

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**Gabriel Teixeira Barcelos**

**A (in)eficácia do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de  
desencarceramento no Brasil**

Governador Valadares

2024

**Gabriel Teixeira Barcelos**

**A (in)eficácia do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de  
desencarceramento no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Federal  
de Juiz de Fora como requisito à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Nascimento Duarte

Governador Valadares

2024

**Gabriel Teixeira Barcelos**

**A (in)eficácia do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de  
desencarceramento no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Federal  
de Juiz de Fora como requisito à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Aprovado em        de                                de

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Daniel Nascimento Duarte - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Renato Santos Gonçalves  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Espc. Dêner de Oliveira Maia  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no sistema de justiça criminal brasileiro, destacando seu impacto como medida de justiça consensual. O estudo aborda a evolução do instituto, seus requisitos legais e a atuação do magistrado na homologação do acordo. Apesar de ser uma ferramenta criada para reduzir a sobrecarga do sistema penal e o encarceramento em massa, a pesquisa demonstra que o ANPP não alcança ainda os resultados esperados. Dados do sistema prisional brasileiro revelam que, desde a implementação do ANPP, o número de presos continuou a crescer, o que levanta questionamentos sobre a eficácia do instituto em alcançar o desencarceramento. Conclui-se que, para que o ANPP tenha um impacto real na redução da população carcerária, seria necessária uma reformulação de seus critérios de aplicação, incluindo a ampliação para crimes relacionados ao tráfico de drogas e crimes patrimoniais, que atualmente não são elegíveis para o acordo.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal, desencarceramento, justiça consensual, sistema prisional.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the Non-Prosecution Agreement (ANPP) within the Brazilian criminal justice system, highlighting its impact as a consensual justice measure. The study explores the development of the ANPP, its legal requirements, and the role of the judge in approving the agreement. Although created as a tool to reduce the burden on the penal system and mass incarceration, the research shows that the ANPP has not achieved the expected results. Data from the Brazilian prison system reveal that, since the ANPP's implementation, the number of inmates has continued to grow, raising questions about the institution's effectiveness in reducing incarceration. The conclusion is that for the ANPP to have a real impact on reducing the prison population, a reform of its eligibility criteria is necessary, including expansion to crimes related to drug trafficking and property crimes, which are currently ineligible for the agreement.

Keywords: Non-Prosecution Agreement, decarceration, consensual justice, prison system.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Quantidade de ações penais instauradas em procedimentos ordinários, sumários, bem como de ANPP's realizados entre 2020 e junho de 2024.....	24
Tabela 2	–	Quantidade global de encarcerados entre 2020 e 2023.....	25
Tabela 3	–	Classificação dos tipos penais responsáveis pelo encarceramento no Brasil.....	27
Tabela 4	–	Número de encarcerados por crimes com pena mínima de até quatro anos nos anos de 2019 e 2023.....	28

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 EVOLUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: ANÁLISE COMPARATIVA E DESAFIOS NO BRASIL.....</b>	<b>8</b>
1.1 OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA JUSTIÇA PENAL .....	8
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL .....	10
1.3 DESAFIOS E POTENCIAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL .....	13
<b>2 INTRODUÇÃO AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL .....</b>	<b>17</b>
2.1 CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA.....	17
2.2 REQUISITOS E CONDIÇÕES.....	19
2.3 A ATUAÇÃO DO MAGISTRADO NA VALIDAÇÃO DO ANPP.....	21
<b>3 O PAPEL DO ANPP NA JUSTIÇA CRIMINAL: LIMITAÇÕES E CAMINHOS PARA A REFORMA.....</b>	<b>23</b>
3.1 O PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E O PAPEL DO ANPP .....	23
3.2 PROGNÓSTICOS PROPOSITIVOS PARA APRIMORAMENTO DO ANPP .....	29
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>35</b>

## INTRODUÇÃO

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi introduzido no sistema jurídico brasileiro como parte das tentativas de modernização e racionalização da justiça criminal, especialmente com o intuito de reduzir o número de processos penais e o encarceramento em massa. Implementado pela Lei nº 13.964/2019, conhecida como "Pacote Anticrime", o ANPP tem como objetivo proporcionar uma alternativa à tradicional persecução penal, aplicável a crimes de menor gravidade, onde o acusado pode aceitar cumprir certas condições para evitar o processo judicial e uma possível condenação.

No entanto, apesar das expectativas iniciais em relação à sua aplicação, este trabalho propõe uma análise crítica sobre o real impacto do ANPP na redução das taxas de encarceramento no Brasil. Embora o instituto represente um avanço no sentido de diversificar as respostas penais e promover a justiça consensual, os dados demonstram que o ANPP não conseguiu reduzir significativamente o número de encarcerados, especialmente em razão de suas limitações legais, que excluem crimes comuns como o tráfico de drogas e crimes contra o patrimônio, responsáveis por uma parte significativa da população carcerária.

Este estudo está dividido em capítulos. O primeiro capítulo trata da evolução e implementação da justiça penal negociada, analisando comparativamente o contexto brasileiro e os desafios enfrentados. O segundo capítulo apresenta uma introdução ao ANPP, abordando seu conceito, natureza jurídica, e a atuação do magistrado na validação do acordo. No terceiro capítulo, analisa-se o papel do ANPP na justiça criminal brasileira, com foco nas suas limitações e propostas para melhorar sua eficácia. Por fim, o trabalho é concluído com uma reflexão sobre a necessidade de mudanças mais profundas nas políticas criminais brasileiras para que o ANPP atinja seu potencial desencarcerador.

Portanto, o presente trabalho investiga essas limitações e reflete sobre a necessidade de uma reforma mais ampla nas políticas criminais brasileiras, considerando a inclusão de crimes atualmente excluídos da aplicação do ANPP. Ao explorar o cenário prisional e o papel do ANPP na justiça criminal, o trabalho argumenta que, para que o ANPP seja eficaz na redução do encarceramento, ele deve ser repensado, de modo a abranger uma gama maior de delitos e assim alcançar o impacto esperado.



## 1. EVOLUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: ANÁLISE COMPARATIVA E DESAFIOS NO BRASIL

O presente capítulo aborda a intersecção entre o sistema de justiça criminal e os meios alternativos de resolução de conflitos, em que a busca por soluções que transcendem a rigidez dos processos tradicionais reflete a necessidade de um sistema mais inclusivo e justo, que se alinha aos princípios democráticos de participação, consenso e respeito aos direitos fundamentais. Neste contexto, os meios alternativos, como a justiça negociada, surgem como um caminho promissor para reduzir a sobrecarga do Judiciário, promover a pacificação social e garantir uma resposta penal mais eficaz e humana. Assim, este capítulo busca explorar as bases teóricas e práticas desses métodos, analisando especialmente sua aplicação no Brasil, através do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), e em outros países, além dos desafios e potenciais que eles apresentam para o processo penal contemporâneo.

### 1.1 OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA JUSTIÇA PENAL

Primeiramente, é importante destacar as diferenças entre os sistemas jurídicos de *common law* e *civil law*, os quais são baseados, respectivamente, em costumes e leis codificadas. Esses sistemas refletem a cultura e a herança histórica de cada nação.

