



AFYA – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BARREIRAS

CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

DANIELLE PINTO DE OLIVEIRA

**EVOLUÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL:
DA OBRIGATORIEDADE À DISCRICIONARIEDADE REGRADA**

DANIELLE PINTO DE OLIVEIRA

**EVOLUÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL:
DA OBRIGATORIEDADE À DISCRICIONARIEDADE REGRADA**

Projeto de Pesquisa apresentado à disciplina Metodologia Jurídica do curso de Bacharel em Direito da Afya - Centro Universitário de Barreiras Bahia, como requisito parcial de avaliação.

Orientador (a): Ma Fadima Nakhala Darian e Silva.

DANIELLE PINTO DE OLIVEIRA

EVOLUÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: DA OBRIGATORIEDADE À DISCRICIONARIEDADE REGRADA

Projeto de Pesquisa apresentado à disciplina Metodologia Jurídica do curso de Bacharel em Direito da Afya - Centro Universitário de Barreiras Bahia, como requisito parcial de avaliação.

Barreiras –BA _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **FADIMA NAKHALA DARIAN E SILVA**
Data: 01/07/2026 18:02:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientadora: Prof.^a Ma Fadima Nakhala Darian e Silva

Documento assinado digitalmente
 **VERANA MARQUES ROSA MATOS**
Data: 01/07/2026 16:28:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Ma Verana Marques Rosa Matos

Documento assinado digitalmente
 **NISSLANE MAGALHAES DE SIQUEIRA**
Data: 01/07/2026 16:59:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Ma Nisslane Magalhaes de Siqueira

O38e Oliveira, Danielle Pinto de

Evolução do acordo de não persecução penal: da obrigatoriedade à discricionariedade regrada / Danielle Pinto de Oliveira -- Barreiras, 2026.

23 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação – Curso de Direito)
AFYA Centro Universitário – Barreiras/BA.

Orientador (a): Prof. Ma Fadima Nakhala Darian e Silva.

1. Justiça Consensual. 2. Pacote Anticrime. 3. Controle Judicial. I. Silva, Fadima Nakhala Darian e II. Título.

CDU 340
CDD 340

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	05
2 DA DISCRICIONARIEDADE À OPORTUNIDADE REGRADA	07
2.1. A TRANSIÇÃO DA FASE ADMINISTRATIVA AO PACOTE ANTICRIME.....	10
3 A ANATOMIA JURÍDICA DO ANPP: ART. 28-A DO CPP	13
4 HOMOLOGAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DO ANPP	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
REFERÊNCIAS.....	22

RESUMO

A transição do modelo clássico de legalidade estrita para a justiça consensual representa uma quebra de paradigma no Direito Processual Penal moderno, buscando alternativas ao superencarceramento e ao litígio penal de massa. Diante desse cenário, o presente estudo analisa a evolução do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no ordenamento jurídico brasileiro, instituído inicialmente na esfera administrativa e posteriormente positivado no artigo 28-A do Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). O objetivo central consiste em investigar em que medida essa transição normativa logrou êxito em equilibrar a celeridade e a economicidade da justiça negocial com as garantias fundamentais do acusado. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, pautada na revisão bibliográfica e documental, valendo-se do método dedutivo. Como hipótese, sustenta-se que a passagem de uma discricionariedade ministerial irrestrita para um modelo de discricionariedade regrada e submetida ao controle judicial mitigou riscos de arbítrio, para consolidar o ANPP como um instrumento legítimo e eficaz de política criminal, viabilizando a humanização da sanção penal por meio de medidas não privativas de liberdade e da reparação do dano à vítima, sem abdicar da segurança jurídica e da proteção aos direitos do investigado.

Palavras-chave: Justiça Consensual. Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Pacote Anticrime. Discricionariedade Regrada. Controle Judicial.

ABSTRACT

The transition from the classic model of strict legality to consensual justice represents a paradigm shift in modern Criminal Procedural Law, seeking alternatives to mass incarceration and large-scale criminal litigation. Given this scenario, this study analyzes the evolution of the Non-Prosecution Criminal Agreement (ANPP) within the Brazilian legal framework, initially established in the administrative sphere and later codified in Article 28-A of the Criminal Procedure Code by Law No. 13,964/2019 (Anti-Crime Package). The main objective is to investigate to what extent this normative transition succeeded in balancing the speed and cost-effectiveness of negotiated justice with the fundamental guarantees of the accused. Methodologically, the research adopts a qualitative approach based on a bibliographical and documentary review, utilizing the deductive method. As a hypothesis, it is argued that the shift from unrestricted prosecutorial discretion to a regulated model subject to judicial review mitigated the risks of institutional abuse, establishing the ANPP as a legitimate and effective instrument of criminal policy, which enables the humanization of criminal sanctions through non-custodial measures and victim restitution, without relinquishing legal certainty and the protection of the suspect's rights.

