

O PROCESSO COMO PENA: A INVIABILIZAÇÃO FÁTICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Coordenadoria de Fomento à Pesquisa - Pró-Reitoria de Pesquisa e
Pós-Graduação

Ana Luiza Behar Pinheiro Fabrício ¹

Apoio: PIBIC CNPq

Rafael Folador Strano ²

Faculdade de Direito, campus Alphaville (UA) ¹

Faculdade de Direito, campus Alphaville ²

<10416842@mackenzista.com.br>

<Rafael.strano@mackenzie.br>

RESUMO

O presente trabalho analisou criticamente a aplicação prática do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019, no contexto da justiça penal brasileira. A partir da coleta de dados junto aos Ministérios Públicos estaduais, foram identificados quatro elementos problemáticos que comprometem a efetividade do instituto: a exigência da confissão como requisito indispensável; a reparação de danos tratada como condição central para celebração do acordo; a prestação pecuniária fixada em patamar desproporcional à realidade socioeconômica dos investigados; e a ausência de padronização entre os MPs. Esses fatores contribuem para a inviabilização fática do ANPP, reproduzindo desigualdades estruturais e promovendo seletividade penal. Ademais, a burocracia sistêmica e a morosidade processual reforçam a noção de “processo como pena”, estigmatizando o acusado e restringindo o exercício pleno de direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa. Conclui-se que, para que o ANPP cumpra sua finalidade de celeridade, racionalização e justiça restaurativa, faz-se necessária a uniformização de diretrizes nacionais e a adaptação das exigências legais à capacidade real dos investigados, de modo a reduzir a discricionariedade e as barreiras socioeconômicas.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal; confissão; reparação de danos; prestação pecuniária; discricionariedade; aplicação.

ABSTRACT

This study critically analyzed the practical application of the Non-Prosecution Agreement (ANPP), introduced by Law No. 13,964/2019, within the Brazilian criminal justice system. Based on data collected from state Public Prosecutor's Offices, four problematic elements were identified that undermine the effectiveness of the institute: the requirement of confession as an indispensable condition; the treatment of damage compensation as a central prerequisite for the agreement's formalization; the imposition of a pecuniary payment disproportionate to the socioeconomic reality of the defendants; and the lack of standardization among the Public Prosecutor's Offices. These factors contribute to the factual unfeasibility of the ANPP, perpetuating structural inequalities and promoting penal selectivity. Moreover, systemic bureaucracy and procedural delays reinforce the notion of “process as punishment,” stigmatizing the accused and restricting the full exercise of fundamental rights, such as

adversarial guarantees and broad defense. It is concluded that, for the ANPP to fulfill its objectives of expediency, procedural rationalization, and restorative justice, it is necessary to establish uniform national guidelines and to adapt legal requirements to the actual capacities of the defendants, thereby reducing discretion and socioeconomic barriers.

Keywords: Criminal non-prosecution agreement; confession of guilt; compensation for damages; pecuniary payment; prosecutorial discretion; application.

1. INTRODUÇÃO

Frente à morosidade sistêmica do processo penal são criados instrumentos com o objetivo de contribuir para a ideia de aceleração e simplificação do exercício da jurisdição punitiva. Nesse cenário, a justiça negocial direcionada pelo instituto da barganha¹ parte de critérios normalmente relacionados à confissão do réu perante o órgão acusador a fim de evitar a condenação criminal, reduzindo o caso ao cumprimento de requisitos anteriores ao início do processo legal.

Nessa busca por uma justiça transacionada surge o acordo de não persecução penal (ANPP), mecanismo jurídico introduzido pela Lei nº 13.964/2019, também conhecida como “Pacote Anticrime”, representando um marco para o sistema penal brasileiro no que tange à busca pela desburocratização processual em casos considerados menos graves. Esse dispositivo se manifesta por meio de uma negociação na qual o investigado confessa o delito cometido ao Ministério Público a fim de ser beneficiado com extinção da punibilidade.

Assim, para que haja a aplicação do acordo pré-processual é necessário que a confissão da infração penal praticada seja feita formal e circunstancialmente, devendo esta ter sido cometida sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 anos. Além disso, o investigado não pode ser reincidente e, se identificados elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, a medida é vedada. Proposto o acordo pelo MP, o ANPP será aplicado mediante condições previamente estipuladas na lei supracitada, mais especificadamente em seu artigo 28-A.

Desse modo, caberá ao réu cumulativa e alternativamente (I) reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; (II) renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo MP; (III) prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços; (IV) pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou

¹ Acerca da generalizada morosidade judicial, Vinicius de Vasconcellos traz as ideias de aceleração e simplificação procedimental como, em suas palavras: caminho necessário para a imposição de uma sanção penal, cujo maior expoente é a justiça negocial, essencialmente representada pelo instituto da barganha. Tal fenômeno representa tendência contemporânea do reconhecimento estatal da necessidade de colaboração do acusado com a persecução penal, por meio do seu reconhecimento de culpabilidade e/ou da incriminação de terceiros, visando a facilitar a atividade acusatória ao afastar o imperativo de comprovação integral dos fatos incriminatórios – a partir de provas lícitamente produzidas pelo acusador público – e a anular a postura defensiva de resistência à denúncia. VASCONCELLOS, Vinicius G. Barganha e Justiça Criminal Negocial: Análise das Tendências de Expansão dos Espaços de Consenso no Processo Penal Brasileiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. p. 11.

semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou (V) cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

A relevância desta pesquisa, portanto, se justifica pelo fato de o ANPP representar relevante inovação ao processo penal brasileiro contemporâneo de modo que, ao analisar criticamente sua implementação, o estudo em questão busca contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca da justiça negocial no Brasil, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento de políticas criminais mais justas, uniformes e compatíveis com os princípios constitucionais da proporcionalidade, igualdade e devido processo legal.