Nos Estados Unidos, que seguem o sistema *common law*, existe a prática da justiça penal negociada, conhecida como *plea bargaining*. Esse acordo exige que o réu admita a culpa, permitindo a negociação sobre o tipo de crime, a pena, a forma de execução e a possível perda de bens, entre outros aspectos. Esse procedimento é amplamente utilizado e pode ser aplicado a qualquer tipo de delito, sendo realizado diretamente com o órgão acusador, sem a necessidade de intervenção judicial. Contudo, a aplicação desse instituto é alvo de críticas, especialmente devido ao elevado índice de encarceramento no país<sup>1</sup>.

Na Inglaterra, também adepta do *common law*, há uma prática similar chamada *plea of guilty*, que igualmente envolve uma negociação extraprocessual entre acusação e defesa.

---

<sup>1</sup> BERTI, Marcio Guedes. **Análise da proposta de inclusão dos artigos 28-a e 395- a no código de processo penal: plea bargain – a justiça penal negociada.** p. 195-210. Livro eletrônico: Estudos temáticos sobre o "pacote anticrime". 1.ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p.196.

Assim como nos Estados Unidos, é necessária a admissão de culpa por parte do acusado, que, em contrapartida, pode receber uma pena reduzida<sup>2</sup>.

Já na Alemanha, que segue o sistema *civil law*, existe um instituto similar ao Acordo de Não Persecução Penal brasileiro, que vem sendo utilizado desde a década de 1970. Originalmente, essa prática era regulamentada por normas administrativas sem força de lei, permitindo sua aplicação até mesmo em crimes violentos, desde que o acusado confessasse o delito. Em 2009, a negociação penal foi formalmente incorporada à legislação alemã, diferenciando-se do modelo brasileiro por ser proposta pelo magistrado. Ainda assim, essa prática é controversa, pois levanta questões sobre a segurança pública e o devido processo legal<sup>3</sup>.

Em Portugal, com o Código Penal de 1982, houve uma ampla reforma descriminalizadora e despenalizadora, que, embora tenha descriminalizado alguns tipos penais, também endureceu as penas para outros delitos. A primeira tentativa de introduzir um instituto semelhante ao Acordo de Não Persecução Penal em Portugal foi feita por iniciativa do Ministério Público, mas foi contestada e levada ao Supremo Tribunal de Justiça. A Corte entendeu que tal prática violava o princípio da legalidade, pois não havia previsão legal para acordos de sentença no ordenamento jurídico português. Com base nisso, o Ministério Público português foi orientado a não promover ou aceitar tais acordos<sup>4</sup>.

Em síntese, o Acordo de Não Persecução Penal é inspirado na justiça negociada do sistema *common law* e foi adaptado por vários países que seguem o *civil law*. No entanto, é importante ressaltar que o consenso como modelo de justiça criminal é característico de estados liberais e está associado a uma lógica contratual, o que contrasta com a concepção europeia, especialmente a portuguesa, onde as sanções penais têm fins públicos, como a prevenção e a retribuição<sup>5</sup>.

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, métodos consensuais não eram aceitos no âmbito penal brasileiro. Contudo, na década de 1990, com o advento dos Juizados Especiais Criminais, surgiram instrumentos consensuais no direito penal brasileiro, como a

---

<sup>2</sup> FIGUEIRÊDO, Laíla. **Modelos de justiça negociada no âmbito do processo penal nos Estados Unidos da América, Inglaterra, França e Alemanha.** JUS, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72655/modelos-de-justica-negociada-no-ambito-do-processo-penal-nos-estados-unidos-da-america-inglaterra-franca-e-alemanha>> Acesso em 14 ago 2024.

<sup>3</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal:** da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017, p.244.

<sup>4</sup> *Ibid*, pag. 247.

<sup>5</sup> COSTA, Eduardo Maia. **Justiça negociada:** do logro da eficiência à degradação do processo equitativo. Editora Coimbra. 2013. Disponível em <<https://julgar.pt/wp-content/uploads/2013/01/087-097-Justi%C3%A7a-negociada.pdf>> Acesso em 02 set. 2024.

transação penal, a composição civil e a suspensão condicional do processo. A abertura para soluções negociadas foi impulsionada pela Constituição de 1988, que passou a permitir métodos dialogados para resolver infrações de menor potencial ofensivo, distanciando-se de modelos coercitivos e hierarquizados.

Ao explicar as razões que levaram à criação da Lei dos Juizados Especiais Criminais, Roldão de Oliveira Carvalho e Algomiro Carvalho Neto mencionam vários fatores. Entre eles, destaca-se o grande número de infrações de menor potencial ofensivo que sobrecarregava o Judiciário e a alarmante quantidade de presos, que ultrapassava a quantidade de cárceres<sup>6</sup>.

Nesse período, as Nações Unidas também lançaram as Regras de Tóquio, um documento de *soft law* que estabeleceu diretrizes mínimas para medidas alternativas à prisão. A iniciativa refletiu uma preocupação global em promover penas não privativas de liberdade, sugerindo um modelo mais humanizado de justiça penal, com o objetivo de proteger os direitos humanos.

Assim, a abertura para métodos negociais no início dos anos 1990 buscou introduzir modelos processuais baseados no consenso, como complemento aos mecanismos de conflito já existentes, apesar dos desafios em harmonizar essas novas abordagens com os princípios do processo penal, uma exigência fundamental do Estado de Direito.

Em 1995, a Lei dos Juizados Especiais Criminais foi promulgada, trazendo mudanças significativas ao reduzir e relativizar a obrigatoriedade da ação penal. Essa lei introduziu um microsistema no direito penal, focado na satisfação dos jurisdicionados e na pacificação social para crimes de menor potencial ofensivo. Para tanto, foram instituídos mecanismos que impedem a imediata instauração da ação penal, rompendo com o tradicional modelo processual penal e ajustando o princípio da obrigatoriedade da ação penal, que passou a ser aplicado de forma mais moderada e regida por critérios específicos.

Vale ressaltar que essa primeira tentativa de implementar a consensualidade penal foi cuidadosa quanto à extensão das ferramentas disponíveis. Mesmo assim, alcançou seu propósito ao estabelecer um rito processual mais flexível, informal e ágil.

## 1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

---

<sup>6</sup> CARVALHO, Roldão Oliveira de; CARVALHO NETO, Algomiro. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Comentários a Lei N° 9099, de 26 de setembro de 1995**, Doutrina, Prática e Legislação, 2006, p.165.

A adoção dos acordos de colaboração criminal faz parte do sistema mais amplo de Justiça Penal Negociada, estabelecido pelas Leis nº 9.099/1995 e nº 12.850/2013. A primeira aborda a transação penal e a suspensão condicional do processo, enquanto a segunda trata dos acordos de colaboração, antes previstos de forma esparsa em diferentes normativas.

Além disso, a justiça negociada no Brasil ganhou uma nova dimensão com a introdução da Delação Premiada, após a promulgação da Lei 12.850/13. Esse instituto trouxe inúmeras repercussões para o sistema processual penal brasileiro, que, embora adote o *civil law* e o sistema acusatório, ainda possui traços significativos de inquisitorialidade.

Ao observar a implementação da Delação Premiada no Brasil, nota-se que sua aplicação tem sido banalizada e realizada de maneira pouco uniforme, o que contribui para aumentar o caráter inquisitorial do processo penal, enfraquecendo garantias fundamentais como a ampla defesa e o contraditório<sup>7</sup>.