Keywords: Consensual Justice. Non-Prosecution Criminal Agreement (ANPP). Anti-Crime Package. Regulated Discretion. Judicial Review.

1. INTRODUÇÃO

A transição do modelo clássico de Legalidade Estrita para a Justiça Negocial representa uma das maiores quebras de paradigma no Direito Processual Penal Moderno. A pretensão punitivista do Estado se movimenta de um ponto de partida enraizado na ideia de que a criminalização das condutas e a aplicação de penas mantêm a ordem e a segurança, para outro extremo que a permitiu experimentar as vestes da humanização da justiça criminal e conceber uma solução negociada, considerando a aplicação imediata de medidas não privativas de liberdade, para promover celeridade processual, solução ao superencarceramento e a reparação do dano à vítima.

Num contexto internacional, as Regras de Tóquio - definidas na Assembleia Geral da ONU, em 1990 - constituem um dos alicerces convencionais da justiça consensual ao recomendarem a eficiência procedimental e o desencarceramento. O documento estabeleceu as regras mínimas das Nações Unidas para Medidas Não Privativas de Liberdade, aplicáveis globalmente em todas as fases do processo penal, do inquérito à execução, por meio do estímulo à participação da comunidade e da aplicação de sanções alternativas e "desvios" antes do julgamento, evidenciando uma tendência de atribuição de discricionariedade do Ministério Público.

Nesse viés, a apresentação da perspectiva de celebração de acordos com alternativa para o oferecimento de denúncia delimita a cultura do consenso para crimes de menor potencial ofensivo e confere ao Ministério Público, enquanto titular da Ação Penal, um poder-dever inovador, o de presidir um acordo entre as partes, por meio do cumprimento de condições legais pré-estabelecidas, em contraposição à longa e custosa persecução penal tradicional, entusiasta do aumento da clientela do sistema prisional.

A Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, formalizou o ANPP e o inseriu no Código de Processo Penal (Art. 28-A), o que obedeceu aos reclames por legalidade, consolidando o acordo como um negócio jurídico-processual legítimo, equiparando-o a outros institutos despenalizadores, que resolvem a punibilidade sem a necessidade de uma sentença.

O primeiro capítulo contextualiza a construção do ANPP partindo de uma discricionariedade irrestrita do Ministério Público - quanto à autonomia para propor uma solução negociada em vez de dar início à persecução penal e, ainda, de arquivar

a investigação, sem submissão à manifestação judicial - até a formalização de uma discricionariedade regrada, prevista em lei, que submete o acordo firmado entre as partes à homologação judicial e prevê a extinção da punibilidade mediante cumprimento do trato jurídico negocial.

Já o segundo capítulo traz uma análise pormenorizada da Fase Administrativa e da Fase Legislativa do inovador instituto despenalizador. Aborda-se o regramento interno, por meios das resoluções expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, citando o tema de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal – STF que impulsionou a edição das normas administrativas e como se deu a recepção desse instituto da justiça negocial pelas instituições. E, finalmente, a Fase Legislativa que se caracteriza formalização do ANPP em lei.

A terceira seção, por vez, elenca os requisitos, as condições e impedimentos do Acordo, essenciais para entendimento de como o acordo pode ser proposto dentro do nosso ordenamento jurídico, sob a perspectiva da justiça negocial, conforme determinado no Art. 28-A do Código de Processo Penal, formalizado pelo Pacote Anticrime.

O último tópico abordado neste estudo trata do controle judicial do ANPP, a fim de garantir a legalidade do quanto negociado entre o parquet e o promissário(a), bem como os efeitos jurídicos do cumprimento e do descumprimento do que foi firmado.

O presente trabalho destina-se a analisar o contexto em que se deu a apresentação do ANPP no ordenamento jurídico brasileiro, como alternativa à judicialização para crimes de menor potencial ofensivo, por meio da análise do Art. 28-A, discutindo seus requisitos, condições e impedimentos e sua aplicação como medida diversa da pena privativa de liberdade, com o fito de reparação de dano à vítima, ao passo que promove celeridade processual e satisfaz o princípio da economicidade.

Diante desse cenário de transição normativa, o presente estudo adota como problema central analisar em que medida a evolução do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Brasil logrou êxito em equilibrar a celeridade da justiça negocial com as garantias fundamentais do acusado. Como hipótese, sustenta-se que embora restrita aos requisitos cogentes do Artigo 28-A do Código de Processo Penal, consolidou-se como um instrumento legítimo e eficaz de política criminal, como uma das soluções ao litígio penal de massa, promovendo a celeridade processual e

garantindo a reparação do dano à vítima, sem abdicar da segurança jurídica e da proteção aos direitos do investigado.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, pautada na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o método dedutivo para interpretar as normas e suas aplicações práticas. O embasamento teórico apoia-se na análise de resoluções, enunciados, jurisprudência do STF e do STJ, na Lei nº 13.964/2019, no Art. 28-A do Código de Processo Penal, na Constituição Federal e nos livros dos autores citados na bibliografia.

