

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) FRENTE AO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Universidade Presbiteriana Mackenzie

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

Giovanna da Silva Amarú¹
Apoio: PIBIC Mackpesquisa

Mariana Secorun Inácio²

Centro de Ciência e Tecnologia (CCT) ¹
Centro de Ciência e Tecnologia (CCT) ²

giovanna.amaru@mackenzista.com.br
mariana.inacio@mackenzie.br

RESUMO

O artigo examina o acordo de não persecução penal (ANPP) à luz do princípio da obrigatoriedade da ação penal em um cenário de sobrecarga do sistema de justiça e expansão da justiça negocial. Objetiva-se averiguar a compatibilidade constitucional do ANPP, explicitando seus requisitos, limites e os parâmetros de atuação do Ministério Público, bem como os riscos e salvaguardas inerentes ao modelo. Como resultados, evidencia-se que a leitura absoluta da obrigatoriedade se mostra impraticável e disfuncional. Em seu lugar, propõe-se uma discricionariedade regrada, com dupla filtragem de cabimento e controle judicial substancial de legalidade, proporcionalidade e adequação. Apontam-se riscos estruturais, tais como assimetrias de poder, coerção negocial e seletividade, bem como respectivas salvaguardas. Conclui-se, por meio de metodologia qualitativa, fundada em revisão bibliográfica, que o ANPP é constitucionalmente compatível se implementado como instrumento de oportunidade vinculada e controlável jurisdicionalmente.

Palavras-chave: acordo de não persecução penal; justiça negocial; princípio da obrigatoriedade da ação penal pública.

ABSTRACT

This article examines the non-prosecution agreement considering the principle of mandatory prosecution within a context of an overburdened justice system and the expansion of negotiated justice. The objective is to ascertain the constitutional compatibility of the non-prosecution agreement, detailing its requirements, limitations, and the operational parameters for the Public Prosecutor's Office, as well as the inherent risks and safeguards of the model. The results indicate that an absolute interpretation of the mandatory prosecution principle is both impractical and dysfunctional. In its place, a model of regulated discretion is proposed, featuring a dual filter for eligibility and substantial judicial review of the agreement's legality, proportionality, and appropriateness. Structural risks are identified, such as power asymmetries, coercion and selectivity in negotiations, along with their respective safeguards. It is concluded, through a qualitative methodology based on a bibliographic review, that the non-prosecution agreement is constitutionally compatible if implemented as an instrument of bounded and reviewable prosecutorial discretion.

Keywords: non-prosecution agreement; plea bargain; principle of mandatory public criminal action.

1. INTRODUÇÃO

A justiça negocial no Brasil, embora amplamente debatida com o advento do acordo de não persecução penal (ANPP), tem suas raízes na Constituição da República Federativa de 1988, que em seu art. 98, inciso I, previu soluções consensuais ao estabelecer o sistema dos Juizados Especiais Criminais (JECrims) para infrações de menor gravidade. A regulamentação veio com a Lei n.º 9.099/1995, que delimitou a competência dos Juizados Especiais Criminais e permitiu a realização de acordos para as infrações penais de menor potencial ofensivo.

Posteriormente, a colaboração premiada, instituída especialmente pela Lei n.º 12.850/2013, consolidou-se como um instrumento negocial de finalidade probatória e investigativa, no qual se ofertam benefícios penais em troca da cooperação do investigado, o que implica a renúncia a importantes direitos fundamentais. Nesse contexto evolutivo, o acordo de não persecução penal, introduzido no Código de Processo Penal pela Lei n.º 13.964/2019, popularmente conhecida como “Pacote Anticrime”, surge como uma via alternativa à persecução penal tradicional.

Desde sua implementação, o acordo de não persecução penal tem sido alvo de controvérsias constitucionais, algumas delas já apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305 (BRASIL, 2023). Se as já superadas discussões iniciais questionavam a competência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para instituir o acordo por meio de resoluções (ROCHA; AMARAL, 2022, p. 262), o debate atual se concentra em possíveis violações a princípios fundamentais da Constituição da República Federativa de 1988, destacando-se a aparente incompatibilidade do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública frente ao acordo de não persecução penal.

Esse princípio, conforme difundido na cultura processual penal no Direito brasileiro, determina que nos crimes de ação penal pública, o órgão de acusação, na presença de justa causa, deve, obrigatoriamente, oferecer a denúncia (NUCCI, 2024, p. 28). Colocado nesse marco, o acordo de não persecução penal demanda exame sistêmico de compatibilidade, não apenas com o texto legal, mas com a racionalidade constitucional do processo penal democrático.

O Estado Democrático de Direito, que se fundamenta em limites ao exercício do poder, exige a conformidade de seus mecanismos com os preceitos constitucionais. As garantias processuais atuam tanto como proteção ao imputado quanto como legitimação para o próprio

Estado (CASARA, 2015, p. 194). É justamente essa moldura que confere o critério de avaliação do acordo de não persecução penal: não basta que o acordo seja uma alternativa célere e econômica, é preciso que a sua base teórica e o seu uso se mantenham coerentes com as balizas constitucionais que dão validade à intervenção penal.