É igualmente importante destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 593.727, reconheceu a constitucionalidade da investigação criminal conduzida pelo Ministério Público. Após anos de debates jurídicos, regulamentou-se o procedimento investigatório criminal, assegurando a preservação dos direitos e garantias de todos os envolvidos.

Neste cenário, a ampla cobertura midiática da Operação Lava Jato, na qual a Delação Premiada foi largamente utilizada, trouxe uma nova perspectiva ao debate sobre políticas públicas de combate à criminalidade, gerando uma espetacularização do processo penal<sup>8</sup>.

Por meio dessa cobertura, alguns atores do processo penal, como juízes, promotores e policiais, adquiriram uma visibilidade exacerbada, sendo tratados pela mídia e pela sociedade como celebridades da justiça.

Dentro desse contexto de exposição midiática, é essencial mencionar o caso do ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública e ex-Juiz Federal, Sérgio Moro. Moro chegou a se comparar a Eliot Ness, do filme "Os Intocáveis", utilizando-se de elementos da cultura de massa para construir sua imagem, adotando uma estética hollywoodiana na divulgação das informações da Lava Jato. Esse processo de divulgação combinou a espetacularização da

---

<sup>7</sup> BERTI, Marcio Guedes. **Análise da proposta de inclusão dos artigos 28-a e 395- a no código de processo penal: plea bargain – a justiça penal negociada**. p. 195-210. Livro eletrônico: Estudos temáticos sobre o "pacote anticrime". 1.ed. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2019, p.196.

<sup>8</sup> *Vide* CASARA, Rubens R. R. **Processo penal do espetáculo e outros ensaios**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

corrupção com a criminalização da política, resultando em um crescente descrédito da população em relação à política e um consequente afastamento dos cidadãos<sup>9</sup>.

Com o aumento da notoriedade de Moro e sua entrada no governo como Ministro da Justiça, intensificou-se o movimento para a aprovação de medidas de combate à criminalidade e à corrupção, culminando na apresentação do Pacote Anticrime, que tinha como um de seus pilares a introdução da justiça penal negociada.

Entretanto, antes da adoção formal dessa adaptação do *plea bargaining* americano através do Pacote Anticrime, a primeira inserção desse conceito no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu pela via administrativa, assim como em Portugal, com o artigo 18 da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulava a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal sob a responsabilidade do Ministério Público.

A proposta da Comissão de Estudos do CNMP trouxe uma mudança significativa no procedimento, ao permitir a interrupção das investigações antes da total elucidação dos fatos, ou até mesmo que as investigações nem fossem iniciadas, desde que o acordo fosse celebrado na audiência de custódia.

O art. 18 da Resolução 181 de 2017 determinava:

"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 [...]"

Após a publicação dessa resolução, foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADIn's nº 5.790 e 5.793), uma pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFAOB) e outra pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Entretanto, nenhuma das medidas requeridas foi apreciada.

Como resposta, o CNMP editou a Resolução nº 183 de 2018, buscando sanar as inconstitucionalidades apontadas. Contudo, as críticas ao Acordo de Não Persecução Penal persistiram, especialmente as que alegavam violação ao devido processo legal e usurpação de competência pelo Ministério Público.

Posteriormente, o debate sobre a eficácia e a adequação da proposta do CNMP perdeu força com a incorporação do Acordo de Não Persecução Penal no ordenamento

---

<sup>9</sup> SEGURADO, Rosemary. **A corrupção entre o espetáculo e transparência das investigações**: análise da atuação da polícia federal no âmbito da operação Lava Jato. Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero. 2017, p. 12-13.

jurídico brasileiro através da Lei nº 13.964 de dezembro de 2019, que inseriu o art. 28-A no Código de Processo Penal.

### 1.3 DESAFIOS E POTENCIAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi criado como uma solução para os problemas causados pela sobrecarga do Sistema de Justiça Criminal. De acordo com Cabral, esses problemas podem ser resolvidos por meio de três medidas principais: (i) o aumento proporcional do número de juízes e promotores para lidar com o excesso de processos; (ii) a descriminalização de certos delitos, visando reduzir drasticamente a quantidade de casos judiciais; e (iii) a ampliação significativa das possibilidades de acordos na área penal, especialmente para crimes de menor gravidade. Entre essas medidas, a ampliação das oportunidades para acordos penais em crimes de média e baixa lesividade se mostra a mais promissora, pois, conforme a experiência prática de outros países, essa abordagem reduz significativamente o tempo de tramitação dos processos<sup>10</sup>.

A adoção de respostas rápidas e que não envolvam prisão, muitas vezes aplicadas poucos dias após os fatos, pode ser o ajuste necessário para colocar de volta nos trilhos a vida de quem cometeu um crime pela primeira vez. Um acordo adequado e tempestivo fortalece a credibilidade do sistema e pode aumentar a confiança dos cidadãos no Estado, incentivando-os a buscar justiça dentro dos parâmetros legais. Não há incentivo maior para que as pessoas confiem no Estado e em suas leis do que uma atuação efetiva e proporcional<sup>11</sup>.

Quando há pagamento ou reparação à vítima, a confiança no sistema penal cresce. Dessa forma, buscar ajuda nas instâncias formais de repressão ao crime passa a ser visto como uma ação válida. A justiça consensual oferece diversas vantagens sociais, principalmente no que se refere à credibilidade do Sistema de Justiça Criminal.

Por outro lado, uma sentença condenatória tardia, embora justa, pode atingir o réu em um momento da vida em que ele já superou as dificuldades da época em que cometeu o delito. Isso pode levá-lo à prisão muitos anos após o crime, quando já estabilizou sua vida e constituiu uma família. Esse cenário é visto como uma forma de "vingança sem propósito". O ANPP surge, então, como uma última oportunidade para aqueles cuja prática criminosa foi

---

<sup>10</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 44-50.

<sup>11</sup> *Ibid.*

um evento isolado em suas vidas, permitindo que retomem suas vidas com o devido respeito aos direitos dos outros<sup>12</sup>.

Vale destacar que a "não carcerização" é o primeiro objetivo das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, também conhecidas como Regras de Tóquio, estabelecidas pela Resolução nº 45/110 da ONU. Embora essas regras não sejam obrigatórias para os Estados membros, elas fornecem princípios básicos internacionalmente reconhecidos que devem ser perseguidos nos sistemas de justiça penal<sup>13</sup>.

Martinelli e Silva observam que, com a nova modalidade de acordo introduzida pela Lei nº 13.964/2019, é crucial reconhecer seu potencial papel e avanço na redução do "encarceramento em massa". Ao elevar a pena mínima para até quatro anos para a aplicação do ANPP, a medida passou a abranger um número maior de crimes, além daqueles já contemplados pela Lei nº 9.099/1995. Como um mecanismo de diversificação da pena, o ANPP visa não apenas aliviar o sistema de justiça criminal sobrecarregado, mas também evitar a estigmatização e a dessocialização resultantes de processos condenatórios<sup>14</sup>.

Cabral destaca que uma das características criminológicas fundamentais do ANPP é "a redução do processo de estigmatização do indivíduo" causado pela mera denúncia criminal. Ser réu em uma ação penal traz consequências negativas antes mesmo de qualquer julgamento condenatório, e essas consequências podem persistir mesmo após uma eventual absolvição. A simples acusação pode prejudicar a reputação do denunciado, causando desde escárnio público até impacto nas relações pessoais e familiares<sup>15</sup>.

