

# Acordos de não Persecução Penal e Cível

## Coordenação

Rogério Sanches Cunha  
Francisco Dirceu Barros  
Renee do Ó Souza  
Rodrigo Leite Ferreira Cabral

## Autores

Alexandre Rocha Almeida de Moraes  
Américo Bedê Freire Junior  
Andrey Borges de Mendonça  
Antonio Henrique Graciano Suxberger  
Daniele Machado Toledo  
Flávio Eduardo Turessi  
Francisco Dirceu Barros  
Jamil Chaim Alves  
Letícia Lemgruber  
Patrícia Eleutério Campos Dower  
Renee do Ó Souza  
Rodrigo Leite Ferreira Cabral  
Rogério Sanches Cunha  
Vladimir Aras  
Wallace Paiva Martins Junior

2025

 EDITORA  
JusPODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

**4<sup>a</sup>** | revista  
Edição | atualizada  
ampliada

## CAPÍTULO 7

---

# ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E JUIZ NA AVALIAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PÉRSECUÇÃO PENAL

---

*Rogério Sanches Cunha<sup>1</sup>*

**Sumário** • 1. ANPP. Introdução – 2. ANPP. Conceito e natureza jurídica – 3. ANPP. Intervenção do Judiciário, sua necessidade e limites – 4. Conclusão – Referências.

### 1. ANPP. INTRODUÇÃO

É sabido que o acordo de não persecução penal (ANPP) foi criado, de forma pioneira e corajosa, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mais precisamente através da Res. 181/17, depois alterada pela Res. 183/18, cujos contornos, em grande parte, foram repetidos no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), e, mais recentemente, pela Res. 289/24, que adequou o instituto aos termos do Pacote Anticrime e resultado dos julgamentos das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, que analisaram vários dispositivos do referido pacote.

Mesmo depois de anos mostrando eficiência na promoção de justiça, nos deparamos aqui e acolá com vozes no sentido de que o ANPP viola o princípio da obrigatoriedade. Para essa corrente crítica, o ANPP

---

<sup>1</sup> Membro do Ministério Público de São Paulo (Promotor de Justiça). Professor de Penal e Processo Penal. Coordenador pedagógico do RSConline.com.br. Autor de obras jurídicas pela Ed. Juspodivm.

ignora o dever de o Ministério Público, diante de lastro probatório mínimo, agir, oferecendo a denúncia. Referido princípio, contudo, há tempos merece ser revisitado e melhor compreendido. Vejamos.

De fato, a maioria dos manuais ensina que, de acordo com o princípio da obrigatoriedade, o Ministério Público, presentes as condições da ação, é obrigado a agir, a ingressar com a ação penal, a não ser em determinados casos expressamente previstos em lei, como na possibilidade de transação penal nas infrações penais de menor potencial ofensivo (art. 76 da Lei 9.099/95).

Para corrente diversa, mais moderna, a obrigatoriedade deve ser revisitada, não podendo ser encarada como uma imposição cega de fazer a mesma coisa sempre e a todo custo, inclusive contra os próprios objetivos que fundamentaram o princípio da legalidade. O promotor de Justiça Rodrigo Cabral alerta que a ideia importante da obrigatoriedade é a que não pode o Ministério Público, sem justa causa, simplesmente abrir mão de dar uma resposta às investigações penais maduras e viáveis que se encontram em seu poder (Acordo de não persecução penal – Um panorama sobre o acordo de não persecução penal. 1ª. ed. Salvador: Ed. Juspodivm. 2018 p. 40).

Assim, tal interpretação deixa claro que o Ministério Público não pode conceder favores ilegítimos para determinadas pessoas. Tem o promotor de Justiça o dever de agir. Mas como agir? A resposta vai depender da política criminal eventualmente adotada pela instituição. Agir pode ser oferecendo transação penal ao autor de uma infração de menor potencial ofensivo (art. 76 Lei 9.099/95). Ou propondo acordo de não-persecução penal. Ou, por fim, ajuizando a ação penal (denúncia-crime). Em qualquer caso, contudo, o Ministério Público agiu, buscando a solução mais promissora para tornar nosso sistema penal um pouco mais efetivo e com respostas mais adequadas.