O ANPP foi criado para refutar a morosidade, contudo, sem desconsiderar o fato de que esse acordo representa uma expansão com caráter mitigatório, o presente trabalho adotou como objetivo geral analisar criticamente a aplicação fática desse instrumento enquanto uma realidade posta, de modo a verificar em que medida ele cumpre a finalidade de racionalizar a persecução penal e reduzir a morosidade do sistema de justiça criminal brasileiro.

Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos como objetivos específicos: (i) examinar o marco normativo que fundamenta o ANPP e suas condições legais de aplicabilidade; (ii) identificar os critérios de aplicação utilizados pelos Ministérios Públicos estaduais com vistas à discricionariedade; (iii) avaliar os principais entraves e distorções no cumprimento do instituto, notadamente no que se refere à confissão, reparação de danos e prestação pecuniária; e (iv) compreender de que maneira tais entraves repercutem na efetividade do acordo e na realização de justiça social.

A fim de identificar os pontos de convergência e divergência acima mencionados, bem como mapear criticamente os aspectos que se tornaram centrais para a análise empreendida, foi realizada uma sistematização detalhada a partir da coleta de dados diversos a respeito da implementação e prática do acordo pelos Ministérios Públicos de cada estado do Brasil.

Com o propósito de realizar esse levantamento, adotou-se um procedimento uniforme de consulta, direcionado individualmente a cada Ministério Público estadual. Em todos os casos, utilizou-se o respectivo Portal da Transparência para protocolar pedido formal de acesso à informação, no qual se empregou o seguinte texto-padrão:

Prezados/as, para fins exclusivamente acadêmicos, com fundamento na Lei 12.527/11, gostaria de solicitar, por favor, o acesso a documentos/normas atinentes à regulamentação do acordo de não persecução penal (art. 28-A do Código de Processo Penal) no âmbito institucional, e.g.,

portarias, súmulas, normas da Corregedoria, orientações, diretrizes, etc. (Texto de solicitação – Portal da Transparência)

As respostas contemplaram conjuntos variados de documentos institucionais, como orientações internas, atos administrativos, decisões das Corregedorias, normas, jurisprudência, súmulas e outras compilações temáticas relacionadas ao acordo de não persecução penal. Todo o material recebido foi examinado individualmente, registrado em planilha e descrito em documento próprio, no qual se indicaram o conteúdo específico de cada peça, sua finalidade, o modo como tratava o tema e eventuais lacunas ou inconsistências.

Dos 27 Ministérios Públicos contatados (26 estados e o Distrito Federal), apenas dois – Alagoas e Espírito Santo – deixaram de responder em razão de entraves administrativos ou burocráticos. Assim, obtiveram-se 25 retornos efetivos, que compuseram o conjunto de materiais analisados na pesquisa.

Assim, a análise desses documentos orientativos direcionou a crítica que aqui se propõe, visto que foi possível identificar uma estrita relação entre burocracia e morosidade enquanto catalisadoras da ideia de “processo como pena”². Dessa forma, o próximo capítulo se dedicará a expor, de forma circunstanciada, as deficiências do acordo de não persecução penal.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

Em linhas gerais, foram identificados quatro pontos principais: (i) obrigatoriedade da confissão, (ii) reparação de danos tratada como condição central para celebração do acordo, (iii) prestação pecuniária enquanto medida desproporcional à realidade social dos possíveis celebrantes, e (iv) falta de padronização entre os MPs.

Por se tratar de um estudo voltado à atuação e entendimento dos Ministérios Públicos de cada ente federativo, as respostas obtidas foram correlacionadas, permitindo uma análise ampla – mas pontual – sobre a atuação ministerial frente à aplicação do acordo. Para exposição da análise e conclusões extraídas, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) será adotado como referencial, de modo a evidenciar a crítica que aqui se propõe.

² The Process Is the Punishment is a convincing and striking description of how law operates in the context of what sociologists call "situated action" By this term they refer to the complex character of the immediate situation as distinct from the abstractions, which generalization and rules contemplate. Tradução livre (PT-BR): O Processo é a Pena é uma descrição convincente e impactante de como o direito opera no contexto do que os sociólogos denominam “ação situada”. Por esse termo, referem-se ao caráter complexo da situação imediata, distinto das abstrações contempladas pelas generalizações e pelas regras. FEELEY, Malcolm. The Process is the Punishment. New York: Russell Sage Foundation, 1979. Foreword (Prefácio).