Lopes Jr. descreve esse fenômeno no direito espanhol como "la pena de banquillo", referindo-se à punição de sentar-se no banco dos réus, o que enfraquece a garantia de que não há culpa sem processo. Isso ocorre porque o processo acaba se tornando uma pena antecipada, através da estigmatização<sup>16</sup>.

Quanto à finalidade do ANPP, Bizzotto e Silva afirmam que ele visa mitigar o processo estigmatizador cruel. Ao mesmo tempo, a estigmatização social expõe a hipocrisia dos fins atribuídos ao direito penal e às penas, que são justificadas por políticas de segurança

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> BIZZOTTO, Alexandre; SILVA, Denival Francisco da. **Acordo de Não Persecução Penal**. Editora Dialética, 2020, p. 37.

<sup>14</sup> MARTINELLI, João Paulo Orsini; SILVA, Luís Felipe Sene da. Mecanismos de justiça consensual e o acordo de não persecução penal. In: BEM, Leonardo Schmitt de. MARTINELLI, João Paulo. **Acordo de não persecução penal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido. 2020, p. 52-54.

<sup>15</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 44-50.

<sup>16</sup> LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022, p. 95.

pública e criminal. Mesmo quando a pena é cumprida integralmente, a estigmatização continua a perseguir o ex-condenado, funcionando como um fardo perpétuo<sup>17</sup>.

Baratta argumenta que, embora o sistema prisional não contribua para a ressocialização dos condenados e, ao contrário, imponha condições adversas a esse objetivo, a reintegração dos indivíduos à sociedade não deve ser abandonada, mas sim repensada e reconstruída em bases diferentes, destacando a crítica ao modelo terapêutico e contrapondo as correntes realistas e idealistas<sup>18</sup>.

O jurista e filósofo italiano conclui que a reintegração social do condenado não deve ser perseguida por meio da pena carcerária, mas "apesar" dela, ou seja, minimizando as condições negativas impostas pela vida na prisão. Para ele, o ideal seria a inexistência do cárcere.

Foucault complementa essa visão ao afirmar que a detenção fomenta a reincidência, pois os ex-detentos têm maior probabilidade de retornar à prisão, resultando em uma população de criminosos ainda mais perigosos<sup>19</sup>.

Ferrajoli<sup>20</sup> vai além, afirmando que a prisão representa uma contradição institucional que deve ser minimizada ao máximo para ser superada. Ele observa que o cárcere, sob vários aspectos, é uma instituição criada pela lei, mas governada pela "lei do mais forte", onde, apesar do controle total do Estado, não se garantem os direitos mais básicos. Nesse contexto, a prisão reflete uma vida artificial e desigual, onde a segurança externa contrasta com a insegurança interna, e a expiação, que deveria promover a igualdade perante a lei, acaba evidenciando a discriminação social.

Ferrajoli destaca que o encarceramento se opõe ao princípio de minimização da violência punitiva e à dignidade humana, além de comprometer a finalidade reeducativa da pena. Embora sua crítica ao encarceramento possa apoiar o instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), ele também critica a justiça negocial, que, segundo ele, pode se revelar contrária às garantias fundamentais.

Para Ferrajoli e outros juristas, o direito penal deve prevenir tanto a violência criminal quanto a violência das punições arbitrárias. Assim, para o garantismo penal, representado por Ferrajoli, evitar abusos do Estado, como penas e procedimentos arbitrários, é

---

<sup>17</sup> BIZZOTTO, Alexandre; SILVA, Denival Francisco da. **Acordo de Não Persecução Penal**. Editora Dialética, 2020, p. 37.

<sup>18</sup> BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da "reintegração social" do sentenciado**. Alemanha. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2024.

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1975, p. 221.

<sup>20</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Jurisdição e execução penal. a prisão: uma contradição institucional**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, 2021.



mais importante do que a mera prevenção de crimes. Essa visão ressalta a necessidade de cautela com mecanismos como a justiça negocial e o ANPP, que podem se afastar da proposta de desencarceramento.

Esse debate, ilustrado pelos trabalhos de Baratta e Ferrajoli, também é exemplificado pelo caso *Chinchilla Sandoval vs. Guatemala*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2016, onde se reforça a obrigação do Estado de garantir a dignidade das pessoas privadas de liberdade, conforme o art. 5.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por fim, Bitencourt também defende o aperfeiçoamento e substituição da pena privativa de liberdade, quando possível, criticando o uso da prisão como principal forma de controle social<sup>21</sup>. Assim, a proposta desses juristas é a de superar o sistema prisional, reservando-o para casos extremos e buscando uma drástica redução das penas, com base em princípios de "menos prisão" e "apesar da prisão", dentro de um sistema garantista.

Nesse contexto, surge a questão de como se pode explicar que, justamente na década de 1970, quando as primeiras alternativas à prisão foram introduzidas na legislação, como ocorreu em países europeus como Inglaterra, Alemanha e Portugal, as populações carcerárias continuaram a crescer, assim como após o ANPP.

Apesar de ser possível identificar alguns progressos do Acordo de Não Persecução Penal como uma medida destinada a afastar a centralidade da prisão na política criminal — que inclui a organização de estratégias, táticas e meios de controle social da criminalidade — muitos desses avanços ainda estão contaminados por aspectos punitivistas. Esses aspectos foram introduzidos no nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 13.964/2019, e são refletidos especificamente no próprio ANPP. Além disso, o instituto é influenciado por demandas populares por segurança (populismo) e afetado por uma alta seletividade penal, tanto racial quanto social.

Ademais, como potencialidade do ANPP, além de ser uma medida considerada desde o momento da produção normativa — permitindo ao Ministério Público, com a homologação judicial, evitar o processo judicial, a condenação e a execução da pena, e até mesmo a fase inicial de persecução — o instituto traz alguns requisitos que, em teoria, ampliariam a aplicabilidade da estratégia a uma maior variedade de delitos, como a pena mínima em abstrato inferior a quatro anos.

---

<sup>21</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral, Vol. I. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 594.

Entretanto, esses pontos mencionados não devem levar à falsa impressão de que o ANPP está se estabelecendo como uma medida genuinamente desencarceradora, nos moldes inicialmente refletidos e problematizados por Ferrajoli, Baratta, e outros pensadores e programas contemporâneos.

## **2. INTRODUÇÃO AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

Nos próximos segmentos, o ANPP será explorado em três partes. A primeira parte trará uma introdução ao instituto, abordando seu conceito e natureza jurídica. As segunda e terceira partes se concentrarão nos requisitos, e condições para sua aplicação, bem como no papel do magistrado face ao Acordo, conforme estipulado pela legislação vigente.

### **2.1 CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA**

A Lei nº 13.964, sancionada em 24 de dezembro de 2019 e em vigor desde 23 de janeiro de 2020, implementou diversas alterações no sistema de justiça criminal brasileiro, afetando quase vinte leis, incluindo o Código de Processo Penal (CPP).

Com o objetivo de tornar as investigações mais rápidas e eficientes, além de reduzir a burocracia, e promovendo a expansão da justiça consensual no Brasil, surgiu o ANPP. Este instituto, antes mesmo de ser formalmente previsto no Código de Processo Penal, já era aplicado com base no artigo 129, inciso I, da Constituição Federal, no artigo 28 combinado com o artigo 3º do CPP, e no artigo 18 da Resolução nº 181/17, alterada pela Resolução nº 183/18, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sendo que as disposições deste último dadas ao referido instituto foram majoritariamente repetidas no artigo 28-A do Código de Processo Penal, a partir da vigência da Lei 13.964/19.