Em suma, o Ministério Público, titular do direito de agir, ao oferecer o ANPP, age, decidindo pelo instrumento de consenso. Sim, o Ministério Público deve ser gestor de políticas criminais e tenho “erguido essa bandeira” desde o nascimento da Resolução 181/17. Para não pairar dúvidas, o seu art. 18-J, incluído pela Res. 289/24 anuncia:

“Os órgãos de coordenação e revisão do Ministério Público editarão diretrizes, orientações, enunciados, súmulas e recomendações indicativas para a dosimetria das medidas fixadas na celebração do acordo, bem como casos para os quais o acordo não se revele medida suficiente e necessária para a reprovação ou prevenção do crime”.

## 2. ANPP. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Importante, para bem compreender o objeto deste capítulo, recordar no que consiste o ANPP.

Tomado pelo espírito de justiça consensual, compreende-se o acordo de não persecução penal como sendo o ajuste obrigacional celebrado entre o órgão de acusação e o investigado (assistido por advogado), devidamente homologado pelo juiz, no qual o indigitado assume sua responsabilidade, aceitando cumprir, desde logo, condições menos severas do que a sanção penal aplicável ao fato a ele imputado.

É evidente que os instrumentos negociais, há tempos presentes no processo cível, cumprem expectativas dos indivíduos e agentes político-econômicos, porque abreviam o tempo para a solução do conflito, e atendem um prático cálculo de utilidade social. O consenso entre as partes se estabelece em um ambiente de coparticipação racional, mediante vantagens recíprocas que concorrem para uma aceitabilidade no cumprimento da medida mais efetiva, sentimento que eleva o senso de autorresponsabilidade e comprometimento com o acordo, atributos que reforçam a confiança no seu cumprimento integral.

O processo penal carecia de um instrumento como o ANPP. Inegavelmente, o acordo de não persecução penal trará economia de tempo e recursos para que o sistema de justiça criminal exerça, com a atenção devida, uma tutela penal mais efetiva nos crimes que merecem esse tratamento.

E devo alertar que não se trata de direito subjetivo do investigado. O critério de aferição da conveniência de oferecer a proposta de acordo, com vistas à prevenção e repressão do delito, é tarefa do Ministério Público, no exercício de seu monopólio da ação penal pública (ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. *Strafverfahrensrecht*. 27<sup>a</sup> ed. München: Beck, 2012, p. 75).

Com efeito, o acordo de não persecução penal assemelha-se a um termo de ajustamento de conduta (TAC), mas aplicado no campo

criminal. Tratando-se de modalidade de justiça negocial, assemelha-se aos princípios e postulados básicos da transação penal e da suspensão condicional do processo. Portanto, tal como já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal no caso da transação penal e o “sursis” processual, também o acordo de não persecução deve ser encarado como poder-dever do Ministério Público e não um direito público subjetivo do investigado<sup>2</sup>.

A respeito da obrigatoriedade de propositura de acordo pelo Ministério Público, vale ressaltar o voto do então Ministro do Tribunal Constitucional, Ayres Britto, em julgado que tratava de suspensão condicional do processo e que, pela natureza do instituto, pode ser aqui utilizado: “não há que se falar em obrigatoriedade do Ministério Público quanto ao oferecimento do benefício da suspensão condicional do processo. Do contrário, o titular da ação penal seria compelido a sacar de um instrumento de índole tipicamente transacional, como é o sursis processual. O que desnaturaria o próprio instituto da suspensão, eis que não se pode falar propriamente em transação quando a uma das partes (o órgão de acusação, no caso) não é dado o poder de optar ou não por ela.” (HC 84.342/RJ, 1ª Turma).

Nesse sentido é também a lição de Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes e Luiz Flávio Gomes:

“(...) Pensamos, portanto, que o ‘poderá’ em questão não indica mera faculdade, mas um poder-dever, a ser exercido pelo acusador em todas as hipóteses em que não se configurem as condições do § 2.º do dispositivo” (in Juizados Especiais Criminais. 5ª ed. RT, 2005, p. 153 – *grifei*).

Entender o acordo de não persecução como obrigatoriedade seria o mesmo que “estabelecer-se um autêntico princípio da obrigatoriedade às avessas” (Renee do Ó Souza e Patrícia Eleutério Campos Dover. Algumas respostas sobre o acordo de não persecução penal, in Acordo de

<sup>2</sup> Apesar de ato discricionário do Ministério Público, deve seu representante fundamentar a eventual recusa. Nesse tanto, enxergamos aqui verdadeiro direito subjetivo do investigado: é direito dele saber as razões que levaram o órgão de execução do Ministério Público a não trabalhar o instrumento de consenso no caso concreto.

não persecução penal, organizadores Rogério Sanches Cunha e outros, Salvador: Juspodivm, 2017, p. 123).