2. DA DISCRICIONARIEDADE À OPORTUNIDADE REGRADA

Rememorando as Regras de Tóquio, aprovadas pela ONU no ano de 1990, trouxeram à tona reflexão acerca da superlotação do sistema carcerário, sugerindo a aplicação do Princípio da Oportunidade, em vez do Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal. É oportuno observar que a construção dos dispositivos do ANPP inspirou-se, especialmente, ao Item 5.1 das Regras de Tóquio:

5. Medidas que podem ser tomadas antes do processo

5.1 Sempre que adequado e compatível com o sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça criminal podem retirar os procedimentos contra o infrator se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para a decisão sobre a adequação da retirada ou determinação dos procedimentos deve-se desenvolver um conjunto de critérios estabelecidos dentro de cada sistema legal. Para infrações menores, o promotor pode impor medidas não privativas de liberdade, se apropriado.

Considerando a preocupação das Nações Unidas com a humanização da justiça criminal e o fortalecimento das ações capazes de garantir a proteção dos direitos humanos, as Regras de Tóquio, cuja proposta é consolidar uma série de princípios comprometidos com a promoção e o estímulo à aplicação, sempre que possível, de medidas não privativas de liberdade, um divisor de águas entre uma cultura exclusivamente punitivista e a apresentação de um modelo mais humanizado de distribuição da justiça, na medida em que propõem a valorização de formas e

resultados menos danosos do que aqueles decorrentes da utilização da prisão. (Publicação das Regras de Tóquio, apresentadas pelo Ministro Ricardo Lewandowski Presidente do Conselho Nacional de Justiça).

Segundo dados do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões – BNMP, atualizado em 21.05.2026, há 788.538 pessoas privadas de liberdade no Brasil, indivíduos efetivamente presos (civis, provisórios, condenados em regime fechado e semiaberto). Os dados - lançados diretamente pelos tribunais, conforme Resolução CNJ 417 2021 – posicionam o Brasil entre os países com as maiores populações carcerárias do mundo.

A utilização da prisão de maneira primaz atende a ideia de que o cárcere é a resposta de que o Estado não pode dispor para manter a segurança e a ordem, já que o Direito Processual Penal Brasileiro é historicamente pautado pelo apego às respostas punitivistas. Em função disso, o autor da Ação Penal tem sua função exarada no princípio constitucional garantido pelo artigo 129, inciso I, da Constituição Federal: São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei.

E materializada no artigo 29 do Código de Processo Penal.

Art. 29. Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal.

A discricionariedade inicialmente proposta pelo ANPP foi encarada como afronta à garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição prevista no art. 5º XXXV, da CF e foi levantada para questionar a legalidade do ANPP:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Antonio Suxberger (2021) aponta a tendência internacional de atribuição de discricionariedade ao Ministério Público. A influência de entidades como as Nações

Unidas, a Organização dos Estados Americanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é crucial para abordar desafios relacionados ao encarceramento em massa e à ineficácia do sistema de justiça criminal. As diretrizes estabelecidas pelas Nações Unidas, especialmente em relação à discricionariedade acusatória, preconizam a consideração de retirar processos e a adoção de alternativas ao sistema formal de justiça. Essas orientações visam fomentar abordagens coesas no processo decisório, destacando a importância da cooperação entre órgãos de acusação, polícia, Poder Judiciário, advogados e outras entidades do sistema de justiça criminal para assegurar justiça e eficácia na persecução penal. A conclusão do autor é enfática: o reconhecimento desse espaço de discricionariedade representa uma busca pelo aprimoramento do sistema de justiça criminal, impulsionada por transformações tanto no âmbito internacional quanto nacional.

Aliás, a profusão de alternativas para o sistema de justiça criminal responde, em grande medida, à irrefreável expansão do próprio Direito Penal. Tanto maior o espaço de conformação normativa do Direito Penal, maior o número de casos que chegam ao sistema de justiça. A utilização de soluções alternativas, construídas a partir do direito negocial, pode se prestar como lúdima solução de compatibilidade entre esse agigantamento das respostas de cariz penal com os indispensáveis postulados do Estado democrático de Direito (Suxberger; Gomes Filho, 2016, p. 383–392).

2.1. A TRANSIÇÃO DA FASE ADMINISTRATIVA AO PACOTE ANTICRIME

Recorrendo à ordem cronológica dos fatos, a fim de entender o que motivou o Conselho Nacional do Ministério Público a construir um instituto de evitação da persecução penal é necessário revisitar o Tema 184 do STF, no qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou em repercussão geral a tese de que:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. (RE 593727, Repercussão Geral, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015).