2.1 Obrigatoriedade da confissão

Em suma, a confissão foi feita para viabilizar o acordo enquanto alternativa ao processo penal, todavia, implica ao investigado confessar formal e circunstanciadamente o crime, sendo essa manifestação registrada oficialmente como ato voluntário.

No âmbito do processo penal, cabe distinguir a confissão judicial da confissão extrajudicial, sendo a primeira aquela que ocorre perante o magistrado, em ato processual formal e sob o crivo do contraditório. Já a confissão extrajudicial, por sua vez, é aquela realizada na fase pré-processual, diante da autoridade policial ou do Ministério Público.

Essa distinção ganha especial relevância no contexto do ANPP, pois, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, a propositura do acordo não pode ser condicionada à confissão extrajudicial por se tratar de uma manifestação que carece das garantias processuais inerentes ao devido processo legal (STJ, HC n. 657.165/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma).³

Ocorre que, havendo o descumprido do acordo, a declaração pode ser utilizada como suporte probatório na ação penal, reforçando a acusação. Nesse contexto, tratando-se de uma manifestação oferecida diante de uma tentativa de composição, utilizá-la como elemento à acusação na fase de instrução criminal configuraria violação a direitos processuais basilares, bem como à boa-fé negocial. Nesse sentido o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe claramente:

Art. 18-F. Havendo descumprimento de qualquer das condições do acordo, a denúncia a ser oferecida poderá utilizar como suporte probatório a confissão formal e circunstanciada do investigado, prestada voluntariamente na celebração do acordo (CNMP, 2024)⁴

Assim, o tratar sobre a obrigatoriedade da confissão⁵, depreende-se que, enquanto condição para formalização do ANPP, tem se consolidado como moeda de troca, esvaziando a proposta de consensualidade que fundamenta o instituto e contribuindo para a ideia de “pena-

³ STJ, HC n. 657.165/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, j. 09/08/2022, DJe 18/08/2022.

⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP), Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024. Edição nº 71. p. 4.

⁵ Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.(Grifo nosso). CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Caput do artigo 28-A.

processo”⁷. Na prática, transforma-se o acordo em mecanismo de barganha punitiva⁸, acentuando o tensionamento com direitos fundamentais, sobretudo no que diz respeito às garantias do contraditório e da não autoincriminação.

Segundo o jurista e doutor em direito Ricardo Jacobsen Gloeckner (2022) *estudos indicam que um sistema de plea bargaining está assentado no encorajamento de inocentes a se declararem culpados*⁹. A exemplo: em pesquisa experimental desenvolvida por Lucian E. Dervan e Vanessa A. Edkins, publicada no *Journal of Criminal Law and Criminology*, foi possível concluir que mais de 50% das pessoas inocentes confessam falsamente para obtenção de diminuição de pena¹⁰.

Nesta conjuntura, *assumir o caráter punitivo do tempo*¹¹ implica abrir os olhos para um cenário de atropelo aos princípios constitucionais essenciais, isso porque instrumentos como o ANPP surgem para mascarar os problemas de um sistema sobrecarregado. O alívio imediato que se propõe é, na verdade, um fomentador de problemas estruturais – é a raiz do punitivismo se valendo da nova norma para recuperar a discricionariedade (e o poder) perdidos.

Na prática, o “tempo” que se ganha não vale os direitos que se perdem no caminho. O final desse processo é um cenário que denuncia o olhar “anti-ressocializador” do judiciário em

⁷ O processo penal deve ser agilizado. Insistimos na necessidade de acelerar o tempo do processo, mas desde a perspectiva de quem o sofre, enquanto forma de abreviar o tempo de duração da pena-processo. Não se trata da aceleração utilitarista como tem sido feito, através da mera supressão de atos e atropelo de garantias processuais, ou mesmo a completa supressão de uma jurisdição de qualidade, como ocorre na justiça negociada, senão de acelerar através da diminuição da demora judicial com caráter punitivo. É diminuição de tempo burocrático (verdadeiros tempos mortos) através da inserção de tecnologia e otimização de atos cartorários e mesmo judiciais. Uma reordenação racional do sistema recursal, dos diversos procedimentos que o CPP e leis esparsas absurdamente contemplam e ainda, na esfera material, um (re)pensar os limites e os fins do próprio Direito Penal, absurdamente maximizado e inchado. Trata-se de reler a aceleração não mais pela perspectiva utilitarista, mas sim pelo viés garantista, o que não constitui nenhum paradoxo. JR., Aury L. Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025. p.70.

⁸ Vinícius Gomes de Vasconcellos (2014) define barganha como instrumento processual que resulta na renúncia à defesa, por meio da aceitação (e possível colaboração) do réu à acusação, geralmente pressupondo a sua confissão, em troca de algum benefício (em regra, redução de pena), negociado e pactuado entre as partes² ou somente esperado pelo acusado. Assim, são elementos essenciais à barganha a renúncia à defesa (desfigurando a postura de resistência e contestação do acusado), a imposição de uma punição antecipada e a esperança do réu em receber algum benefício por tal consentimento (ou em evitar uma punição em razão do exercício de seus direitos). VASCONCELLOS, Vinícius G. Barganha e Justiça Criminal Negocial: Análise das Tendências de Expansão dos Espaços de Consenso no Processo Penal Brasileiro. 2014. p. 67.