No novo instituto, no espaço de discricionariedade regrada (poder-dever) que lhe concede a legislação e a própria concepção do instituto sob o foco, o MP poderá se negar a formular proposta ao investigado, pois deverá ponderar previamente e fundamentar se o acordo “é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime” (condição subjetiva e cláusula aberta de controle), no caso concreto.

E tem mais. No sistema acusatório, entende-se que não pode o juiz emitir decisão a respeito de tal conveniência, razão pela qual, em caso de divergência de opinião com o órgão ministerial deve encaminhar o caso ao órgão revisional do próprio Ministério Público.

Esse entendimento nem é propriamente novo, visto ser de há muito seguido nos casos da suspensão condicional do processo e da transação penal. Nesse sentido, o enunciado da Súmula 696 do E. Supremo Tribunal Federal (“Reunidos os pressupostos legais permissivos da suspensão condicional do processo, mas se recusando o promotor de justiça a propô-la, o juiz, dissentindo, remeterá a questão ao procurador-geral, aplicando-se por analogia o art. 28 do Código de Processo Penal”)<sup>3</sup>.

E aqui chego no centro do presente trabalho.

### 3. ANPP. INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO, SUA NECESSIDADE E LIMITES

O ANPP, de acordo com o art. 28-A do CPP, será formalizado nos autos do procedimento investigatório conduzido pelo Ministério Público (PIC) ou do inquérito policial (IP), devendo conter a qualificação completa do investigado, bem como as suas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento. O ajuste deve ser firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e seu defensor<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Antes do Pacote Anticrime, o princípio da obrigatoriedade que norteio da ação do Ministério Público era fiscalizado pelo juiz, capaz de provocar o órgão superior do Parquet com atribuição para rever a promoção de arquivamento da investigação. Com o advento do Pacote Anticrime, o art. 28 do CPP foi alterado, oportunidade em que a fiscalização deixou de ser do juiz, sendo transferida para a vítima, acompanhada de reexame necessário.

<sup>4</sup> O art. 18-B da Res. 181/17, incluído pela Res. 289/24, demanda: O acordo de não persecução penal será formalizado nos autos, por escrito, vinculará toda a instituição, e deverá conter

Firmado o ajuste, o art. 28-A prevê verdadeira solenidade para seu julgamento. Vejamos.

O juiz marca audiência para verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença de seu defensor, bem como sua legalidade. A “ratio legis” fica bem clara. Confere-se ao juiz, com a oitiva do investigado (compromissário) e de seu defensor, a salutar possibilidade de avaliar, por exemplo, se o acordo foi ou não forçado, contra a vontade do investigado.

Daí porque, na audiência a que se refere o dispositivo, não haver previsão quanto à presença do proponente do acordo (Ministério Público), mas somente do indigitado e seu defensor. Mas a não previsão da participação do Ministério Público significa que não pode ele estar presente?

Entendeu, pioneiramente, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que a presença do Ministério Público, por ser um dos acordantes, mostra-se necessária, mesmo que não possa intervir durante a solenidade. E a simples presença não parece ser ameaça à condução da solenidade, em especial pelo disposto nos §5º e §8º do art. 28-A do CPP, nem mesmo ao indiciado, uma vez que obrigatória a presença de seu defensor.

De outra banda, a questão gravita sobre a realização de audiência para homologação de acordo, no qual uma das partes não estaria presente, o que parece não ser crível, e fere o Princípio da Isonomia. E mais, a averiguação da voluntariedade e da legalidade pelo juiz, não se

---

as seguintes cláusulas: I – qualificação completa do investigado, principalmente quanto ao endereço, número de telefone, e-mail, data de nascimento e número de inscrição no cadastro de pessoas físicas da Receita Federal do Brasil; II – exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias e sua adequação típica; III – estipulação clara das condições ajustadas e o prazo para seu cumprimento; IV – indicação das entidades beneficiárias das medidas ajustadas ou de que estas serão indicadas no juízo competente pela execução do acordo; V – a obrigação do investigado em informar, prontamente, qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail; VI – a obrigação do investigado em comprovar, mensalmente, o cumprimento das condições acordadas, independente de notificação ou aviso prévio; VII – as consequências para o descumprimento das condições acordadas; VIII – o prazo para apresentar, por iniciativa própria, a justificativa de eventual descumprimento de quaisquer das condições ajustadas; IX – declaração formal do investigado de que não foi condenado a prisão, não tem antecedentes criminais, não foi beneficiado por acordos semelhantes ou transação penal, com advertência de que se faltar com a verdade sobre esses fatos o acordo será rescindido e a denúncia oferecida de imediato.