Bizzotto e Silva definem o ANPP como um mecanismo legal que possibilita às partes interromper a investigação criminal e, em casos excepcionais, o processo em curso. Dessa forma, o caso penal é “resolvido” por meio de concessões da acusação (não prosseguimento da ação penal) e do investigado/acusado (cumprimento de condições legais específicas), mediante um acordo que requer apreciação e homologação judicial<sup>22</sup>.

Gordilho e Silva descrevem o ANPP como um acordo jurídico pré-processual entre o Ministério Público e o infrator, que possibilita o arquivamento definitivo da investigação após

---

<sup>22</sup> BIZZOTTO, Alexandre; SILVA, Denival Francisco da. **Acordo de Não Persecução Penal**. Editora Dialética, 2020, p. 18-19.

a homologação judicial, desde que o investigado cumpra certas condições restritivas de direitos. Trata-se de uma estratégia de desjudicialização destinada a resolver conflitos jurídico-penais antes da abertura do processo penal comum, afastando-se do sistema tradicional de justiça penal. Essa abordagem reflete a tendência de descarcerização, permitindo uma melhor utilização do tempo e dos recursos do Ministério Público e do Poder Judiciário, que, em teoria, poderiam se concentrar na resolução de crimes mais graves que afetam bens jurídicos de maior importância<sup>23</sup>.

Assim, o ANPP, enquanto instrumento jurídico voltado à implementação de política criminal pelo Ministério Público, também é visto como uma "ferramenta extraprocessual" empregada em uma fase quase contratual, que reduz a autonomia das partes envolvidas. Não se configura como um direito subjetivo do investigado, ou seja, não impõe ao Ministério Público a obrigação de oferecer o acordo, nem garante ao investigado que ele será celebrado. Em outras palavras, permite ao Ministério Público decidir, de forma fundamentada, entre oferecer denúncia ou firmar o acordo, conforme a estratégia de política criminal adotada pela instituição. Portanto, hodiernamente, o ANPP não é tratado como direito subjetivo, mas sim de uma decisão que depende do poder discricionário do Ministério Público<sup>24</sup>.

Portanto, observa-se que o referido instituto, ao influenciar a pretensão punitiva do Estado, também beneficiaria os acusados em processos em andamento antes da vigência da Lei nº 13.964/19. Dessa forma, a norma que criou o instituto não seria considerada estritamente processual, mas sim uma norma de natureza processual material, também conhecida como norma híbrida ou mista.

Relacionando o instituto à Teoria dos Jogos, Rosa *et al.* apontam que a expansão dos espaços de consenso modificou o objeto do jogo, que antes seguia um modelo linear de processo. Atualmente, o funcionamento se baseia na lógica dos negócios jurídicos, onde não se configura um jogo de soma zero. A estratégia principal dos participantes no ANPP é buscar recompensas, utilizando táticas que visam essa otimização. As informações disponíveis são cruciais para modelar o jogo, partindo da premissa de que o resultado não depende apenas do

---

<sup>23</sup> GORDILHO, Heron José de Santana ; SILVA, Marcel Bittencourt . Acordo de não persecução penal e a discricionariedade mitigada na ação penal pública. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 5, p. 99-120, 2020. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/6031/pdf>> acesso em: 01/08/2024.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Habeas Corpus 234.145-MG**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Primeira Turma. Julgado em 26 fev. 2024;  
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Habeas Corpus 241.715-PR**. Relator: Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 1 jul. 2024;  
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 762.049/PR**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em 7 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 mar. 2023.

desempenho dos jogadores, mas das estratégias empregadas durante a negociação, com ênfase no convencimento cooperativo<sup>25</sup>.

Após as considerações iniciais sobre o instituto em questão, além da sua conceituação e natureza jurídica, serão apresentados, a seguir, os requisitos e condições legais para sua celebração.

## 2.2 REQUISITOS E CONDIÇÕES

O artigo 28-A do Código de Processo Penal (CPP) define claramente as regras do Acordo de Não Persecução Penal, incluindo os requisitos objetivos e subjetivos para sua concessão. Esses requisitos e condições são estabelecidos tanto no caput e nos incisos, quanto nos incisos do §2º do artigo 28-A do CPP. O dispositivo também permite que o Ministério Público estabeleça uma condição adicional, além das previstas legalmente, para ser incluída na proposta de acordo. Caso todas as condições sejam cumpridas, a punibilidade será extinta. No entanto, se alguma condição não for cumprida, o representante do Ministério Público deverá apresentar a denúncia, uma vez que já houve a formação de opinião sobre a prática do delito. Caso contrário, o ANPP não teria sido oferecido e a investigação preliminar teria sido arquivada.

Em relação aos requisitos positivos, o primeiro trata da impossibilidade de arquivamento pelo Ministério Público. O acordo "não pode ser usado como instrumento para obter justa causa para a investigação"<sup>26</sup>, muito menos como uma alternativa quando o promotor percebe a inviabilidade de apresentar denúncia por falta de provas, não podendo ser um "prêmio de consolação" ou uma forma de aplicar uma pena mais branda ao cidadão que não deveria ser punido. O promotor de justiça criminal deve ser rigoroso ao analisar a justa causa como condição prévia à proposição do ANPP.

O segundo requisito diz respeito à confissão formal e detalhada do investigado. Esta confissão não precisa ser realizada na delegacia; o investigado pode optar por confessar diretamente no Ministério Público. O Conselho da Justiça Federal destaca que "a ausência de confissão do investigado antes da formação da *opinio delicti* pelo Ministério Público não deve ser interpretada como falta de interesse em um eventual acordo de não persecução penal"<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> ROSA, Alexandre Morais da et al. **Como negociar o Acordo de não persecução penal: limites e possibilidades**. Florianópolis: Emais, 2021, p. 120-121.

<sup>26</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 120.

<sup>27</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n.º 13**. I Jornada de Direito e Processo Penal. A inexistência de confissão do investigado antes da formação da *opinio delicti* do Ministério Público não pode ser

Quanto à confissão, Lopes Jr. considera ilgeal o uso da confissão como prova em um processo criminal caso o acordo seja rescindido, enfatizando que o direito ao silêncio, garantido pela Constituição de 1988, protege a defesa contra qualquer consequência negativa ou prejuízo ao acusado. Ademais, ainda destaca que não se pode olvidar o imenso problema que isso gera na formação do convencimento do juiz, uma vez que, após tomar conhecimento da confissão, é extremamente difícil que ele a ignore completamente e absolva o réu, mesmo que o conjunto de provas seja fraco<sup>28</sup>.

O terceiro requisito é que a infração penal tenha ocorrido sem violência ou grave ameaça. A restrição legal se aplica à violência contra a pessoa, permitindo a celebração do ANPP em casos de violência contra a propriedade. No entanto, essa restrição pode parecer relativa em alguns casos, considerando que crimes como lesão corporal e ameaça permitem a possibilidade de transação penal. Nos capítulos seguintes, este requisito será analisado mais detalhadamente, e outras possibilidades serão discutidas para superar algumas limitações que não se justificam do ponto de vista político-criminal.