⁹ GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Justiça negocial e acordo de não persecução penal. Revista Brasileira de Ciências Criminais. p.5.

¹⁰ Como conclusão, identificaram que os estudantes questionados pareceram optar por “liberdade condicional” e liberação imediata, em vez de arriscar maior “encarceramento” por meio da participação forçada em um julgamento (tradução livre PT-BR). DERVAN, Lucian E.; EDKINS, Vanessa A. Ph.D. The Innocent Defendant's Dilemma: An Innovative Empirical Study of Plea Bargaining's Innocence Problem. p. 37.

¹¹ Na obra Direito Processual Penal, Aury Lopes Junior utiliza o termo assumir o caráter punitivo do tempo como ideia responsável por conduzir o juiz a compensar a demora reduzindo a pena aplicada, pois parte da punição já teria sido efetivada pelo tempo. É, em suas palavras, assumir o tempo do processo enquanto pena. JR., Aury L. Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025. p.68.

relação ao celebrante do acordo. O sistema continua sendo seletivo: para o pobre, há resistência em adotar justiça negocial.

A noção de “processo como pena”, responsável por dar título ao presente estudo, significa, portanto, que a morosidade processual no âmbito do direito penal confere ao acusado tantos prejuízos morais que deveria ser contabilizada como tempo de pena efetivamente cumprido a ser subtraído da pena condenatória final.

Em outras palavras, essa demora funcionaria como um elemento estigmatizante¹², responsável por condicionar o acusado a um período incerto, estático. A consequência é clara: o réu se torna vítima de um sistema que instiga preconceitos e discrepâncias sociais, de modo que a confissão – enquanto moeda de troca – começa a parecer interessante, ou seja, ao invés de instaurar a fase instrutória, se torna preferível “apenas confessar” para ter o nome limpo:

Ironically, the cost of invoking one's rights is frequently greater than the loss of the rights themselves, which is why so many defendants accept a guilty plea without a battle. This situation is true for defendants who are or consider themselves innocent as well as for those who readily acknowledge their guilt. (FEELEY, Malcolm et al., 1979)¹³

Desse modo, celebrando o acordo o réu deixa de ver considerados os princípios do contraditório e da ampla defesa. O medo dos efeitos colaterais de uma condenação (se tornar estigmatizado socialmente) culmina em senso de imediatez por resolver a situação; de repente o sujeito se vê “beneficiado” por um acordo proposto pelo órgão acusador; de repente o sujeito entende que essa é a “melhor” (ou “menos pior”) forma de encarar a acusação.

Abrir mão de direitos basilares atrelados ao devido processo legal no âmbito penal é dizer sim a uma tentativa de se esquivar dos efeitos propulsados pelo próprio sistema enquanto fortalecedor de estigmas sociais. Para o jurista norte-americano Malcolm Feeley, os tribunais sempre estiveram sobrecarregados com um grande número de processos, não havendo evidências de que desempenhariam suas funções de maneira significativamente diferente se sua carga processual fosse reduzida¹⁴. Em suas palavras:

¹² O estigma é um sinal depreciativo utilizado para afastar indivíduos ou grupos com características que os diferenciem da norma. Nas palavras do criminólogo Erving Goffman: um estigma é, então, na realidade, um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo (GOFFMAN, Erving. *Estigma*, p. 13).

¹³ Tradução livre (PT-BR): Paradoxalmente, o custo de invocar os próprios direitos é, com frequência, superior à perda desses mesmos direitos, razão pela qual tantos acusados optam por aceitar um acordo de culpabilidade sem oferecer resistência. Tal situação se verifica tanto em relação aos réus que são ou se consideram inocentes quanto àqueles que prontamente reconhecem sua culpa. FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979. p. 277.

¹⁴ Courts have always been burdened with heavy caseloads, and there is some evidence that they may be better off today than they were in the past." It is not at all clear that the criminal courts are overburdened, nor that they would perform their tasks appreciably differently if their caseloads were reduced. It is indisputable, however, that courts

Despite the intensity with which many value it, the adversary system has rarely been put into full operation. Throughout the history of criminal law, guilty pleas and negotiated settlements appear to be the norm rather than the exception. Indeed, throughout most of our history, guilty pleas have usually been negotiated between the state and an unrepresented defendant. Only recently have accused indigents had the opportunity to rely on counsel in this process. (FEELEY, Malcolm et al., 1979)¹⁵

Não se trata, portanto, de uma repulsa ao acordo de não persecução penal, mas uma concepção de que a apropriação desse mecanismo não pode se justificar como produto de uma sistemática acusatória em declínio¹⁶.

2.2 Reparação de danos tratada como condição central para celebração do acordo

O atual Código Civil, em seu artigo 944, determina que a reparação de danos se dará na forma de indenização, devendo ser medida pela extensão do dano. Assim, havendo desproporção entre a gravidade da culpa e o prejuízo causado, caberá ao juiz reduzir o valor da medida.