presume prejudicada pela presença de ambos os acordantes na solenidade homologatória. E “sendo uma atribuição conferida ao Ministério Público, isto é, sendo ele uma das partes do acordo da não persecução penal, é inadmissível que ele não possa participar da audiência para homologação do referido acordo, sob pena de nulidade do ato. Não há qualquer vedação legal neste sentido como pode se observar do teor do artigo 28-A, § 4º do CPP” (Correição Parcial n. 70084972850 – n. CNJ: 0010838-60.2021.8.21.7000).

Ao analisar o ANPP, o juiz pode:

I) homologar o acordo de não persecução penal, devolvendo os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal (§6º.)<sup>5</sup>.

II) se considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolver os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta do acordo, com concordância do investigado e seu defensor (§5º.).

Tendo a concordância do investigado, a hipótese é de retratação. Logo, diante desse cenário, ou o Ministério Público reabre as negociações, ou oferece a denúncia-crime.

III) se entender que não é caso de acordo, devolverá os autos ao Ministério Público para análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia (§8º.).

Mas e se o Ministério Público discordar do juiz e insistir no acordo já assinado? Reparem que, aqui, nesta situação posta, apenas o juiz se recusa a seguir. As partes (inclusive investigado e defensor) insistem. Não se confunde com anterior.

<sup>5</sup> E, nesse tanto, um alerta, mesmo que alheio ao tema principal do nosso trabalho, deve ser feito. No ANPP ajustam-se condições, cláusulas que estabelecem a realização de uma situação ou de uma ação, para que ocorra o negócio jurídico. Não se trata de sanção penal. Tanto que, se descumprida alguma condição ajustada, não pode o Ministério Público executá-la, mas oferecer denúncia e perseguir a devida condenação. Diante desse quadro, fica fácil perceber o equívoco do legislador ao determinar que a concretização do acordo se dê no juízo das execuções penais. Erro crasso. Na VEC executa-se sanção penal. No ANPP não temos sanção penal imposta (e nem poderia, pois impede o devido processo legal). A sua execução deveria ficar a cargo do Ministério Público (como determina a Res. 181/17) ou do juízo do conhecimento.

Percebe-se, portanto, um indisfarçável conflito entre o promotor de Justiça e o juiz. E quem resolve o impasse?

De acordo com a Res. 181/17 do CNMP, na versão inicial, não sem razão, tratando-se de divergência envolvendo o juiz e o titular da ação penal, responsável pela implementação da política criminal adotada pela instituição ministerial, a solução deve ser dada pelo órgão superior do Ministério Público (PGJ), nos estados, Câmara de Revisão, no âmbito da União).

A Lei 13.964/19, contudo, preferiu “escalar” para a solução desse conflito o próprio Judiciário. O juiz deve recusar a homologação (§7º.), desafiando essa decisão recurso em sentido estrito (RESE, art. 581, XXV, CPP). Essa arquitetura, entretanto, é equivocada e inconstitucional, violando não somente o sistema acusatório, mas a independência do Ministério Público brasileiro (arts. 127, caput, 127, §1º., e 129, I, todos da CF). Importante destacar, nesse ponto, a sempre pertinente lição de Ferrajoli, citada pelo STF na ADI 4.414 Alagoas:

“A separação entre as funções de acusar, defender e julgar é o signo essencial do sistema acusatório de processo penal (art. 129, I, CRFB), tornando a atuação do Judiciário na fase pré-processual somente admissível com o propósito de proteger as garantias fundamentais do investigado” (FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal*. 3ª ed., Madrid: Trotta, 1998. p. 567).

Diante desse quadro (e preocupação), sugeri, desde o início, por analogia, aplicar o art. 28-A, §14, do CPP<sup>6</sup>.

É esse o espírito, como já alertado acima, da Súmula 696 do STF, que trata da suspensão condicional do processo:

“Reunidos os pressupostos legais permissivos da suspensão condicional do processo, mas se recusando o promotor de justiça a propô-la, o juiz, dissentindo, remeterá a questão ao Procurador-Geral, aplicando-se por analogia o art. 28 do Código de Processo Penal”.