A atuação investigativa do Ministério Público - MP encara a premência de regulamentação, atendida, em 07 de agosto de 2017, pela Resolução 181, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público, considerando:

- a) a necessidade de permanente aprimoramento das investigações criminais levadas a cabo pelo Ministério Público, especialmente na necessidade de modernização das investigações com o escopo de agilização, efetividade e proteção dos direitos fundamentais dos investigados, das vítimas e das prerrogativas dos advogados, superando um paradigma de investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa;
- b) a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País e que tanto desperdício de recursos, prejuízo e atraso causam no oferecimento de Justiça às pessoas, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais;
- c) por fim, a exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves, priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves e minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafogando os estabelecimentos prisionais (MP, 2017).

Precisamente, no Art. 18 caput da Resolução 181/2017 foi apresentado um dos mais inovadores e polêmicos institutos despenalizadores da Justiça Negocial.

Art. 18. Nos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal, desde que este confesse formal e detalhadamente a prática do delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes requisitos, de forma cumulativa ou não.

Na fase da Resolução, o cumprimento do acordo gerava o arquivamento da investigação por ausência de interesse processual do MP, sem consulta ao magistrado. Conforme se lê no Art. 18, § 8º, da Resolução 181/2017:

Art 18, § 8º: Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, sendo que esse pronunciamento, desde que esteja em conformidade com as leis e com esta Resolução, vinculará toda a Instituição.

A discricionariedade ministerial concedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sob alegação de que um órgão administrativo (CNMP) não poderia criar um instituto com efeitos penais tão profundos sem uma lei federal estrita e o argumento de que a Resolução violaria a inafastabilidade da jurisdição, pois permitia "penas" sem o devido processo legal.

A ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB propôs ação direta de inconstitucionalidade – ADI 5790 contra a Res 181, por invadir e usurpar a competência do legislador, inovando em matéria penal, processual penal, do Estatuto da magistratura além de violar direitos e garantias individuais. Ou melhor, a AMB reivindicou o esvaziamento do papel do juiz, argumentando que a Resolução conferia ao Ministério Público poderes que extrapolavam sua função acusatória, permitindo-lhe quase "julgar" o caso ao fixar as sanções do acordo fora do controle judicial. (BRASIL, 2026).

Já a ADI 5793, de autoria do Conselho Federal da OAB, também rejeitou a Res 181 e focou na defesa das prerrogativas da advocacia e no devido processo legal dentro do acordo negocial. A ordem contestou a possibilidade de o Ministério Público exercer funções que seriam típicas de jurisdição e de legislar sobre ritos processuais, defendendo que a ausência de lei federal *stricto sensu* para o ANPP gerava insegurança jurídica. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5793** (Brasil, 2026).

O CNMP, na tentativa de pacificar os ânimos, promoveu ajustes por meio de uma nova resolução, qual seja, a Resolução CNMP nº 183/2018, em 24/01/18, a qual buscou, dentre outros objetivos, aprimorar o regramento do ANPP. E, posteriormente, a Lei 13.964/2019 formalizou o ANPP e o inseriu no Código de Processo Penal (Art. 28-A). Isso ensejou a extinção das ADIs supracitadas por perda do objeto da ação, tendo em vista a revogação expressa e direta de vários dos preceitos normativos impugnados.

A lei consolidou o acordo como um negócio jurídico-processual legítimo, equiparando-o a outros institutos despenalizadores, que resolvem a punibilidade sem a necessidade de uma sentença condenatória ou solução de culpa em juízo. A partir de então o magistrado ocupa posição de garantidor na fase de homologação, fiscalizando a voluntariedade do réu e a legalidade das cláusulas, sem interferir na negociação.

Em suma, a transição da Resolução para a Lei deslocou o ANPP de uma tentativa administrativa de desvincular o processo penal da litigiosidade, com ampla discricionariedade persecutória do Ministério Público, para um modelo de atuação ministerial regrada, definida em lei, capaz de gerar a extinção definitiva da punibilidade por decisão judicial, consolidando a justiça negociada como alternativa legítima ao processo penal tradicional. Com a lei, o ANPP formaliza um "espaço próprio de oportunidade", onde a lei predetermina as condições para que o Estado deixe de exercer a ação penal em favor de uma solução consensual mais eficiente e célere.

Segundo Rodrigo Leite Cabral (2022), o ANPP define-se como uma solução consensual em que o investigado:

O Acordo de Não Persecução Penal é a solução consensual do caso penal, mediante a qual o investigado confessa, formal e circunstanciadamente, a prática de crime sem violência ou grave ameaça e com pena mínima não superior a 4 (quatro) anos, e o Ministério Público, verificando a necessidade e suficiência da medida, abstém-se de oferecer a denúncia, impondo-lhe o cumprimento de certas condições de natureza penal ou pré-penal, com o escopo de despenalização e reparação (Cabral, 2022, p.83).