A relevância dessa discussão é acentuada pela vasta quantidade de processos e pela morosidade que marcam o sistema criminal brasileiro. Dados do Conselho Nacional de Justiça (2024, p. 291) apontam que, somente em 2023, foram registrados 3,4 milhões de novos casos criminais no Poder Judiciário – se consideradas as execuções penais iniciadas, totalizam-se 4 milhões de novos processos criminais. A situação é agravada pela população carcerária, que atingiu 670.265 pessoas, segundo o Relatório de Informações Penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais (2025, p.12).

Esse cenário contribuiu para que as despesas totais do Poder Judiciário alcançassem R\$ 132,8 bilhões em 2023, um aumento de 9% em relação ao ano anterior (CNJ, 2024, p. 81), e para uma taxa de congestionamento criminal de 66,8%. A lentidão é evidente no tempo médio de tramitação do processo criminal na fase de conhecimento de primeiro grau: 2 anos e 10 meses na Justiça Federal e 2 anos e 7 meses na Justiça Estadual (CNJ, 2024, p. 294).

Frente a esse quadro de ceticismo sobre a funcionalidade do sistema, ganham força tendências internacionais de simplificação e flexibilização de garantias, como a antecipação da sanção por meio de acordos entre acusação e defesa (VASCONCELLOS, 2015, p. 02). A implementação de um modelo de acordo criminal surge, então, como uma alternativa para otimizar recursos públicos (FABRETTI; SILVA, 2018, p. 283) e proporcionar uma intervenção menos traumática ao investigado (CABRAL, 2017, p. 22).

Contudo, a questão não é pacífica, visto que tais indicadores não legitimam, por si só, soluções de flexibilização, somente contextualizam a busca por respostas que supostamente racionalizem a persecução sem abdicar de controles e garantias (MELO, 2017, p. 153). Com isso, a implementação de mecanismos extraprocessuais de resolução de conflitos penais, tais como o acordo de não persecução penal, permanece suscitando dúvidas sobre sua compatibilidade com os pilares do sistema jurídico brasileiro.

Dentre os questionamentos, há o alerta sobre a dinâmica potencialmente prejudicial dos acordos, onde o poder da acusação pode ser usado de forma abusiva, compelindo acusados a falsas confissões para evitar consequências mais graves, o que comprometeria a integridade da justiça (LOPES JR., 2024, p. 34).

Nessa toada, a aceitabilidade de negociações sobre a sanção penal para tornar o processo mais rápido e simplificado é um ponto de grande tensão jurídico-penal, tornando essencial cotejar tal instituto com os princípios consagrados no Estado de Direito para averiguar sua compatibilidade.

Com base nesse panorama, este estudo tem como objetivo geral analisar, por meio do procedimento metodológico dedutivo, o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública sob uma perspectiva sistêmica, buscando desvelar seus valores subjacentes ao confrontá-lo com a justiça negocial representada, especificamente, pelo acordo de não persecução penal. Quanto à abordagem da pesquisa, caracterizou-se pela natureza qualitativa, utilizando fontes bibliográficas como livros, artigos e sites oficiais.

2. FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA NEGOCIAL E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Partindo do panorama traçado de sobrecarga do sistema, expansão de mecanismos consensuais e dilemas constitucionais de sua adoção, faz-se necessário situar a justiça negocial e o acordo de não persecução penal na sistemática constitucional brasileira, ressaltando como a promessa de racionalidade e eficiência convive com fricções normativas e institucionais.

2.1 Fundamentos e tensões da justiça negocial: uma análise a partir do modelo norte-americano

No contexto da sociedade contemporânea, observa-se um desafio significativo às estruturas preexistentes no âmbito do processo penal, com o surgimento cada vez mais frequente de novas demandas jurídicas que clamam por respaldo do Direito penal (KLEIN; WEDY, 2019, p. 280).

Nesse sentido, a rápida adaptação da sociedade à velocidade da virtualidade e das redes sociais tem promovido uma aversão à espera no processo judicial, evidenciada pela crescente inclinação às prisões cautelares e à busca por uma punição imediata. Consoante Gloeckner (2023, p. 68), esta mentalidade encontra eco no contexto do mercado neoliberal, intrinsecamente ligado a uma reconfiguração do Direito, considerando que à medida que a economia se torna mais liberal, intensifica-se a exigência por um aparato de segurança e policial mais robusto, responsável por restringir os direitos fundamentais dos indivíduos.

Por conseguinte, emerge o conceito de emergência investigativa. Esta noção se apresenta como uma manifestação que autoriza a suspensão de direitos em prol do progresso da investigação criminal, respaldadas pelas obrigações processuais positivas. Assim, sob essa

perspectiva, há uma ponderação entre garantias individuais e a responsabilização dos autores de crimes, sobretudo à luz dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos (GLOECKNER, 2023, pp. 237-240).

Como consequência, estabelece-se uma possível resposta à demanda por celeridade e simplificação procedimental: a justiça negocial. A justiça negocial pode ser definida como um modelo procedimental em que acusação e defesa se propõem a pactuar, por meio de um consenso, os termos da sanção penal. Para tanto, o investigado renuncia às garantias inerentes ao processo em troca de obter redução na obrigação a ser imposta (VASCONCELLOS, 2024, p. rb-1.4).

Dessa forma, a justiça negocial representa uma abdicação do modelo tradicional de processo judicial em favor de uma abordagem mais flexível e orientada para o acordo entre as partes envolvidas (GLOECKNER, 2023, p. 308), cuja abordagem se assemelha a uma espécie de contrato (SCOTT; STUNTZ, 1992, p.1914). Em sua essência, é caracterizada pela busca de soluções negociadas, onde os litigantes têm a oportunidade de negociar e chegar a um acordo, visando otimizar a distribuição de recursos dentro do sistema de justiça criminal em detrimento de procedimentos formais e litigiosos (GLOECKNER, 2023, p. 309).