<sup>6</sup> “No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código”.

O Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPGE) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) questionaram no Supremo Tribunal Federal (STF), dentre outros dispositivos trazidos pela Lei 13.964/19, exatamente esse, que confere ao Judiciário a tarefa de dirimir o conflito entre o titular da ação e o juiz em matéria que reflète a “*opinio delicti*”. Destaco o seguinte trecho da inicial:

“(…) por violar o sistema acusatório, a independência funcional do membro do Ministério Público e a própria imparcialidade objetiva do Magistrado, refere-se aos conteúdos normativos contidos nos parágrafos 5º, 7º e 8º, que estabelecem o controle inadequado e inconstitucional do acordo por parte do Magistrado.

É que, conforme se depreende dos textos, a atuação da magistratura foge da dimensão homologatória e fiscalizatória no plano da legalidade formal, para invadir um patamar de mérito indevido, estabelecendo um controle que não encontra mais base no sistema constitucional brasileiro, por desafiar a ideia do sistema processual acusatório. Nesta concepção do sistema acusatório, as atividades dos sujeitos processuais são repensadas e ajustadas conforme a essência dos seus respectivos papéis constitucionais, alterando, progressivamente, a ordem jurídica vigente. Uma destas alterações é, justamente, a atuação do juiz na temática de arquivamento do inquérito policial, retirando, como já dito anteriormente, a iniciativa do magistrado para entregá-la à vítima (novo art. 28 do CPP).

Este regramento está devidamente estabelecido também no próprio art. 28-A, parágrafo 14, que estabelece: “no caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.” A solução harmoniosa do texto legislativo deveria ser a mesma estabelecida nas normas citadas nos parágrafos anteriores, que confiam a revisão da atividade ministerial ao órgão revisional do próprio Ministério Público, o que deve ser reconhecido e declarado por esta r. Corte Constitucional.

Por isto mesmo, a escolha do legislador de conferir ao magistrado esse papel de controlador do acordo de não persecução penal, da forma como foi posta, é medida flagrantemente inconstitucional, por violar o sistema acusatório, a autonomia do membro do Ministério Público e a imparcialidade objetiva do magistrado”.

Contudo, encerrado o julgamento das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, o Supremo Tribunal deixou de analisar o assunto e, ao que parece,

também não aparece como objeto de embargos de declaração. A discussão, então, permanece. E para fomentar o debate, peço licença ao leitor e demais colegas que participam dessa obra para trabalhar um caso hipotético, sem querer infantilizar o raciocínio, mas sim torná-lo mais claro: Imaginemos que Fulano, primário e portador de bons antecedentes, está sendo investigado pelo crime do art. 306 do Código de Trânsito Brasileiro (embriaguez ao volante). Trata-se de infração penal cometida sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 anos. Em tese, admite o ANPP. O ajuste, assinado pelo promotor de Justiça, investigado e seu advogado, é encaminhado ao juiz que se recusa homologar, julgando descabido o acordo em crimes dessa natureza. Esse conflito, como previsto no CPP, deve ser resolvido pelo Tribunal (art. 581 do CPP).

Suponhamos que a Corte dê razão ao juiz, retornando os autos ao promotor de Justiça natural para o oferecimento da denúncia. Este, contudo, insiste em não oferecer e promove o arquivamento. Ao juiz, convicto de que o órgão de execução do MP deve agir de outra forma, resta qual postura? Não existe alternativa: deve submeter à revisão do PGJ (art. 28 do CPP).

No tema divergência entre promotor de Justiça e juiz, em sede de ANPP, apenas num caso me parece pertinente o recurso em sentido estrito (RESE) como instrumento de resolução do conflito: quando o magistrado recusar homologar o ANPP fundamentado na falta de justa causa para o acordo, prenúncio de que também não receberá eventual denúncia-crime pelo Ministério Público.

Também por meio de exemplo pretendo ilustrar meu raciocínio: suponhamos que o MP celebra acordo num crime de falsidade documental, tendo a confissão do investigado, mas carecendo de perícia.

O juiz, convicto de que a prova da materialidade em crimes dessa natureza depende de perícia, recusa homologar o acordo, assim fundamentando. O magistrado já deixa evidente que rejeita não apenas essa forma de agir do MP, mas qualquer outra, inclusive o oferecimento da inicial. Diante desse quadro, o RESE parece fazer sentido.