Para Antonio Henrique Graciano Suxberger (2021), essa dinâmica opera o que se chama de esvaziamento do interesse processual de agir: se a pretensão punitiva do Estado pode ser satisfeita por vias extrajudiciais eficazes, a movimentação da máquina judiciária torna-se um remédio desnecessário e desproporcional.

Nesse cenário, o ANPP configura-se como um negócio jurídico-processual de simplificação procedimental. Nele, o imputado exerce sua autonomia da vontade ao abrir mão de direitos fundamentais — como o contraditório pleno e a produção probatória judicial — em troca de uma resposta penal mais célere e menos estigmatizante.

O acordo de não persecução penal é um mecanismo de simplificação procedimental, que se realiza por meio de um negócio jurídico entre acusação e defesa, em que o imputado abre mão do exercício de direitos fundamentais (como ao processo, à prova, ao contraditório, ao silêncio etc.), conformando-se com a pretensão acusatória ao se submeter voluntariamente às condições (sanções) pactuadas e confessar, em troca de benefícios. como uma sanção menos gravosa, além de evitar (NÓBREGA, Eduardo Teddy Carneiro. Precedentes do Ministério Público e Acordo de Não Persecução Penal. Curitiba: Juruá Editora, 2026, p. 36)]

A relevância e a dimensão desse instrumento – ainda recente no ordenamento

jurídico brasileiro – podem ser estimadas pelas palavras do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Rogério Schietti Cruz. No julgamento do **HC 657.165**, ele definiu o instituto como "uma maneira consensual de alcançar resposta penal mais célere ao comportamento criminoso, por meio da mitigação da obrigatoriedade da ação penal, com inexorável redução das demandas judiciais criminais".

Segundo Schietti, "o acordo de não persecução penal não se propõe especificamente a beneficiar o réu, mas sim a Justiça criminal de forma integral, visto que tanto ele quanto o Estado renunciam a direitos ou pretensões em troca de alguma vantagem". O Estado – explicou o ministro – não obtém a condenação penal em troca de antecipação e certeza da resposta punitiva. Já o réu deixa de provar sua inocência, "em troca de evitar o processo, suas cerimônias degradantes e a eventual sujeição a uma pena privativa de liberdade".

Então o ANPP não é uma renúncia à punição, mas sim uma antecipação e mutação da resposta penal. O Ministério Público, ao avaliar a "necessidade e suficiência" do acordo para a reprovação e prevenção do crime, exerce um juízo de valor sobre oferecimento da denúncia ou opção pelo acordo jurídico.

Antes de tudo, o Ministério Público deve constatar no procedimento investigatório a existência de justa causa para a ação penal, consubstanciada nos meios de prova da autoria e da materialidade delituosa. O que parece óbvio traduz-se em zelo e cautela e respeita a razão de ser da justiça consensual no âmbito do MPF, a fim de evitar que denúncias infundadas ou abusivas sejam oferecidas como benefício no negócio jurídico.

O Acordo de Não Persecução Penal ocorre em um ambiente de negociação extrajudicial onde a figura do magistrado não se faz presente. A exclusão do juiz durante as tratativas visa preservar a sua imparcialidade, reservando-lhe o papel de garantidor da legalidade e da voluntariedade do pacto, o qual se materializa apenas no momento posterior da homologação judicial.

3. A ANATOMIA JURÍDICA DO ANPP: ART. 28-A DO CPP

A Lei 13.964/2019, também denominada Pacote Anticrime, positivou o Art. 28-A do CPP, conferindo-lhe status de lei federal, superando vícios de origem. Conforme estabelece o mencionado artigo, só poderá propor o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) se presentes os requisitos (caput) e, cumulativamente, as condições exaradas

nos incisos I a IV:

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, mediante as seguintes condições ajustadas 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 Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - Prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma prevista no art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - Pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

IV - Cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal praticada. (Brasil, 1941, art. 28-A, incisos I a IV)

Para a aferição da pena mínima cominada ao delito, conforme citado no caput do 28-A considera as causas de aumento e de diminuição aplicáveis ao caso concreto. Além disso, a presença dos requisitos acima indicados é cumulativa, isto é, na ausência de qualquer um deles não se admitirá a celebração do Acordo de Não Persecução Penal, devendo o Ministério Público oferecer a denúncia em face do indiciado.

Uma vez constatada a presença desses requisitos, o Ministério Público detém a prerrogativa de formular a proposta de acordo. É fundamental que as obrigações estipuladas guardem estrita harmonia com o caso concreto, devendo ser, simultaneamente, necessárias e suficientes para atender aos fins de reprovação da conduta e prevenção da prática de novos crimes.