A reparação de que trata a lei supracitada é direcionada aquele que, por ação voluntária viola direitos e causa dano a outrem, nos termos do artigo 186. Ou seja, tratando-se de uma responsabilidade civil, *decorre de um modelo aberto bastando a violação a direito e a comprovação de dano para que surja o dever de indenizar*. Na responsabilidade penal, por sua vez, *o ilícito é tipificado em um modelo fechado, só existindo crime se houver correspondência ao tipo penal* (TARTUCE, 2024).

Se tratando ainda dessa distinção, o jurista Aury Lopes Junior (2025) faz menção às situações em que uma mesma ação ou omissão gera efeitos nos dois campos (civil ou penal).

tend to organize their work so that they must operate at a frantic pace. A reduction in workload may simply mean making an adaptation in the organization and instituting shorter working hours. Tradução livre (PT-BR): Os tribunais sempre estiveram sobrecarregados com um grande volume de processos, e há algumas evidências de que hoje eles possam estar em situação melhor do que no passado. Não está nem um pouco claro que os tribunais criminais estejam sobrecarregados, nem que desempenhariam suas funções de maneira significativamente diferente se sua carga processual fosse reduzida. É indiscutível, porém, que os tribunais tendem a organizar seu trabalho de forma que precisem operar em um ritmo frenético. Uma redução na carga de trabalho pode simplesmente significar uma adaptação na organização e a instituição de jornadas mais curtas. FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979. p. 12.

¹⁵ Tradução livre (PT-BR): Apesar da intensidade com que muitos o valorizam, o sistema acusatório raramente foi plenamente colocado em prática. Ao longo da história do direito penal, as declarações de culpa e os acordos negociados parecem ter sido a norma, e não a exceção. De fato, durante a maior parte da nossa história, as confissões de culpa geralmente eram negociadas entre o Estado e um réu sem representação. Apenas recentemente os acusados pobres passaram a ter a oportunidade de contar com um advogado nesse processo. FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979. p. 12.

¹⁶ The practices of lower criminal courts cannot be explained as the product of a decline in the adversary system. (FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979. p. 12).

Trata-se, em suas palavras, dos *efeitos civis da sentença penal condenatória*, posto que as esferas de ilicitude são relativamente independentes.¹⁸

Segundo ele, nos termos do art. 186 do Código Civil, o legislador permite cumular – de *forma híbrida, em âmbito criminal* – uma pretensão acusatória e outra indenizatória, porque em muitos casos, o delito pode ser visto também como um ato ilícito para o Direito Civil¹⁹. Acrescenta, ainda, o que denominou como “condenações penais disfarçadas de absolvição de fato”:²⁰

Situações em que alguém é condenado a uma insignificante pena de multa (responsabilidade penal) quando o que se pretende, na realidade, é uma substancial indenização na esfera cível (responsabilidade civil), utilizando a sentença penal condenatória como título executivo judicial. (LOPES, Aury Jr et al., 2025)

De acordo com o autor, *para amparar esse tipo de direito, existem vias próprias e para isso está o processo civil*. A tentativa de instrumentalizar o processo penal para fins indenizatórios configura, portanto, uma errônea privatização na medida em que este passa a servir a interesses alheios à sua finalidade pública:

Essa cumulação é uma deformação do processo penal, que passa a ser também um instrumento de tutela de interesses privados. Não está justificada pela economia processual e causa uma confusão lógica grave, tendo em vista a natureza completamente distinta das pretensões (indenizatória e acusatória). Representa uma completa violação dos princípios básicos do processo penal e, por consequência, de toda e qualquer lógica jurídica que pretenda orientar o raciocínio e a atividade judiciária nessa matéria. Desvirtua o processo penal para buscar a satisfação de uma pretensão que é completamente alheia a sua função, estrutura e princípios informadores. (LOPES, Aury Jr et al., 2025)

Diante dessa relação, depreende-se que o ANPP funciona como uma zona de intersecção entre o ilícito civil e o penal, de modo que a reparação civil passa a ser pressuposto penal-processual para a concretização do acordo. Ou seja, importa-se um requisito civilista para dentro de um instituto de natureza penal, muitas vezes transformando a reparação em condição de acesso ao benefício, ainda que inviável em relevante parte dos casos, como se demonstrará a seguir:

A Secretaria Nacional de Políticas Penais (SISDEPEN) realizou o 17º ciclo de levantamentos, disponibilizando um relatório de informações referentes ao segundo semestre

¹⁸ JR., Aury L. Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025. p.270.

¹⁹ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. CÓDIGO CIVIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Caput do artigo 186.

²⁰ JR., Aury L. Direito Processual Penal - 22ª Edição 2025. p.270.

de 2024. Segundo a pesquisa, foram contabilizados 670.256 presos no Brasil, dos quais 268.011 representavam aqueles condenados por crimes contra o patrimônio – aproximadamente 40% de toda a população prisional.

No tocante aos crimes de receptação, foram registrados 17.362 presos, enquanto a modalidade qualificada somou 1.187. Já em relação ao furto, identificaram-se 35.646 condenados por furto simples e 31.717 por furto qualificado. Em conjunto, esses quatro tipos penais correspondem a 32,06% do total de encarcerados por crimes contra o patrimônio.