Este instrumento de política criminal é adotado ao redor do mundo em sistemas jurídicos de *common law*, especialmente naqueles de tradição anglo-saxã. Assim, evidencia-se a necessidade de uma análise sobre sua compatibilidade com a sistemática da *civil law*, adotada pelo Direito brasileiro, a fim de averiguar a adequação à estrutura jurídica nacional (KLEIN; WEDY, 2019, p. 282).

O sistema ao qual se insere o *common law* é caracterizado por ser um instituto pragmático (SANTOS, 2017, p. 32). Nele, as diretrizes que guiam a resolução de conflitos são estabelecidas e aplicadas de forma específica para cada caso, utilizando as decisões passadas como base para resolver os problemas atuais. Portanto, existe uma ligação contínua entre a solução de um novo problema e o precedente estabelecido, o que confere à atividade judicial um processo de pensamento que se desenvolve gradualmente por meio da construção prática das decisões em casos individuais (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2014, p. 381).

Por outro lado, a sistemática da *civil law* é pautada no dogmatismo (SANTOS, 2017, p. 33). Este sistema é geralmente percebido como sendo mais fechado, uma vez que a legislação, fonte primordial, pretende ser dotada de completude, clareza e objetividade. Dessa forma, a

ideia subjacente é que há uma lei específica para cada situação, já estabelecida por um legislador (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2014, p. 382).

Nesse diapasão, compreende-se que há maior disponibilidade dos direitos e garantias presentes no processo penal nos sistemas norteados no *common law*, a citar, exemplificativamente, o ordenamento estadunidense perante o brasileiro (BRANDALISE, 2016. p. 76). Isto porque é vedada a prática de qualquer mercancia dos direitos fundamentais do acusado no ordenamento jurídico pátrio (KLEIN; WEDY, 2019, p. 282).

Dessa forma, a compreensão do *plea bargain*, instituto basilar do sistema de justiça penal negocial estadunidense, é essencial para o exame das origens e da racionalidade subjacente à justiça negocial no Brasil. O *plea bargain* consolidou-se como mecanismo preponderante de solução negociada de conflitos penais (BIBAS, 2012, p. 151). Embora alvo de reiteradas críticas quanto à sua legitimidade democrática, à coerção subjacente às suas práticas e à sua compatibilidade com as garantias processuais, o *plea bargain* permanece como modalidade dominante de encerramento de processos criminais, sendo responsável por mais de 90% das condenações nos Estados Unidos (FINKELSTEIN, 1975, p. 293).

A despeito de sua centralidade empírica, a natureza jurídica do *plea bargain* é objeto de divergência. Longe de configurar simples estratégia tática, trata-se, na verdade, de uma modalidade decisória que substitui o julgamento público e contraditório por um acordo informal, frequentemente realizado sem a supervisão efetiva do Poder Judiciário (BIBAS, 2012, pp. 3-5). Tal substituição não apenas promove a desjudicialização do processo penal, como gera uma assimetria na negociação, na qual a acusação dispõe de poder de barganha amplamente superior ao da defesa, em especial quando esta é exercida por defensores públicos sobrecarregados ou contratados precariamente (EMMELMAN, 1996, p. 336).

Com efeito, o *plea bargain* ensejou uma profunda transformação estrutural do processo penal. Ao substituir o julgamento público pelo acordo privado, alterou-se não apenas a forma de resolução dos litígios, mas a própria função epistemológica do processo penal. Como adverte Bibas (2012, pp. 8-9), o processo criminal, que outrora se destinava a verificar a plausibilidade das acusações e assegurar a responsabilização pública e solene do acusado, passou a se orientar pela lógica da eficiência, da economia processual e da gestão de riscos. A confissão negociada, nesse novo arranjo, adquire primazia sobre a produção probatória e o contraditório, enquanto os rituais processuais são reduzidos à formalidade mínima da audiência de homologação.

A racionalidade gerencial que permeia o *plea bargain* desloca o centro gravitacional do processo: o juiz torna-se um homologador, o promotor assume funções decisórias ampliadas e a defesa se vê compelida a atuar em regime de contenção estratégica, muitas vezes desprovida de meios para resistir às pressões institucionais (WRIGHT, 2005, p. 81). Tal transformação não surgiu como uma anomalia, mas como uma resposta sistêmica às pressões por eficiência administrativa, consolidando-se como parte do próprio desenho institucional do processo penal contemporâneo (FEELEY, 1979, pp. 200-202).

A dinamicidade negocial do *plea bargain*, por sua vez, se estrutura em torno de incentivos e ameaças. Um dos mecanismos frequentemente empregados é o *overcharging*, ou seja, a imputação de múltiplas acusações, ou de acusações mais graves, objetivando induzir o acusado a aceitar um acordo mais vantajoso frente ao risco de sanções significativamente mais severas em caso de julgamento e condenação (FINKELSTEIN, 1975, p. 294-295).