Ainda que o instituto busque a celeridade e a resolução consensual, o legislador restringiu sua aplicação em cenários onde a reiteração criminosa, a periculosidade do agente ou a vulnerabilidade específica da vítima demandam a continuidade da persecução penal por meio da ação judicial. As vedações legais funcionam como

filtros de segurança para impedir a utilização do benefício em casos considerados incompatíveis com a finalidade do acordo.

Assim, o **§ 2º do art. 28-A** determina as hipóteses em que o ajuste é proibido:

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica quando:

I - For cabível transação penal, de competência dos Juizados Especiais Criminais, conforme a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995;

II - O investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;

III - Ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo;

IV - O crime for praticado no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor (Brasil, 1941).

A transação penal, considerada pelo legislador nos arts. 72 e 76 da Lei n. 9.099/95, (ARAS, 2022) tanto se aplica aos delitos submetidos aos Juizados Federais quanto aos sujeitos à competência dos Juizados Estaduais. Um traço lhe é importante: a existência de proposta do Ministério Público. Não se concebe uma transação, essencialmente bilateral, sem a participação do órgão do Ministério Público, que é titular privativo da ação penal, conforme art. 129, I, CF.

Vale ressaltar que a celebração e o cumprimento do ANPP não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para fins de vedação de novo benefício nos 5 (cinco) anos seguintes. O descumprimento injustificado das condições implica a rescisão do acordo, nesse caso o MPF pode oferecer a denúncia e as provas obtidas na investigação original (excluída a confissão do ANPP, que é sigilosa) podem ser usadas no processo.

Embora haja discricionariedade, ela é regrada. Se todos os requisitos forem preenchidos, a recusa do MP deve ser fundamentada e é passível de revisão (Art. 28-A, §14), aproximando-se de um direito público subjetivo à oferta de acordo.

Então o acordo de não persecução penal (ANPP) não constitui direito subjetivo do investigado, assim pode ser proposto pelo Ministério Público conforme as peculiaridades do caso concreto, quando considerado necessário e suficiente para reprovar e prevenir infrações penais (Brasil, 2022).

O ANPP no MPF consolida a tendência de justiça penal consensual, permitindo uma gestão mais eficiente da alta demanda da Justiça Federal. Ao exigir a confissão

e impor obrigações alternativas à prisão, o instituto equilibra a busca por respostas penais céleres com a preservação de garantias fundamentais. Seu sucesso depende da correta interpretação e aplicação dos requisitos legais e da jurisprudência, bem como da atuação técnica da defesa e da fiscalização judicial.

Como bem sintetiza Suxberger, o instituto não se confunde com um decreto condenatório antecipado, visto que *"o acordo de não persecução penal está longe de 'perdoar' o investigado ou formalizar a culpa"* (Suxberger, 2021, p. 347). Desse modo, a confissão atua estritamente como um requisito de fidedignidade para o negócio jurídico-processual, operando a extinção da punibilidade sem a necessidade de uma sentença sobre o mérito da culpa.

Juridicamente, o instituto é alvo de intensas divergências, especialmente no que tange à sua compatibilidade com o princípio da não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*), questionando-se se a exigência de confessar para obter o acordo não configuraria uma coação estatal disfarçada.

Devido à exigência de confissão e às complexas condições, a atuação da defesa técnica é fundamental. A defesa deve negociar as melhores condições para o investigado e assegurar que as obrigações pactuadas sejam legais, razoáveis e compatíveis com a sua situação econômica e social, garantindo que o valor pactuado seja suficiente para a reprovação do delito sem, contudo, inviabilizar a subsistência do aderente ou transmutar-se em sanção mais gravosa do que a própria pena privativa de liberdade substituída.

A prestação pecuniária consolida-se como um dos pilares da justiça consensual, exigindo uma calibração rigorosa entre o caráter sancionatório e a viabilidade prática do pacto.

Tem como finalidade a reparação do dano. O inciso III do § 1º do art. 28-A do CPP determina que:

III - Prestar ou participar de prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução...

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; (Brasil, 1941, art. 28-A, inciso III, § 1º).

Ao remeter ao Art. 45, § 1º, do Código Penal, a lei estabelece os parâmetros essenciais para a definição do valor da Prestação Pecuniária, que são adotados por analogia ou diretamente no ANPP:

Art. 45. (...)

§ 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 e não superior a 360 (trezentos e sessenta) salários-mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação a indenização civil se coincidentes os beneficiários. (Brasil, 1940, art. 45, § 1º).

Nesse seguimento, vale ressaltar que a fixação da quantia em espécie deve ser pautada pelo binômio da necessidade e suficiência, fundamentando-se em critérios objetivos e subjetivos que perpassam a capacidade econômica do investigado, a extensão do dano causado e a própria natureza da infração.