#### 4. CONCLUSÃO

Espero que as conclusões que compartilho neste trabalho sejam interpretadas como expedientes de respeito ao sistema acusatório

– inspiração da Lei 13.964/19, com gênese constitucional –, independência funcional do membro do Ministério Público e a própria imparcialidade objetiva do Magistrado, e jamais como disputa entre Instituições irmanadas na consecução do mesmo fim: promoção da Justiça.

## REFERÊNCIAS

- CABRAL. Rodrigo Leite Ferreira. Acordo de não persecução penal – Um panorama sobre o acordo de não persecução penal. 1ª. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.
- FERRAJOLI, Luigi. Derecho y Razón - Teoría del Garantismo Penal. 3ª ed., Madrid: Trotta, 1998.
- GRINOVER. Ada Pellegrini Grinover; GOMES FILHO. Antônio Magalhães; FERNANDES. Antônio Scarance e GOMES. Luiz Flávio. Juizados Especiais Criminais. 5ª ed. São Paulo: RT, 2005.
- ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. Strafverfahrensrecht. 27ª ed. München: Beck, 2012.
- SOUZA. Renee do Ó e DOVER. Patrícia Eleutério Campos. Algumas respostas sobre o acordo de não persecução penal, in Acordo de não persecução penal, organizadores Rogério Sanches Cunha e outros, Salvador, Juspodivm, 2017.



# IMPUTABILIDADE PENAL E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: ENSAIO SOBRE A APLICAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA PARA INIMPUTÁVEIS E SEMI-IMPUTÁVEIS

*Flávio Eduardo Turessi<sup>1</sup>*

*Alexandre Rocha Almeida de Moraes<sup>2</sup>*

**Sumário** • Introdução – 1. Culpabilidade em direito penal – 2. Justiça penal negociada – 2.1. O acordo de não persecução penal – 3. Confissão e higidez mental para a celebração do acordo: possibilidades e desafios – 4. Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Penalistas e processualistas de todo ocidente já reconhecem uma realidade consolidada: há, efetivamente, diferentes modelos de política

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), Mestre em Direito Penal pela PUC-SP, Especialista em Direito Penal pela Escola Paulista da Magistratura. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ministério Público do Estado de São Paulo – São Paulo/SP, Brasil  
feturessi@terra.com.br  
<http://lattes.cnpq.br/5898785179672242>  
<http://orcid.org/0000-0003-3413-2362>

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito Penal pela PUC-SP. Professor de Direito Penal na PUC-SP. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo/SP, Brasil  
aram.mp@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/9309967566132792>  
<https://orcid.org/0000-0002-8374-5694>

criminal, de dogmática penal e processual penal. Com efeito, novas e diferentes disfunções sociais demandaram novas e diferentes dogmáticas, mecanismos de investigação e persecução penal.

Dentre as diferentes políticas criminais que foram inseridas na América Latina e Europa continental (distinta da Grã-Bretanha) está o novo modelo de Direito Penal e Processo Penal de “segunda velocidade”: flexibilização de garantias clássicas, conjugadas com um processo cada vez mais oral, célere, informal e orientado pelo modelo de negociação em sentido amplo, como alternativa menos custosa socialmente e mais eficiente, dada a agilidade na resposta à sociedade e aos próprios autores de crimes de pequeno e médio potencial ofensivos.

Nesse contexto de uma política criminal mais célere e menos litúrgica se insere a resolução alternativa dos conflitos e a justiça penal negociada. Há de se reconhecer, como bem ressalta Vasconcellos, um

[...] emblemático momento de tensão no campo jurídico-penal, ao passo que a caracterização ampla de um modelo de justiça criminal negocial – já recorrente em diversos ordenamentos internacionalmente e alegadamente inevitável no Brasil – expõe a dúvida entre a ocorrência do “fim do Estado de Direito” ou o desvelamento de um “novo princípio”. Ou seja, o discurso doutrinário acerca da recepção de mecanismos negociais varia do extremo da caracterização de uma “revolução”, ou “a nova panaceia do processo penal”, até o desvelamento de uma decorrente “crise do processo penal continental” e de um “golpe mortal ao Estado de Direito liberal”.<sup>3</sup>

De qualquer modo, inevitável reconhecer o enfraquecimento do princípio da obrigatoriedade da ação penal e o afastamento paulatino, ao menos para certas modalidades criminosas não violentas, do modelo tradicional de processo adversarial.