Nesse contexto, se insere a “*trial distortion theory*” – traduzida livremente como teoria da distorção do julgamento –, segundo a qual o desaparecimento das absolvições em julgamentos não decorre do aumento da culpabilidade, mas da pressão exercida sobre réus, inclusive daqueles inocentes, para aceitar acordos com medo da pena potencialmente mais grave (WRIGHT, 2005, p. 112-113). Tal distorção gera o fenômeno de rarefação das absolvições e enfraquece sua função de verificação da efetiva responsabilidade penal do agente, visto reduzir a margem de escolha livre e voluntária do acusado (WRIGHT, 2005, p. 83).

Ademais, a pesquisa de Emmelman (1996, pp. 337-339) evidencia que a disparidade de poder entre defesa e acusação compromete a equidade do processo. Em sistemas em que a defensoria pública é precarizada e o promotor detém amplos poderes discricionários – inclusive para selecionar as acusações e recomendar penas –, a barganha tende a reproduzir desigualdades sociais e raciais, cristalizando padrões de punição seletiva. O resultado é um sistema que, embora formalmente paritário, opera materialmente sob intensa assimetria decisória.

Nesse aspecto, a contribuição empírica de Michael Finkelstein (1975, p. 295-296) é particularmente relevante. Em sua análise estatística sobre práticas de confissão nos tribunais federais, Finkelstein introduz o conceito de taxa implícita de não condenação, estimando que mais de dois terços dos réus que aceitam acordos sob pressão provavelmente não seriam condenados caso fossem a julgamento. Tal dado revela a existência de um mecanismo estrutural de coerção, segundo o qual o risco de uma pena desproporcional, muitas vezes imposta como ameaça no processo negocial, leva ao falseamento do reconhecimento de culpa, comprometendo severamente a confiabilidade do sistema.

A permanência histórica do *plea bargain*, por sua vez, não pode ser compreendida fora de seu contexto político-institucional. Como aponta Bibas (2012, pp. xvii- xviii), a consolidação dessa prática resulta de uma crise na estrutura de governança judicial e de gestão do sistema de justiça criminal. A explosão do número de processos penais, associada à limitação de recursos estatais para realização de julgamentos completos, criou uma dependência funcional do modelo de negociação como mecanismo de desafogo do sistema. Por conseguinte, a continuidade do uso do *plea bargain* se justifica menos por sua legitimidade e mais por sua capacidade de assegurar a continuidade operacional do aparato repressivo do Estado.

Portanto, a crise institucional do sistema jurídico fornece o ambiente propício para a expansão da negociação penal, na medida em que o crescimento exponencial da população carcerária, aliado à incapacidade das cortes em absorver todos os casos por meio de julgamento público, impulsiona a adoção da barganha como solução pragmática (HARVARD LAW REVIEW, 1977, p. 564).

Não obstante, a crítica ao *plea bargain* não conduz necessariamente à sua abolição. Uma vertente da literatura propõe sua reformulação, mediante introdução de garantias procedimentais, supervisão judicial substancial e maior transparência nos critérios de negociação (THE YALE LAW JOURNAL, 1972, pp. 286-287). Dentre as propostas reformistas, destaca-se a criação de audiências públicas para homologação dos acordos, a institucionalização de rituais adversariais mínimos na fase negocial e a limitação normativa ao uso de *overcharging* como técnica de coerção implícita.

Diante do exposto, embora seja impreciso e metodologicamente inadequado transpor, de forma irrefletida, as críticas dirigidas ao modelo estadunidense de *plea bargaining* para os instrumentos de justiça penal negocial em desenvolvimento no Brasil, é inegável que a experiência norte-americana oferece advertências relevantes, pois as distorções identificadas naquele sistema revelam riscos estruturais próprios da lógica da barganha penal.

Nesse sentido, o estudo do *plea bargain* cumpre papel fundamental ao fornecer uma referência que permite antever disfunções potenciais do modelo negocial brasileiro, em especial no tocante ao acordo de não persecução penal. A análise comparada, assim compreendida, não objetiva uma equiparação irrefletida entre sistemas, mas sim fomentar uma postura vigilante quanto à implementação de mecanismos consensuais no âmbito penal (VASCONCELLOS, 2024, p. rb-1.4).

2.2 Estrutura normativa do acordo de não persecução penal

A Constituição da República Federativa de 1988, em seu art. 98, inciso I, introduziu no sistema jurídico brasileiro a possibilidade de buscar soluções negociadas no processo penal, em contraposição aos métodos coercitivos e centralizados de resolução de casos criminais. Para tanto, estabeleceu o sistema dos Juizados Especiais Criminais (JECrims), responsáveis pelo processamento, julgamento e execução de infrações penais consideradas de menor gravidade, por meio de um procedimento simplificado passível de recurso a uma Turma Recursal Criminal composta por juízes de primeira instância (GIACOMOLLI, 2016, p. 312).

Entretanto, foi somente com a Lei n.º 9.099/1995 que se delimitou a competência dos Juizados Especiais Criminais (JECrims) definindo que as infrações penais de menor potencial ofensivo são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa. Ademais, permitiu para essas infrações a realização de acordos perante o juiz criminal (GIACOMOLLI, 2016, p. 312).

Em seguida, instituiu-se a colaboração premiada. Considerada um instrumento negocial, baseia-se na finalidade probatória e investigativa relacionada aos crimes de organização criminosa, definidos, especialmente na Lei n.º 12.850/2013. Para tanto, são ofertados benefícios futuros, como redução de pena ou até mesmo perdão judicial, em troca de cooperação com o Estado. Contudo, tal postura implica em renúncias a importantes direitos fundamentais, como o direito de não produzir prova contra si mesmo e o direito à ampla defesa, já que o colaborador se submete a pretensão acusatória (VASCONCELLOS, 2020, p. 245).