Trata-se, portanto, de uma parcela significativa de pessoas condenadas por crimes que, em tese, poderiam ser objeto de acordo de não persecução penal. Todavia, essa hipótese revela uma contradição prática: ao exigir a reparação do dano como condição, coloca-se o acusado de crimes patrimoniais diante de uma obrigação que, em regra, ele não possui condições de cumprir, afinal, a própria tipificação penal sobre a qual ele está sendo acusado implica uma marginalização social marcada por desemprego, precarização do trabalho e ausência de políticas públicas efetivas.

Desse modo, seja para ressarcir a vítima, seja para arcar com eventual prestação pecuniária, quando observada a reparação de danos como critério central para aplicação do acordo evidencia-se um problema fático que inviabiliza o ANPP enquanto medida despenalizadora.

Nesse sentido, a Edição nº 71 do Diário Eletrônico do CNMP, disponibilizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criou a Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024, com o fim de alterar a Resolução nº 181 de 2017, adequando-a à Lei nº 13.964 de 2019. Dentre as disposições apresentadas – quanto à reparação de danos – o parágrafo 4º do artigo 5º afirmava:

Art. 5º Acrescem-se à Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, os seguintes arts. 18-A a 18-L: [...]

§ 4º Na forma do art. 17 desta Resolução, o membro do Ministério Público deverá diligenciar para que a vítima ou, na ausência desta, seus respectivos familiares participem do acordo de não persecução penal com vistas à reparação dos danos causados pela infração, não se exigindo, contudo, sua aquiescência como requisito de validade ou eficácia do acordo, observando-se o seguinte:

I – antes da apresentação da proposta ao investigado, o Ministério Público providenciará a notificação da vítima para informar sobre os danos decorrentes da infração penal e apresentar, sempre que possível, documentos ou informações que permitam estimar o dano suportado e a capacidade econômica do investigado;

II – a vítima, sempre que possível acompanhada de advogado ou defensor público, poderá figurar como interveniente no ANPP, no que diz respeito à reparação dos danos civis decorrentes da infração penal;

III – o não comparecimento da vítima ou a sua discordância em relação à composição civil dos danos, por si só, não obstará a celebração do ANPP;

IV – na hipótese de não comparecimento da vítima ou da sua discordância em relação à composição civil dos danos, o montante a ser pactuado pelo Ministério Público nos termos do art. 28-A, I, do CPP, deverá ser expressamente ressalvado como valor mínimo, não impedindo a busca da reparação integral pelo ofendido por meio das vias próprias. (CNMP, 2024)²¹

Contudo, mesmo se tratando de uma norma mais geral, propagada à nível nacional, os MPs não têm seguido uma linha convencionada no que tange ao exercício do ANPP. No âmbito do MPSP, por exemplo, o CAOCRIM e o Setor do artigo 28 elaboraram o Boletim Criminal Comentado nº 272, em matérias repetitivas, com o fim de orientar os membros do MPSP em suas manifestações, bem como para servir de fundamento para decisões de arquivamento pelos órgãos de execução. Especificamente o Enunciado nº 4, afirma:

A cláusula de reparação do dano no ANPP é obrigatória sempre que o crime gerar prejuízo econômico. A ressalva legal da impossibilidade de fazê-lo não diz respeito às condições financeiras do réu e sim às consequências do crime. (mesmo porque se o investigado obteve vantagem ilícita terá meios para devolver à vítima. (CAOCRIM; SETOR DO ARTIGO 28, 2024).

Infere-se, nesse cenário, que a centralidade conferida à exigência de reparação de danos no ANPP revela um problema estrutural, pois transforma em requisito principal aquilo que deveria figurar como elemento acessório de justiça restaurativa. A atuação do Ministério Público, a exemplo do MPSP, ao condicionar de forma obrigatória a reparação para celebração e cumprimento do acordo, acentua o caráter seletivo da justiça penal negocial e reforça os efeitos da seletividade penal sobre a população mais vulnerável – justamente aquela que não dispõe de recursos para cumprir a obrigação imposta.

O Habeas Corpus Criminal nº 2027766-28.2022.8.26.0000 (Registro: 2022.0000339546) ilustra bem essa problemática, pois no caso em questão, restou demonstrado que, mesmo diante de previsão legal sobre a exceção da impossibilidade de arcar com a reparação, o parquet condicionou a proposta de ANPP à reparação integral de um dano superior a R\$ 147 mil, ignorando o descompasso entre a exigência e a realidade socioeconômica da acusada que, na época, contava com salário mensal no valor de R\$-4.026,40.²²

²¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP), Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024. Edição nº 71. p. 3.

²² Habeas Corpus Criminal nº 2027766-28.2022.8.26.0000 (Registro: 2022.0000339546), fls. 416.

O caso evidencia, portanto, a irreabilidade da reparação de danos como pressuposto absoluto, revelando a contradição entre o discurso de expansão de direitos por meio da justiça penal negociada e a prática excludente que perpetua desigualdades.

2.3 Prestação pecuniária enquanto medida desproporcional à realidade social dos possíveis celebrantes do acordo

Quanto à imposição da prestação pecuniária para celebração do acordo, identifica-se uma exigência que reforça desigualdades estruturais ao determinar ser pré-requisito essencial o pagamento da prestação partindo de 1 salário mínimo²³.