Nesse cenário, a atuação da defesa técnica assume um papel constitucional de salvaguarda, atuando na modulação de valores para que a obrigação não se torne uma sanção desproporcional ou impagável — o que desvirtuaria o instituto e inviabilizaria a sobrevivência digna do beneficiário.

No contexto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), a prestação pecuniária - prevista no Art. 28-A, inciso IV, do Código de Processo Penal - assume um papel central como medida despenalizadora de caráter sancionatório e reparador. Sua fixação não deve ocorrer de forma arbitrária, mas sim mediante uma análise casuística que considere a capacidade econômica do investigado, a extensão do dano provocado e a gravidade abstrata da infração, assegurando que o montante estabelecido respeite o princípio da proporcionalidade.

Os valores negociados nos acordos refletem a eficiência na resposta estatal, um ganho imediato para a sociedade, condicionando a extinção da punibilidade ao cumprimento de uma obrigação financeira que seja, simultaneamente, punitiva, pedagógica e socialmente útil. Isso confere ao ANPP um caráter resolutivo e prático, alinhado aos objetivos estratégicos do MPF de combater a criminalidade de forma eficiente.

4. HOMOLOGAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DO ANPP

Por fim, o procedimento de homologação do ANPP será formalizado por escrito e assinado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. Em seguida, os autos serão encaminhados ao Poder Judiciário para homologação. O juiz designará audiência para aferir a voluntariedade e a legalidade do acordo, na qual ouvirá o investigado na presença de seu defensor. Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo, devolverá os autos ao MP para reformulação da proposta, que será submetida a nova concordância do investigado e seu defensor.

Caso o juiz recuse a homologação do acordo, os autos serão devolvidos ao Ministério Público para análise da necessidade de complementação das investigações ou oferecimento da denúncia. Da decisão que recusar a homologação da proposta de ANPP caberá recurso em sentido estrito (CPP, art. 581, inc. XXV).

Após homologar o acordo, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo da execução penal (CPP, art. 28-A, § 6º). Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo, o Ministério Público deverá comunicar o juiz, para fins de rescisão e posterior oferecimento de denúncia (CPP, art. 28-A, § 8º).

Como se pode observar, compete ao próprio órgão acusador dar início e acompanhar a execução do Acordo de Não Persecução Penal, comunicando o eventual descumprimento ao juiz que o homologou.

O cumprimento integral do ANPP pelo investigado é causa de extinção da punibilidade do agente, que será decretada pelo juízo competente (CPP, art. 28-A, § 13).

Os últimos dispositivos do Art. 28-A versam sobre o controle judicial e direitos da vítima:

§ 5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua

execução perante o juízo de execução penal. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) (Vide ADI 6.298)

Art. 28 – A § 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

O descumprimento das cláusulas estabelecidas no acordo de não persecução penal impõe ao Ministério Público o dever de comunicar o juízo para a rescisão do ajuste e o imediato oferecimento da denúncia, permitindo ainda que tal quebra de confiança seja utilizada como fundamento para negar futuramente a suspensão condicional do processo.

Por outro lado, a legislação assegura a preservação da primariedade do investigado ao vedar o registro da celebração ou do cumprimento do acordo em certidões de antecedentes criminais, ressalvada a consulta interna para impedir novo benefício em cinco anos, culminando o êxito do ajuste na declaração judicial de extinção da punibilidade.

Por fim, como garantia ao devido processo legal, caso o órgão acusatório se recuse a propor o acordo, o investigado possui o direito de requerer a revisão dessa negativa perante a instância superior do Ministério Público, assegurando que o consenso seja pautado pela legalidade e pelo controle institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo permite concluir que o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), consolidado pelo "Pacote Anticrime" (Lei 13.964/2019), representa o ápice de um processo de transição paradigmática no Processo Penal brasileiro. A migração de um modelo de legalidade estrita e obrigatoriedade absoluta para uma discricionariedade regrada não constitui mera conveniência administrativa, mas sim o alinhamento do Brasil às diretrizes humanitárias internacionais, notadamente às Regras de Tóquio da ONU (1990).

Como observado, o instituto surge como uma resposta necessária ao estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro — evidenciado pelos dados alarmantes do BNMP que superam os 780 mil detentos em 2026 —, priorizando medidas não privativas de liberdade que preservam a dignidade humana sem renunciar à resposta estatal.

Historicamente, o percurso do ANPP revelou as tensões inerentes à sua criação. A transição da fase administrativa (Resoluções 181/2017 e 183/2018 do CNMP) para a formalização legislativa no Art. 28-A do CPP sanou o vício de legalidade e pacificou a atuação do Ministério Público perante o Judiciário, ao demonstrar que o ANPP não viola o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição; ao contrário, ele redesenha o papel do magistrado, que deixa de ser o protagonista da instrução probatória para atuar como garantidor da voluntariedade e legalidade no ato de homologação.