Posteriormente, o acordo de não persecução penal, espécie de prática da justiça negocial (LOPES JR. 2024, p. 32), surge como mais um método de encurtamento do caminho necessário para a imposição da sanção penal (GIACOMOLLI, 2016, p.15). Inicialmente previstos nas Resoluções n.º 181/2017 e 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi inserido no Código de Processo Penal, por meio do art. 28-A, pela Lei n.º 13.964/2019.

O acordo de não persecução penal pode ser encarado como uma celebração de negócio jurídico processual entre o membro do Ministério Público, o investigado e seu defensor, para evitar o início da persecução penal, desde que atendidos os requisitos e as condições impostas por lei. Dessa maneira, visa-se a aceitação das sanções pactuadas e consequente submissão, sem resistência, à pretensão punitiva estatal (VASCONCELLOS, 2024, p. rb-1.4).

O cabimento do instituto submete-se a dois filtros cumulativos, um normativo e outro material. No primeiro plano, verifica-se a elegibilidade normativa, que consiste na análise de requisitos tais como pena mínima cominada inferior a quatro anos e ausência de violência ou

grave ameaça à pessoa, além da existência de justa causa já demonstrada pela investigação, consiste na viabilidade acusatória. No segundo plano, por sua vez, ocorre a verificação material de que a pactuação é necessária e suficiente no caso concreto, isto é, que seja proporcional ao fato imputado.

Essa lógica visa impedir que o acordo de não persecução penal funcione como um subterfúgio para suprir deficiências probatórias, e, ao mesmo tempo, exige motivação do Ministério Público quando propõe, recusa ou dimensiona as condições (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

Nesse sentido, a confissão – uma das exigências para a formalização do acordo, não um requisito de sua propositura – não pode ser compreendida como um substituto da investigação, mas um elemento que delimita a narrativa fática sobre a qual incidirão as condições acordadas (Lopes Jr., 2025, p. 211). A exigência de voluntariedade e precisão de tempo, lugar e modo de execução preserva a legitimidade do ajuste e, ao mesmo tempo, delimita seu alcance, reduzindo o risco de distorções probatórias e de confissões qualificadas (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

Ao lado disso, a vedação para reincidentes e agentes de conduta habitual, reiterada ou profissional, bem como a limitação temporal decorrente de benefícios recebidos nos cinco anos anteriores, reforçam a ideia de que o instituto se orienta a casos episódicos e de média gravidade. O mesmo raciocínio vale para hipóteses de violência doméstica e crimes praticados contra a mulher por razões de gênero, em que se tutela um bem jurídico especialmente vulnerável e se afasta, por política legislativa, a via negocial em favor do agressor (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

As condições a serem estabelecidas no acordo, por sua vez, devem ser proporcionais e individualizadas, compondo um pacote coerente com as finalidades preventivo-reprobatórias: reparação do dano ou restituição da coisa, renúncia a bens e direitos relacionados ao delito, prestação de serviços à comunidade, prestação pecuniária e outras medidas compatíveis. A coerência interna entre a confissão, o desvalor do fato e a gravidade das condições é o que sustenta a suficiência do acordo (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

No plano procedimental, a sequência é simples e conectada às premissas anteriores: o Ministério Público propõe, ou o investigado provoca a proposta, as partes negociam com assistência técnica, e o juiz controla legalidade, voluntariedade e adequação – podendo devolver para ajustes ou recusar a homologação quando identifique descompasso entre requisitos,

condições e finalidade. Homologado o acordo, a execução ocorre no juízo competente e a prescrição fica suspensa. Cumpridas todas as obrigações, extingue-se a punibilidade, sem registro em antecedentes para além da vedação de novo benefício no quinquênio. Havendo descumprimento, a rescisão restaura o curso ordinário da persecução, sempre sob a mesma lógica de motivação e de limites ao aproveitamento de atos negociais (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

Assim, a seleção normativa e material do caso autoriza a confissão como base fática da negociação. Esta, por sua vez, orienta condições proporcionais e exequíveis. Em momento posterior, o juízo de legalidade atua como etapa de controle, verificando a integridade do acordo e a suficiência das obrigações assumidas. Por fim, os efeitos decorrentes desse controle, seja a extinção da punibilidade, seja a retomada da ação penal em caso de descumprimento, realimentam o funcionamento do próprio modelo de justiça negocial (GOMES FILHO; TORON; BADARÓ, 2025, p. RL-1.7).

2.3 Obrigatoriedade, seletividade e parâmetros de atuação do Ministério Público

Sob o ângulo histórico-dogmático, o princípio da obrigatoriedade da ação penal consolidou-se como pilar do modelo acusatório. Essa concepção assentou-se na repetição de entendimentos e práticas que interpretam os arts. 24 e 28 do Código de Processo Penal e do art. 100, § 1º, do Código Penal como mandamentos normativos (SUXBERGER, 2019, pp. 39-40) que subtraem do Ministério Público qualquer juízo de valor sobre conveniência e oportunidade no exercício da ação penal pública (BEGGIATO, 2016, p. 361).

