento em 18/09/2024, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) passou a aplicar aos processos em andamento os entendimentos vinculantes fixados pelo STF: HC n. 845.533/SC, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 8/10/2024; REsp n. 1.890.343/SC, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 23/10/2024; AgRg no AREsp n. 2.295.371/SC, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 4/11/2024; PET no AREsp n. 2.601.262/BA, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 5/11/2024.

[11] Ata de Julgamento foi divulgada no DJE 19/09/2024, publicada em 20/09/2024.

[12] Parece haver um consenso de que a proposta de acordo não deve considerar informações contidas na sentença ou no acórdão, sob risco de comprometer a imparcialidade de um procedimento que, por sua própria essência, deve se restringir à fase pré-processual.

[13] XL – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.



[14] HC 230092 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 16/12/2024, publicado em 08/01/2025.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mar-20/retroatividade-de-anpp-os-impactos-da-decisao-do-stf-e-os-milhares-de-processos-em-risco/>