Nesse "espaço próprio de oportunidade", o interesse processual é satisfeito pela via negociada, garantindo eficiência arrecadatória e celeridade processual em crimes de médio potencial ofensivo, cometidos sem violência ou grave ameaça.

Um dos pontos mais sensíveis e debatidos dessa engenharia consensual reside na exigência legal da confissão formal e circunstanciada como pressuposto de admissibilidade, conforme determina o próprio caput do Art. 28-A. Sob a ótica estritamente técnica do dispositivo, tal exigência não constitui uma condenação antecipada, mas sim um requisito de fidedignidade para viabilizar o negócio jurídico-processual e autorizar a aplicação das medidas despenalizadoras.

Por outro lado, a imposição desse pilar desperta severas críticas em parte expressiva da doutrina jurídica. Os principais questionamentos apontam que condicionar um benefício legal à admissão de culpa pode gerar uma coação psicológica disfarçada, em que o investigado assume o delito por mero pragmatismo para evitar o desgaste do processo, gerando o risco de falsas confissões.

Além disso, critica-se a aparente afronta ao princípio da não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*) e o perigo de contaminação da imparcialidade do julgador, que passará a conduzir uma eventual ação penal ciente de que o réu já havia admitido o crime extrajudicialmente caso o acordo venha a ser rescindido.

A exigência de confissão do compromissário predispõe uma atuação especializada do seu defensor, para garantir que a prestação pecuniária seja aplicada como uma medida de caráter pedagógico e reparador. O montante fixado precisa respeitar

o binômio capacidade econômica e extensão do dano, evitando que o acordo se transforme em uma punição desproporcional. A atuação da defesa técnica revela-se, portanto, indispensável para equilibrar a balança negocial e garantir que o investigado compreenda os riscos do descumprimento — que enseja a imediata rescisão e o oferecimento de denúncia — e os benefícios do cumprimento integral, que é o desfecho natural e desejado do instituto: a extinção da punibilidade sem o registro de antecedentes criminais.

Assim, a pecúnia deve guardar estrita harmonia com o princípio da proporcionalidade, servindo como uma resposta estatal eficiente que substitui o processo tradicional por uma reparação social concreta, sem, contudo, transmudar-se em uma punição excessivamente onerosa que supere o próprio gravame de uma eventual condenação judicial.

Em suma, o ANPP no âmbito do Ministério Público Federal e da Justiça brasileira como um todo, deixa de ser uma "alternativa" para se tornar a regra na gestão de conflitos penais modernos. Ele harmoniza a eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais, oferecendo à sociedade uma resposta rápida e eficaz, enquanto preserva o sistema prisional para o enfrentamento da criminalidade complexa e violenta. O sucesso deste instituto despenalizador reside, em última análise, na cooperação leal entre os atores do sistema de justiça, visando uma solução pacificada que satisfaça a vítima, recupere o infrator e otimize os recursos do Estado.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **Transação penal nos Juizados Especiais Criminais**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3361>. Acesso em: 28 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5790**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 24 maio 2026, 18:32.

BRASIL. Relator: Min. **Ricardo Lewandowski**. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 24 maio 2026, 18:40.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses nº 185: Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)**. Brasília, DF: STJ, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: [inserir data atual].

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: [30] [Ago]. [2025].

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: [30] [Ago]. [2025].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses nº 185: Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)**. Brasília, DF: STJ, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade**/ Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi – Brasília: CNJ, 2016 (MARTINS, André Epifanio. Acordo de Não Persecução Penal. Curitiba: Juruá Editora, 2025, p. 31)

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 243, de 21 de dezembro de 2021**. Altera a Resolução CNMP nº 181/2017, que dispõe sobre o procedimento investigatório criminal (PIC), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2021. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/resolucoes/resolucao-243-de-21-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: [19] [Mês abreviado]. [Set].

CUNHA, Rogério Sanches. Pacote Anticrime – **Lei 13.964/2019: comentários às alterações no CP, CPP e LEP**. Salvador: JusPodivm, 2020.

CUNHA, Rogério Sanches et al. **Acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DEVECHI, Antonio; DEVECHI, Júlio César Craveiro. Manual Básico de Processo Penal. 7. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2023, p. 62)

MARTINS, André Epifanio. **Acordo de Não Persecução Penal**. Curitiba: Juruá Editora, 2025.

NÓBREGA, Eduardo Teddy Carneiro. **Precedentes do Ministério Público e Acordo de Não Persecução Penal**. Curitiba: Juruá Editora, 2026)

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **O acordo de não persecução penal como alternativa à judicialização**. In: CUNHA, Rogério Sanches et al (coord.). **Acordos de Não Persecução Penal e Cível**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.