A partir dessa tradição, argumenta-se que o agente público incumbido da persecução penal não poderia afastar a aplicação da norma prevista para o caso concreto com base em critérios próprios de conveniência ou oportunidade, os quais, alegadamente, seriam marcados por subjetividade e indefinição (SUXBERGER, 2017, p. 38).

À luz de uma perspectiva constitucional, essa concepção vincula-se ao postulado democrático e ao ideal de igualdade, concebendo a obrigatoriedade da ação penal pública como instrumento para assegurar que a justiça penal seja aplicada de forma uniforme e imparcial, reduzindo desigualdades e evitando discriminações arbitrárias (SUXBERGER, 2017, p. 38).

Dessa compreensão resultou a ideia que reputa ao Ministério Público o dever de oferecer a denúncia sempre que presentes as condições da ação (LOPES JR., 2025, p. 237) como decorrência lógica da igualdade na aplicação da lei penal entre os cidadãos e como salvaguarda contra discriminações indevidas (CAPPARELLI; VASCONCELLOS, 2017, p. 122).

Sob esse prisma, outra linha de argumentação atribui à obrigatoriedade o efeito intimidatório da resposta penal, concretizando a prevenção geral negativa da pena¹. Nessa perspectiva, o afastamento da persecução em casos nos quais se verifiquem os pressupostos legais fragilizaria o caráter dissuasório da legislação, gerando incerteza quanto à sua aplicação e abrindo espaço para a substituição da vontade legislativa por juízos individuais suscetíveis a erros e influências indevidas (SUXBERGER, 2017, pp. 38-39).

Contudo, a literalidade do art. 24 do Código de Processo Penal e do art. 100, § 1º, do Código Penal não impõe, por si só, que o órgão acusador esteja vinculado a denunciar sempre que identificar lastro probatório mínimo. Trata-se, na realidade, do reconhecimento da legitimidade e exclusividade que o Ministério Público concentra na iniciativa da ação penal pública, o que difere de determinar a obrigatoriedade no exercício dessa atribuição (BEGGIATO, 2016, p. 362).

Aliás, no plano empírico, a obrigatoriedade revela-se inoperante diante de uma realidade processual permeada pela seletividade estrutural do direito penal, seletividade esta acentuada pela adoção de uma concepção idealizada e dissociada do funcionamento real do sistema de justiça criminal (CASARA, 2015, p. 154).

Além disso, a experiência prática revelou que essa concepção absoluta esbarra em obstáculos concretos, como a sobrecarga da justiça criminal (CAPPARELLI; VASCONCELLOS, 2017, p. 142), a expansão legislativa do catálogo de tipos penais (CAPPARELLI; VASCONCELLOS, 2017, p. 124) e as limitações de recursos materiais e humanos (BEGGIATO, 2016, p. 356).

Nessa perspectiva, a defesa de uma obrigatoriedade mostra-se insustentável, pois, além de inviável na prática, conduz a distorções que comprometem a própria premissa de igualdade que lhe serve de fundamento, uma vez que transfere a decisão de acusar ou não para o plano individual de cada membro do Ministério Público, expondo-a a riscos de arbitrariedade e à influência de fatores subjetivos (CAPPARELLI; VASCONCELLOS, 2017, p. 143).

A consequência dessa constatação é a necessidade de racionalizar o exercício da titularidade acusatória, preservando a legalidade mediante decisões motivadas e controláveis, o

¹ Na perspectiva da prevenção geral negativa, a pena legitima-se como instrumento de dissuasão dirigido à coletividade. A cominação legal da pena funciona como ameaça racional que orienta escolhas e inibe a prática delitiva, efeito que depende, sobretudo, da aplicação inequívoca da sanção criminal, sob pena de esvaziar seu caráter intimidatório. A execução concreta confere credibilidade à advertência legal, produzindo a coação psicológica necessária para desestimular condutas incriminadas e sinalizar custos reais ao desvio (CARVALHO, 2020, pp. 85-88).

que repercute na verificação da presença de interesse público que justifique a persecução penal no caso concreto (BEGGIATO, 2016, p. 366).

Vale destacar que essa seleção de casos pautada na oportunidade não implica relativizar a legalidade, mas reconhece que o próprio ordenamento positivo autoriza escolhas regradas sobre o modo de persecução, desde que ancoradas em fundamentos normativos transparentes e sujeitas a controle institucional adequado (SUXBERGER, 2017, p. 48).

Assim, o princípio da oportunidade não confere ao Ministério Público um arbítrio irrestrito sobre o exercício da ação penal. Sua discricionariedade é, na verdade, vinculada a determinados limites, dentro dos quais deve observar estritamente os princípios da imparcialidade e da igualdade. Exige-se, ademais, uma coerência em sua atuação, de modo a haver uma correlação entre seus diversos pronunciamentos. Dessa forma, o Ministério Público pode imprimir maior dinamismo, flexibilidade e agilidade ao processo, sempre em conformidade com suas diretrizes previamente estabelecidas (CABRAL, 2017, p. 41).

Tal dever de atuação, ainda que nem sempre pela via da ação penal, decorre, em última análise, do princípio da moralidade administrativa e do dever de objetividade que qualificam a função ministerial (art. 37, caput, da Constituição da República Federativa de 1988). Esses vetores constitucionais vedam favoritismos e proteções indevidas e preservam o núcleo igualitário que inspirou a leitura tradicional da obrigatoriedade, sendo essa dimensão de contenção de arbitrariedades que deve permanecer resguardada quando se admite a oportunidade (CABRAL, 2017, p. 41).