Em um país onde 60% da população recebe até o valor de 1 salário mínimo por mês²⁴, mais de 40 milhões trabalham em situação de informalidade²⁵ e outros 7,4 milhões encontram-se desempregados²⁶, chega a ser irônico falar de justiça restaurativa; ainda mais se considerar o perfil que hoje adentra à justiça enquanto sujeito do processo penal: jovens, negros e de baixa renda. Nesta conjuntura, fica claro que essa ferramenta tem operado como barreira econômica ao desconsiderar o viés socioeconômico que dela decorre, condicionando o acesso ao ANPP àqueles que dispõem de recursos financeiros.

2.4 Falta de padronização entre os MPs

A respeito da falta de padronização entre os Ministérios Públicos, durante o levantamento de informações por meio dos Portais da Transparência, constatou-se que o processo de obtenção de dados é burocrático e moroso. Isso porque alguns MPs não responderam eficientemente às solicitações, não havendo uniformidade nos procedimentos internos relativos ao ANPP.

Sobre a independência funcional, a Resolução nº 1.618/2023-PGJ-CPJ-CGMP, de 5 de maio de 2023, responsável por disciplinar o Acordo de Não Persecução Penal no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, afirma que cada unidade do Ministério Público

²³ Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48. § 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários. CÓDIGO PENAL, Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, art 45, § 1º.

²⁴ Pesquisa realizada pela Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS – 2023: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio, 06 de dezembro de 2023.

²⁵ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada.

²⁶ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a taxa de desemprego em 2024 evidenciou cerca de 7,4 milhões de pessoas desocupadas Taxa média de desemprego cai para 6,6% em 2024, menor da história.

deve regulamentar internamente o acordo de não persecução penal, se atentando às exigências da Lei nº 13.964 de 2019, de modo a fixar parâmetros que assegurem a observância do princípio da unidade e da homogeneidade na atuação.²⁸

Nota-se, portanto, que a escolha por seguir determinado entendimento de tribunal ou portarias ocorre de forma meramente discricionária. A ausência de critérios objetivos e uniformes compromete o princípio da isonomia, fragilizando a previsibilidade das decisões e gerando insegurança jurídica entre investigados submetidos a contextos processuais análogos.

No contexto dos ANPPs, por não serem aplicados de forma idêntica em todo o país, dependem de escolhas influenciadas por volume processual, entendimento jurídico pessoal, diretrizes internas e percepções quanto à gravidade do delito. A propositura condicionada ao populismo penal abre espaço para práticas seletivas e desiguais, nas quais a efetividade do instituto deixa de se pautar pela legalidade estrita e passa a oscilar conforme critérios subjetivos e conjunturais.

Em outras palavras, recusas por parte do Ministério Público – muitas vezes justificadas de maneira genérica, com base na suposta “gravidade abstrata” do delito – não condizem com os parâmetros legais que regem o instituto, endossando ainda mais o argumento de que a conferência de um caráter puramente discricionário à atuação dos MPs diante da prática do ANPP pode prejudicar a viabilização de princípios basilares do processo penal.

Nesse sentido, observa-se que a falta de um controle externo efetivo e padronizado sobre a atuação ministerial faz com que, em muitos casos, o controle exercido pelo Judiciário revele-se meramente formal, restringindo-se à homologação ou não do acordo proposto em prejuízo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. CONCLUSÃO

In short, the criminal court is an open system. What appear to be rapid and routine decisions are really the expression of a complex process: the balancing of the individual and collective interests in the courthouse workgroup, with the constraints and goals of their sponsoring organizations, and the influences of the environment. (FEELEY, Malcolm et al., 1979)³⁰

²⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.618/2023-PGJ-CPJ-CGMP, de 5 de maio de 2023. Disciplina o Acordo de Não Persecução Penal no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

³⁰ Tradução livre (PT-BR): Em resumo, o tribunal criminal é um sistema aberto. O que parecem ser decisões rápidas e rotineiras são, na realidade, a expressão de um processo complexo: o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos do grupo de trabalho do fórum, as restrições e objetivos de suas organizações patrocinadoras e as influências do ambiente. FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979. p. 21.

O presente trabalho se propôs a analisar criticamente a aplicação prática do Acordo de Não Persecução Penal, de modo que, a partir das informações e materiais coletados, foi possível identificar a incidência de quatro elementos problemáticos à proposta de celeridade e racionalização da justiça criminal: (i) exigência da confissão como requisito indispensável, (ii) colocação da reparação de danos como elemento determinante para a formalização do acordo, (iii) imposição de prestação pecuniária em patamar incompatível com a condição socioeconômica da maioria dos potenciais beneficiários, e (iv) ausência de uniformidade nos critérios de aplicação entre os diferentes Ministérios Públicos.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo partiu de uma análise qualitativa de documentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais, além da coleta de dados obtidos por meio de consultas públicas dirigidas aos Ministérios Públicos dos diferentes estados. Com base nisso, foi possível identificar não apenas a letra da lei e das resoluções administrativas, mas também a forma como essas normas vêm sendo concretamente interpretadas e operacionalizadas na prática institucional.