O quarto requisito estabelece que a pena mínima prevista cominada ao delito deve ser inferior a quatro anos. As causas de aumento e diminuição de pena influenciam essa verificação, devendo-se considerar a maior redução ou o menor aumento para a aferição, seguindo a regra mais favorável ao acusado, conforme os enunciados sumulares (súmula nº 243/STJ e nº 723/STF). Além disso, similarmente à suspensão condicional do processo, se houver uma desclassificação ou procedência parcial do pedido que resulte em uma nova pena inferior a quatro anos, o juiz deve encaminhar os autos ao Ministério Público para avaliar a possibilidade do ANPP.

Existem ainda outras restrições legais subjetivas para a celebração do Acordo de Não Persecução Penal. Entre elas estão: i) a impossibilidade de acordo quando aplicável o procedimento da Lei dos Juizados Especiais Criminais; ii) a vedação do acordo se o investigado for reincidente ou se não houver provas de que a conduta criminosa é habitual, reiterada ou profissional; iii) a proibição de acordo se o agente já tiver sido beneficiado com ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo nos cinco anos anteriores ao delito; e iv) a impossibilidade de acordo em crimes cometidos em contexto de violência doméstica ou familiar, ou contra a mulher devido à condição de sexo feminino.

---

interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 10 a 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1433>. Acesso em 01/08/2024.

<sup>28</sup> LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022, p. 266-267.

Além disso, a 2ª Turma do STF decidiu, no Recurso em Habeas Corpus nº 222.599-SC, pela inaplicabilidade do ANPP nos crimes de racismo e injúria racial, considerando o instituto incompatível com crimes que violam a dignidade humana. Essa decisão adotou a mesma fundamentação que proíbe a celebração do acordo em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Essa decisão é criticada por impor, sem previsão legal, mais um requisito restritivo à celebração do ANPP. Ver o encarceramento como a única forma de enfrentar delitos de racismo reflete uma visão punitivista e viola o princípio da legalidade, pois não se trata de uma interpretação mais benéfica ao acusado, sendo uma inclusão que deveria ser feita apenas pelo legislador.

### 2.3 A ATUAÇÃO DO MAGISTRADO NA VALIDAÇÃO DO ANPP

A participação do magistrado na homologação do ANPP é uma condição essencial para sua eficácia e, conseqüentemente, necessária para que o acordo penal produza efeitos. A redação original do ato normativo do CNMP não previa essa etapa judicial, o que gerou críticas. Essas críticas foram atenuadas com a inclusão posterior dessa obrigatoriedade.

Os questionamentos perderam relevância com o advento da Lei nº 13.964, uma vez que agora há previsão legal estabelecendo que, "para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado" (art. 28-A, § 4º do CPP)

Essas críticas são legítimas, pois a ausência de freios e contrapesos entre as instituições é inconcebível. A chancela do Poder Judiciário, dentro dos limites inerentes, não diminui a atuação do Ministério Público, mas visa garantir a máxima legitimidade ao acordo celebrado. Cabe ao magistrado corrigir eventuais excessos e verificar se há justa causa para a celebração do acordo. Além disso, a presença do juiz garante uma dupla análise da justa causa, já que uma análise preliminar deve ser realizada pelo Ministério Público..

Conforme Badaró, a homologação do acordo deve focar na voluntariedade e legalidade, com o objetivo de ajustar o acordo aos ditames da lei e prevenir erros ou abusos. Dessa forma, a revisão pelo Poder Judiciário é uma etapa imprescindível e condição de eficácia para o acordo penal celebrado entre o Ministério Público e o investigado, sendo responsabilidade do magistrado verificar a voluntariedade e a adequação das condições impostas<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 195.

Essa verificação judicial, realizada tanto no início quanto na homologação e na fase de execução, consolidou a função do Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais, limitando o poder punitivo estatal. A função do juiz, portanto, ao analisar o acordo de não persecução penal é garantir os direitos do investigado e a legalidade do acordo.

Além disso, é responsabilidade do juiz analisar as provas reunidas e determinar se o ajuste é necessário. O magistrado não se limita a assegurar o cumprimento das normas processuais; ele também deve conter qualquer excesso acusatório por parte do Ministério Público. A presença indispensável também de um advogado visa garantir que o investigado compreenda plenamente as acusações feitas contra ele e as implicações da aceitação do acordo.

É importante destacar que o juiz não deve atuar apenas como um observador, mas sim verificar tanto a voluntariedade por meio de entrevista pessoal quanto a ausência de coerção, ameaça ou violência por parte do promotor de justiça durante a negociação. Além disso, deve avaliar a clareza da acusação, as condições do acordo e as consequências do seu descumprimento. Em resumo, cabe ao juiz assegurar que as negociações ocorreram sem conflitos, podendo, para isso, reproduzir o registro audiovisual das tratativas extrajudiciais.

Além da homologação ou não homologação, o juiz possui outras opções. Por exemplo, se as condições estipuladas pelo promotor de justiça forem inadequadas, insuficientes ou abusivas, ele pode devolver os autos para que a proposta de acordo seja reformulada, com a concordância do investigado e de seu defensor (art. 28-A, § 5º, CPP). O juiz também pode recusar a homologação da proposta que não atenda aos requisitos legais ou quando não houver adequação (art. 28-A, § 7º, CPP).

Se a homologação for recusada, o juiz devolverá os autos para que se analise a possibilidade de complementação das investigações ou oferecimento da denúncia (art. 28-A, § 8º, CPP). No entanto, se o magistrado insistir em não homologar o ANPP, mesmo com a concordância das partes, é possível interpor recurso em sentido estrito, além de impetrar mandado de segurança em caso de manifesta ilegalidade ou abuso de poder do juiz. Se houver risco à liberdade de locomoção, pode-se impetrar habeas corpus. Por fim, se o juiz decidir homologar o ANPP, ele devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução no juízo de execução penal (art. 28-A, § 6º, CPP).

Encerrado, assim, este primeiro capítulo, que ofereceu uma abordagem descritiva e dogmática do ANPP, conclui-se que o ANPP é uma ferramenta poderosa para a implementação de políticas criminais modernas e eficientes, refletindo uma tendência global

---

de promoção da justiça consensual. A análise da natureza jurídica e requisitos do ANPP, conforme apresentada neste capítulo, fornece uma base sólida para a compreensão de sua aplicação prática e das implicações legais.

No capítulo seguinte, questionar-se-á a eficácia do ANPP como alternativa de desencarceramento. Apesar de suas promessas, há críticas de que o ANPP não tem cumprido seu objetivo de reduzir a população carcerária de maneira significativa. Será examinado algumas dessas críticas em detalhes, avaliando por que o ANPP, embora constitua um avanço, pode não estar sendo eficiente para promover o desencarceramento que se propõe a alcançar.

### **3. O PAPEL DO ANPP NA JUSTIÇA CRIMINAL: LIMITAÇÕES E CAMINHOS PARA REINTERPRETAÇÃO**

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a expectativa de ser uma ferramenta eficaz na redução do encarceramento em massa e na desobstrução do sistema de justiça criminal. No entanto, desde sua implementação, o instituto tem enfrentado limitações que impedem seu pleno potencial. A exclusão de crimes cometidos com violência ou grave ameaça e a restrição de sua aplicação a determinados delitos, como o tráfico de drogas, têm sido apontadas como fatores que limitam a eficácia do ANPP.