Cumprе registrar, ademais, que a adoção moderada da oportunidade não apenas atende ao interesse público de responder adequada e suficientemente aos delitos que ocorrem no meio social, como também projeta efeitos benéficos sobre a posição jurídica do investigado, ao reduzir a produção de estigmas decorrentes do processo penal e a incidência de ritos degradantes associados à imputação e ao julgamento, mitigando impactos sociais negativos e favorecendo soluções mais adequadas ao caso concreto (CABRAL, 2017, p. 41).

Em consonância, a justiça penal negocial vincula-se diretamente às noções de obrigatoriedade e de oportunidade da ação penal, pois se concretiza por meio de janelas de oportunidade ao longo do processo. Todavia, distingue-se dos mecanismos de oportunidade em sentido estrito, que permitiriam, em hipóteses específicas, a não persecução de delitos sem a imposição de qualquer sanção ou efeito penal (VASCONCELLOS, 2024, p. rb-1.1).

Outro ponto de distinção repousa na constatação que os instrumentos negociais demandam a participação tanto da acusação quanto da defesa, com manifestação de vontade convergente dos dois polos processuais. Por sua vez, os critérios de oportunidade em sentido estrito podem ser aplicados mediante decisão unilateral do órgão acusador (VASCONCELLOS, 2024, p. rb-1.1).

O acordo de não persecução penal, especialmente após sua formalização e cumprimento, representa a aplicação do princípio da oportunidade, demonstrando a superveniente ausência de interesse processual para o ajuizamento da ação penal. Analisando o conteúdo do acordo, percebe-se que a persecução penal se torna injustificada por duas razões principais: primeiramente, a pretensão estatal já foi satisfeita na esfera extrapenal, responsabilizando-se o investigado pelo fato; em segundo lugar, o interesse social foi atendido, com a reparação do dano e o alcance de efeitos análogos aos de uma condenação (SUXBERGER, 2017, p. 96).

Dessa forma, a atuação do Ministério Público ao celebrar o acordo de não persecução penal distancia-se de qualquer ato de liberalidade em favor do acusado ou de exercício do *jus puniendi*, cuja titularidade é exclusiva da jurisdição. O ponto fulcral, na realidade, é a desnecessidade de se invocar a garantia constitucional da tutela jurisdicional, visto que o direito por ela protegido já foi sobejamente realizado por um mecanismo alternativo e despenalizador (SUXBERGER, 2017, p. 97).

3. CONCLUSÃO

Com base no panorama apresentado, este estudo se propôs a analisar a compatibilidade constitucional do acordo de não persecução penal frente ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. Em um cenário de sobrecarga do sistema de justiça e expansão da justiça negocial, o objetivo central foi averiguar a harmonia do acordo de não persecução penal com a Constituição da República Federativa de 1988, explicitando seus requisitos, limites, os parâmetros de atuação do Ministério Público e os riscos e salvaguardas inerentes ao modelo. Para tanto, valeu-se de uma metodologia qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica.

Os resultados da pesquisa demonstram que o acordo de não persecução penal é constitucionalmente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, desde que implementado como um instrumento de oportunidade vinculada e sujeito a controle jurisdicional. A investigação evidenciou que uma leitura absoluta do princípio da obrigatoriedade da ação penal se mostra impraticável e disfuncional na realidade forense.

Em contrapartida, a adoção de uma discricionariedade regrada demonstrou ser uma alternativa mais adequada, que se manifesta por meio de uma dupla filtragem para o cabimento do acordo e um controle judicial substancial de sua legalidade, proporcionalidade e adequação. Conclui-se que, uma vez cumprido o acordo, a persecução penal torna-se injustificada, pois a pretensão estatal foi satisfeita por um mecanismo alternativo e o interesse social, atendido.

As contribuições desta pesquisa residem na sistematização do debate, contrapondo a rigidez dogmática do princípio da obrigatoriedade à necessidade pragmática de racionalização da persecução penal. Ao analisar a experiência estrangeira do *plea bargain*, ofereceram-se advertências sobre os riscos estruturais da justiça negocial, como assimetrias de poder, coerção e seletividade, e a importância de salvaguardas para o modelo brasileiro. Adicionalmente, o estudo reforça que a flexibilização da obrigatoriedade não representa um arbítrio irrestrito, mas uma atuação vinculada a critérios de legalidade e controlável, que preserva o núcleo do princípio ao coibir arbitrariedades.

4. REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Introdução ao Direito: Teoria, Filosofia e Sociologia do Direito**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BEGGIATO, Túlio Fávaro. *Prosecutorial discretion: o anacronismo do mito da obrigatoriedade da ação penal*. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, n. 47, p. 351-379, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/pesquisas/periodicos/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-47-janeiro-junho-2016/prosecutorial-discretion-o-anacronismo-do-mito-da-obrigatoriedade-da-acao-penal>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BIBAS, Stephanos. Incompetent Plea Bargaining And Extrajudicial Reforms. **Harvard Law Review**, Cambridge, vol. 126, n. 1, 2012, pp. 150–74. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23415894>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes**. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI nº 6298**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 24 ago. 2023. DJe: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI nº 6299**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 24 ago. 2023. DJe: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840373>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI nº 6300**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 24 ago. 2023. DJe: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840552>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI nº 6305**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 24 ago. 2023. DJe: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840552>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Um panorama sobre o acordo de não persecução penal (art. 18 da resolução 181/17 do CNMP). In: CUNHA, Rogério Sanches; *et al* (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 21-46

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAPPARELLI, Bruna; DE VASCONCELLOS, Vinicius Gomes. Notas sobre a perene crise do princípio de obrigatoriedade da ação penal no ordenamento italiano. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 18, n. 1, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2017.27994>. Acesso em: 3 ago. 2025.