Com efeito, essa tem sido a tendência na Europa continental e em países que, assim como o Brasil, nunca tiveram propriamente uma tradição em justiça penal negociada.

<sup>3</sup> VASCONCELLOS, Vinicius G. *Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 26.

No processo penal italiano, por imperativo constitucional<sup>4</sup>, não se permite a renúncia absoluta ao procedimento, ao contrário do que ocorre nos modelos norte-americano e inglês, que permitem que o *guilty plea* do acusado seja somado à decisão de *nolle prosequi* do *dominus litis* em relação à parcela ou à totalidade da imputação, prolatando-se imediatamente a sentença condenatória. O direito italiano, em verdade, com os institutos do *giudizio abbreviato*, do *giudizio direttissimo* e do *patteggiamento*, desenhou formas de rito abreviado, nos quais a confissão não implica renúncia total ao procedimento. Trata-se, pois, de simplificação procedimental.<sup>5</sup>

Em outros sistemas, o princípio da obrigatoriedade não encontra amparo constitucional, apresentando-se como conseqüência de opções feitas pelo legislador ordinário ou, ainda, de construções doutrinárias. Nesse quadro esteve inserido o processo penal brasileiro, prevalecendo, na doutrina nacional, a orientação de que o princípio da obrigatoriedade não teria caráter constitucional, sendo decorrência da interpretação dos artigos 28, 42 e 576 do Código de Processo Penal Brasileiro<sup>6</sup>.

Aliás, a própria Constituição Federal de 1988 desenhou a discricionariedade regrada, por exemplo, em seu art. 98, I, permitindo que institutos como a transação penal, composição civil, além do instituto da suspensão condicional do processo passassem a figurar como hipóteses despenalizadoras na disciplina dada pela Lei nº 9.099/95.

Nesse sentido, como decorrência do enfraquecimento do princípio da obrigatoriedade da ação penal, emergiram mecanismos de solução consensual no processo penal pátrio, como o visto, por exemplo, na Lei nº 12.850/2013, com a disciplina da colaboração premiada, e na Lei nº 12.529/2011, que, ao tratar do acordo de leniência, em seu artigo 87, *caput*, impede o oferecimento de denúncia em desfavor do agente leniente beneficiário do ajuste.

<sup>4</sup> “Artigo 112. II. Il pubblico ministero há l’obbligo di esercitare l’azione penale”.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; SMANIO, Gianpaolo Poggio, PEZZOTTI, Olavo Evangelista. A discricionariedade da ação penal pública. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 30, p. 359.

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; SMANIO, Gianpaolo Poggio, PEZZOTTI, Olavo Evangelista. A discricionariedade da ação penal pública. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 30, p. 359.

Mas a Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como Lei Anticrime, foi além e promoveu sensíveis mudanças no sistema de aplicação da lei penal no Brasil, as quais se encontram em pleno vigor.

Dentre tantas outras, o novel legislador cuidou de inserir, no Código de Processo Penal, o art. 28-A, que prevê o denominado *acordo de não persecução penal*, esvaziando em larga medida a aplicabilidade e o alcance da suspensão condicional do processo, instituto despenalizador previsto no art. 89, *caput*, da Lei nº 9.099/95.

Trata-se de medida extrajudicial de natureza marcadamente negocial que, outrora prevista no art. 18 da Resolução nº 181, de 07 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (com a redação que lhe foi dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018), agora com nova e reformulada modelagem, indiscutivelmente flexibiliza a obrigatoriedade da ação penal pública, oportunizando ao Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais, que deixe de oferecer denúncia diante de delitos praticados sem o emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, cuja pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos, sem qualquer limitação à pena máxima prevista em abstrato às infrações penais, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

O art. 28-A, § 2º, do Código de Processo Penal, veda expressamente a aplicação do acordo quando: I - cabível a transação penal, nas hipóteses de infrações penais de menor potencial ofensivo, de competência dos Juizados Especiais Criminais, silenciando a respeito da sua aplicabilidade no âmbito das Justiças especializadas Militar e Eleitoral; II - o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta habitual, reiterada ou profissional, salvo se insignificantes as infrações penais pretéritas; III - o agente tiver sido beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo, e IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

De todas as *condições* exigidas pela lei para a celebração do negócio, aquela que merece especial atenção e detida análise para os fins aqui buscados é justamente a necessidade da *confissão formal e circunstancial* (ou