Essas limitações levantam a necessidade de uma reavaliação do escopo e dos critérios do ANPP. Uma reformulação que considere a inclusão de crimes que, apesar de envolverem violência ou grave ameaça, não representam uma ameaça severa à sociedade, bem como a ampliação de sua aplicação a crimes como o tráfico de drogas, pode ser fundamental para atingir os objetivos originais do instituto. Nos subcapítulos seguintes, serão discutidas as propostas de mudanças específicas que poderiam tornar o ANPP uma ferramenta mais eficaz na promoção de uma justiça penal menos encarceradora e mais eficiente.

#### **3.1. O PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E O PAPEL DO ANPP**

Segundo dados da Justiça em Números do CNJ em 2023, o Poder Judiciário recebeu 3,4 milhões de novos processos criminais, dos quais 2,6 milhões (64,2%) estavam na fase de conhecimento de primeiro grau, 18 mil (0,4%) nas turmas recursais, 661,6 mil (16,4%) no segundo grau e 166,9 mil (4,1%) nos Tribunais Superiores. Além desses 3,4 milhões, foram



iniciadas 599,5 mil (14,8%) execuções penais, totalizando assim 4 milhões de novos processos criminais ao incluir as execuções penais<sup>30</sup>.

O documento também revelou que o número de novos processos criminais cresceu em 2023, passando de 3,2 milhões em 2022 para 3,4 milhões, o que representa um aumento de 6,7% no último ano. Esse volume é o maior registrado na série histórica, alcançando um patamar semelhante ao observado em 2013, após um declínio na série histórica entre 2015 e 2019.

No que se refere ao procedimento sumário, aplicável a crimes cuja pena máxima prevista seja inferior a quatro anos de reclusão, buscando-se, portanto, analisar crimes que têm maior potencialidade da aplicação do ANPP; procedimento ordinário, que possui o maior número de ações penais; e o número de ANPP's efetivados, observa-se o seguinte (dados coletados do Painel de Estatísticas do CNJ<sup>31</sup>):

**Tabela 1** – Quantidade de ações penais instauradas em procedimentos ordinários, sumários, bem como de ANPP's realizados entre 2020 e junho de 2024.

	2020	2021	2022	2023	2024 (até junho)
<b>PROC. ORD.</b>	527.513	588.018	549.995	603.993	347.747
<b>PROC. SUM.</b>	180.666	174.894	148.251	151.546	67.506
<b>ANPP's</b>	1.393	8.926	18.623	32.366	14.944

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base no painel de estatísticas do CNJ, 2023.

Os dados mostram um cenário já conhecido de sobrecarga na justiça criminal, cuja origem é complexa. Isso se deve a uma combinação de fatores, como a extensa legislação penal, um sistema judicial burocrático com recursos humanos limitados, a cultura de levar conflitos ao Judiciário e a obrigatoriedade de iniciar ações penais. Esses fatores contribuem para as altas taxas de congestionamento, que variaram entre 70,6% em 2009 e 73,4% em 2016. A taxa começou a diminuir gradualmente, atingindo seu ponto mais baixo em 2019 (68,7%), mas voltou a subir durante a pandemia, chegando a 72,9% em 2022<sup>32</sup>. Vale lembrar

<sup>30</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>> Acesso em: 04 set. 2024.

<sup>31</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas do poder judiciário**. CNJ. Disponível em: <<https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>>. Acesso em: 04 set. 2024.

<sup>32</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>> Acesso em: 04 set. 2024.

que o ideal seria uma taxa entre 50% e 60%, conforme a Meta 5 do CNJ/2023, que busca essa redução.

É comum ouvir o argumento de que, por abranger um grande número de crimes previstos no Código Penal (embora os crimes que mais resultam em encarceramento atualmente não sejam cobertos pelo ANPP), esse instituto poderia reduzir significativamente a quantidade de processos criminais. Nesse sentido, Gontijo destaca que, apesar de o instituto não resolver todos os problemas da justiça criminal, ele poderia "contribuir para uma considerável redução no número de pessoas encarceradas, além de agilizar os processos criminais"<sup>33</sup>. No entanto, os dados analisados não confirmam essa expectativa.

Embora o ANPP tenha sido introduzido em meados de 2017, sua aplicação ganhou maior relevância com a Lei nº 13.964/2019, em vigor desde janeiro de 2020. Por isso, decidiu-se analisar os dados entre 2020 e 2023, permitindo correlacionar a quantidade de ações penais ajuizadas, e as estatísticas do sistema prisional.

O 15º ciclo de pesquisas divulgado pela SENAPPEN (julho a dezembro de 2023) aponta que havia 642.491 presos em celas físicas em todo o Brasil, com um total de capacidade de vagas prisionais de 487.208, além de 201.380 cidadãos em prisão domiciliar. Portanto, registra-se um total de 843.871 pessoas cumprindo penas no Brasil, seja em estabelecimentos prisionais, seja em prisão domiciliar<sup>34</sup>.

Esses números mostram claramente que o problema do encarceramento em massa ainda persiste, com 2023 registrando um recorde de 843.871 pessoas privadas de liberdade.

**Tabela 2** – Quantidade global de encarcerados entre 2020 e 2023

2020	2021	2022	2023
807.145	835.643	832.295	843.871

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados do SENAPPEN, 2023.

Os números apresentados são impressionantes, até mesmo em um contexto internacional. De acordo com o ranking do World Prison Brief, o Brasil é o terceiro país que mais prende pessoas no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos (1.767.200) e da China

<sup>33</sup> GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negocial**: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2022. p. 211.

<sup>34</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS (SENAPPEN). **15º ciclo de coleta**: período de julho a dezembro de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>> Acesso em: 05 set. 2024.

(1.690.000)<sup>35</sup>. Embora esses números não considerem fatores como a população do país ou os tipos de regimes, eles revelam a forte cultura de encarceramento existente no Brasil.

Esse cenário levanta a questão sobre a capacidade do sistema prisional em abrigar todos os presos, e a resposta é evidente: há um déficit significativo de vagas. Com 487.208 vagas disponíveis, faltam 155.283 para acomodar toda a população carcerária.

O objetivo aqui foi traçar um panorama geral e quantitativo do sistema prisional brasileiro, sem aprofundar nas causas e fatores que contribuíram para essa situação, que são múltiplos e envolvem questões sociais, raciais e históricas.

Diante desses elementos iniciais, surge a pergunta: o ANPP foi criado para ajudar ou ajudou a reduzir o encarceramento? Os números mostram o oposto, já que a população carcerária não diminuiu nos últimos anos, e apesar da quantidade de ANPP's realizados ter crescido, o número de processos criminais instaurados sofreu ínfima queda quando se analisa o número de procedimentos sumários instaurados, procedimento esse que possui impacto modesto em relação ao ordinário, que continua a crescer. Isso confirma a suspeita de que a implementação do ANPP não teve o impacto relevante na redução da população prisional, contrariando a expectativa de que esse mecanismo ajudaria a diminuir o encarceramento, uma hipótese que ainda não foi comprovada.

Ao contrário do que se espera, os dados mostram um aumento no número de encarcerados, indicando que a eficácia do ANPP como ferramenta para reduzir o encarceramento ainda precisa ser comprovada. Esse cenário sugere que uma nova abordagem político-criminal, que explore melhor as potencialidades do ANPP, poderia ajudar a melhorar a situação.