CARVALHO, Salo de. **Penas e Medidas de Segurança no direito penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CASARA, Rubens Roberto R. **Mitologia processual penal**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. *E-book*. ISBN 9788502626034. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626034/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

DEZEM, Guilherme Madeira. SOUZA, Luciano Anderson de. **Comentários ao pacote anticrime: Lei 13.964/2019**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/237334288/v1/page/RB-3.9%20>. Acesso em: 16 jul. 2025.

EMMELMAN, Debra S. Trial by Plea Bargain: Case Settlement as a Product of Recursive Decisionmaking. **Law & Society Review**, Cambridge, vol. 30, n. 2, 1996, pp. 335–60. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053962>. Acesso em: 16 jul. 2025.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo; SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. O sistema de justiça negociada em matéria criminal: reflexões sobre a experiência brasileira. **Revista Direito UFMS, Campo Grande**, v.4, n.1, jan./jun/ 2018, pp. 1-320. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/5919>. Acesso em: 27 jul. 2025.

FEELEY, Malcolm M. Perspectives on Plea Bargaining. **Law & Society Review**, Cambridge, vol. 13, n. 2, 1979, pp. 199–209. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053249>. Acesso em: 16 jul. 2025.

FINKELSTEIN, Michael O. A Statistical Analysis of Guilty Plea Practices in the Federal Courts. **Harvard Law Review**, vol. 89, n°. 2, 1975, pp. 293–315. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340292>. Acesso em: 16 jul. 2025.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O Devido Processo Penal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016. *E-book*. ISBN 9788597008845. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008845/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

GIACOMOLLI, Nereu José; VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Justiça criminal negocial: crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de consenso no processo penal. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 20, n. 3, 2015, pp. 1108–1134.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Autoritarismo e Processo Penal II: autoritarismo cool e economia política do processo penal brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Neoliberalismo, a Contrarrevolução Permanente: Um estado forte para uma economia livre**. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães; TORON, Alberto Zacharias; BADARÓ, Gustavo Henrique. **Código de processo penal comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/144659041/v6/page/RL-1.7>. Acesso em: 23 jul. 2025.

HARVARD LAW REVIEW. Plea Bargaining and the Transformation of the Criminal Process. **Harvard Law Review**, Cambridge, vol. 90, n. 3, 1977, pp. 564–95. JSTOR. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1340336>. Acesso em: 5 jul. 2025.

KLEIN, Maria Eduarda Vier; WEDY, Miguel Tedesco. O futuro do direito penal negocial e o Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 27, n. 156, 2019, p. 279-306. RT, <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/delivery/document#>. Acesso em: 12 mar. 2024.

LOPES Jr, Aury. **Direito processual penal**. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2025. *E-book*. ISBN 9788553620609. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620609/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2025. *E-book*. ISBN 9788553620494. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620494/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

MELO, André Luis A. Da Não Obrigatoriedade da Ação Penal Pública *In*: CUNHA, Rogério Sanches; *et al.* **Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 149-192

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Processo Penal - Volume Único**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9786559649587. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649587/>. Acesso em: 21 mar. 2024.

ROCHA, Lucas K.; AMARAL, Thiago B. A exigência da confissão no acordo de não persecução penal sob a óptica da análise econômica do direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 191, n. 191, pp. 261–284, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/RBCCRIM/article/view/131>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (delação) premiada**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

SCOTT, Robert E.; STUNTZ, William J. Plea Bargaining as Contract. **The Yale Law Journal**, New Haven, vol. 101, n. 8, 1992, pp. 1909–1968. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/796952>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SENAPPEN. **Relatório de Informações Penais - RELIPEN**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 34, pp. 35-50, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_13/3Artigo6_final_Layout%201.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

THE YALE LAW JOURNAL. Restructuring the Plea Bargain. **The Yale Law Journal**, vol. 82, n. 2, 1972, pp. 286–312. JSTOR. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/795115>. Acesso em: 03 jul. 2025.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Barganha no processo penal e o autoritarismo “consensual” nos sistemas processuais: a justiça negocial entre a patologização do acusatório e o contragolpe inquisitivo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 953, p. 261-279, 2015.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Colaboração premiada e negociação na justiça criminal brasileira: acordos para aplicação de sanção penal consentida pelo réu no processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 166, p. 241-274, 2020.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. O acordo de não persecução penal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em 2020 e 2021. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 30, n. 191, p. 93-120, 2022.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/290746940/v2/page/RB-1.4%20>. Acesso em: 23 jul. 2025.

WRIGHT, Ronald F. Trial Distortion and the End of Innocence in Federal Criminal Justice. **University of Pennsylvania Law Review**, Filadélfia, vol. 154, n. 1, 2005, pp. 79–156. JSTOR. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/25047583>. Acesso em: 01 ago. 2025.