Isto posto, restou evidente que em termos fáticos o instituto não alcançou integralmente sua finalidade declarada de reduzir a morosidade do sistema penal. Pelo contrário, a demora para concretização do acordo, somada à burocracia sistêmica e à ausência de uniformidade nos critérios adotados pelos diversos Ministérios Públicos, culmina em instabilidade e ampliação de desigualdades sociais.

Em outras palavras: as exigências tipificadas no artigo 28-A do Código de Processo Penal, observadas a partir de distintas lentes institucionais por meio da discricionariedade conferida a cada Ministério Público do país, corroboram para a produção de cenários desiguais de aplicação do ANPP, revelando uma prática marcada pela seletividade penal, pela insegurança jurídica e pela potencial inviabilização fática do instituto.

Diante desse cenário, faz-se relevante haver uma reflexão quanto à necessidade de estabelecer parâmetros e diretrizes uniformes, centralizados a nível nacional, com o intuito de que reduzir a margem de autonomia e arbitrariedade conferida aos MPs no que tange à aplicação do acordo de não persecução penal.

Além disso, urge repensar a centralidade da confissão, bem como a reparação de danos e a prestação pecuniária, encarando-as como medidas proporcionais à real capacidade e direito do acusado, de modo a aproximar o ANPP de sua finalidade constitucional de racionalização da persecução penal e de promoção da justiça social enquanto justiça restaurativa.

Como desdobramento futuro, abre-se a possibilidade de ampliar a investigação para uma dimensão empírica mais aprofundada, especialmente voltada à análise das condições econômicas dos acusados que teriam direito ao acordo, de modo a revelar como as desigualdades econômicas influenciam a efetividade do instituto. Esse caminho não apenas aprofundaria a crítica, mas também ofereceria subsídios para uma discussão mais ampla sobre justiça criminal negocial e sua compatibilidade com a promessa de justiça social.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940.

BRASIL. *Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 1941.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Secretaria Nacional de Políticas Penais. Relatório de Informações Penais: 17º Ciclo SISDEPEN – 2º Semestre de 2024*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <gov.br/senappen/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Habeas Corpus nº 2027766-28.2022*.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n. 657.165/RJ*. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 09 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Diário Eletrônico do CNMP*, edição nº 71. Disponível em: <www.cnmp.mp.br> Acesso em: 14 ago. 2025.

DERVAN, Lucian E.; EDKINS, Vanessa A. *The innocent defendant's dilemma: an innovative empirical study of plea bargaining's innocence problem*. The Journal of Criminal Law & Criminology, [S.l.], n. 1, v. 103, 2013. p. 37. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=jclc>>. Acesso em 20 ago. 2025.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ. *A Justiça Penal Negociada: como compatibilizar os direitos e garantias dos jurisdicionados com a ampliação dos acordos no ordenamento brasileiro*. Fortaleza: ESMP-CE, ano 15, n. 2, jul./dez. 2023.

FEELEY, Malcolm. *The Process is the Punishment*. New York: Russell Sage Foundation, 1979.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Justiça negocial e acordo de não persecução penal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 191. ano 30. p. 329-373. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Acesso em: 30 abr. 2025.

GRANJA, Gabriel Almeida; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *A justiça penal negociada: como compatibilizar os direitos e garantias dos jurisdicionados com a ampliação dos acordos no ordenamento brasileiro*. Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Fortaleza-CE, v. 15, n. 2, jul./dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais – 2023: Uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Desemprego, informalidade, subutilização e inatividade*. Brasília, DF: Ipea, 2024. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/268-retratos-indicadores/retratos-indicadores-mercado-de-trabalho/15193-desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua*. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

LOPES JR., Aury. *Direito Processual Penal*. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553625673. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625673/>>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. *Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 4, p. 529-556, out./dez. 2019.

LOTTA, Gabriela S. *O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

DERVAN, Lucian E.; EDKINS, Vanessa A. Ph.D. *The Innocent Defendant's Dilemma: An Innovative Empirical Study of Plea Bargaining's Innocence Problem*, 103 J. Crim. L. & Criminology 1 (2013). Disponível em:

<<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/jclc/vol103/iss1/>> Acesso em: 20 ago. 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Boletim Criminal Comentado* nº 272. Elaborado pelo CAOCRIM e Setor do artigo 28.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução nº 1.618/2023-PGJ-CPJ-CGMP, de 5 de maio de 2023*. Disciplina o Acordo de Não Persecução Penal no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. *Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1101-1124, set./out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 19 nov. 2021.

STRANO, Rafael Folador. *Política Pública Criminal*. São Paulo. Editora Tirant Lo Blanch, 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias; DIAS, Danilo Pinheiro. *Discricionariedade persecutória no ANPP: afinal, o que se negocia?* Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 191, p. 329-373, jul./ago. 2022. DTR\2022\1042.

TARTUCE, Flávio. *Responsabilidade Civil - 6ª Edição 2024*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.1316. ISBN 9788530995492. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995492/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

VASCONCELLOS, Vinicius G. *Barganha e Justiça Criminal Negocial: Análise das Tendências de Expansão dos Espaços de Consenso no Processo Penal Brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.