Com essas observações, a análise se volta agora para identificar os principais crimes que levam ao encarceramento no Brasil, antecipando a razão pela qual o ANPP não tem contribuído para a redução desse encarceramento: o instituto não abrange os crimes mais comuns que resultam em prisões no país.

Estudando os principais delitos que levam ao encarceramento no Brasil, Ziehe e Maduro destacam os crimes patrimoniais e concluem que a maioria dos crimes responsáveis pelo encarceramento em massa no Brasil não se enquadra no ANPP por não atenderem aos requisitos legais, contribuindo pouco para evitar o cárcere<sup>36</sup>. No modelo atual, o ANPP só

---

<sup>35</sup> WORLD PRISON BRIEF (WPB). **World prison brief data: highest to lowest**. London: Birkbeck, University of London, 2023. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/>>. Acesso em 05 set. 2024.

<sup>36</sup> ZIEHE, Juliana Menescal da Silva; MADURO, Flávio Mirza. **A (im) prescindibilidade da confissão para a propositura do acordo de não persecução penal**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 23, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/63387/42364>. Acesso em: 03 set. 2024.

seria aplicável em casos eventuais de prisão por furto simples, estelionato, entre outros, que teriam pouco impacto na política de desencarceramento. Esses crimes sempre foram tratados com rigor punitivo, refletindo a natureza patrimonialista, típica do sistema capitalista, da sociedade brasileira.

Para apoiar essa hipótese se apresenta outra tabela que identifica os crimes que mais resultam em encarceramento no Brasil. Nela, destacam-se os cinco tipos penais mais comuns, que representam uma parte significativa dos casos e são suficientes para conclusão do afirmado:

**Tabela 3** – Classificação dos tipos penais responsáveis pelo encarceramento no Brasil

<b>POSIÇÃO</b>	<b>TIPIFICAÇÃO</b>	<b>N.º DE PRESOS</b>
1º	Tráfico de drogas	199.633
2º	Roubo	162.050
3º	Homicídio	83.310
4º	Furto	67.418
5º	Estupro	38.498
		<b>(TOTAL) 550.909</b>

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados do SENAPPEN, 2023<sup>37</sup>.

Sob uma outra perspectiva, agrupando os crimes contra o patrimônio (roubo e furto), esse conjunto passaria a ser o mais prevalente, com um total de 229.468 presos. Isso significa que, independentemente do método utilizado, os delitos previstos na Lei de Drogas e os crimes contra o patrimônio (crimes aquisitivos) são os dois principais grupos responsáveis por mais da metade das pessoas condenadas pela justiça criminal.

Os dados apresentados corroboram as afirmações de Ziehe e Maduro. Como observado, o aumento no número de encarcerados no Brasil está relacionado principalmente a condenações por tráfico de drogas, além de crimes patrimoniais e homicídios qualificados, que muitas vezes estão associados ao tráfico (traficocídio).

Comentando sobre a política de drogas no Brasil, Sanz Mulas ressalta que o país prioriza o encarceramento para esses crimes, aplicando penas severas de forma desproporcional ao problema, adotando um modelo segregacionista e repressivo, contrário às

<sup>37</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **15º ciclo de coleta**: período de julho a dezembro de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>> Acesso em: 05 set. 2024.

evidências científicas<sup>38</sup>. Portanto, a redução das taxas de encarceramento no Brasil exigiria uma ampla reforma do atual modelo político-criminal, abrangendo desde a legislação até todas as etapas da persecução penal, da investigação policial à execução da pena. Apenas uma mudança nas políticas proibicionistas de drogas já poderia impactar significativamente as elevadas taxas de encarceramento.

Uma outra abordagem estatística é a análise do quantitativo de encarcerados por crimes com pena mínima de até quatro anos, passíveis de oferta do ANPP, antes da sua positivação (2020), e verificar se houve uma redução significativa após sua implementação, o que se busca observar na tabela seguinte:

**Tabela 4:** Número de encarcerados por crimes com pena mínima de até quatro anos nos anos de 2019 e 2023.

POSIÇÃO	TIPIFICAÇÃO	Nº DE PRESOS EM 2019	Nº DE PRESOS EM 2023
1º	FURTO	79.048	67.418
2º	ESTATUTO DO DESARMAMENTO	34.723	33.546
3º	RECEPTAÇÃO	18.131	18.699
		<b>(TOTAL) 131.902</b>	<b>(TOTAL) 119.573</b>

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em dados do SENAPPEN.

Após a análise da tabela, que indicou uma redução de apenas aproximadamente 9% no número de encarcerados por crimes com pena mínima de até quatro anos, observa-se que essa redução é muito baixa, especialmente considerando que o ANPP foi concebido para desprocessualização e desafogamento do Judiciário. Dado que os três crimes colocados em evidência são os que mais encarceram dentre os passíveis de oferta do ANPP, essa queda modesta é insuficiente para caracterizar uma mudança significativa no panorama do encarceramento no país.

Uma possível causa para essa baixa redução está na implementação limitada do ANPP em crimes que, embora tecnicamente elegíveis, frequentemente envolvem reincidência, o que impede a aplicação do acordo. Além disso, há uma resistência institucional e cultural em aplicar o ANPP em larga escala, especialmente no caso de crimes patrimoniais, muitas vezes vistos pela sociedade e operadores do direito como merecedores de punição mais

<sup>38</sup> SANS MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução: Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.p. 236-238.

severa, o que acaba restringindo o potencial desencarcerador do instituto, já que o oferecimento do Acordo é uma faculdade do Ministério Público.

### 3.2. PROGNÓSTICOS PROPOSITIVOS PARA APRIMORAMENTO DO ANPP

No item anterior, ficou evidente que a implementação do ANPP no Brasil não teve um impacto significativo no sistema de justiça criminal, nem conseguiu promover mudanças relevantes no modelo atual.

Isso indica que o uso desse mecanismo nos espaços consensuais ainda está em fase inicial e, até agora, não atingiu um nível de aplicação que possa ser considerado relevante no contexto do sistema jurídico-penal brasileiro, sob uma perspectiva mais ampla de política criminal.

É importante ressaltar que, originalmente, o ANPP tinha um escopo político-criminal mais amplo do que o que vemos atualmente. Na versão da Res. n.º 181/2017 do CNMP, não havia um requisito de pena mínima para a celebração do acordo. Isso dava ao instituto maior flexibilidade, permitindo sua aplicação em casos de crimes que mais contribuem para o encarceramento, como o tráfico de drogas. Veja-se:

“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 de delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes requisitos, de forma cumulativa ou não; [...]”

Na configuração original, era possível celebrar o ANPP em casos de tráfico, tanto na modalidade comum quanto na privilegiada, que é um dos crimes que mais encarceram no Brasil. Isso mostra o alcance inicialmente planejado para o acordo.

As mudanças feitas após 2017 impediram que o CNMP implementasse uma abordagem institucional diferenciada para os crimes que mais encarceram no Brasil, como o tráfico de drogas, e que poderia ter adotado medidas alternativas à prisão. A discussão é importante do ponto de vista político-criminal, pois, se essa abordagem tivesse sido mantida, o tratamento processual para esses crimes poderia ter sido diferente nos últimos cinco anos, mais alinhado com uma visão de Direito Processual Penal mínima.

Essa mudança poderia ter introduzido uma nova cultura institucional, menos estigmatizante, buscando sanções alternativas à prisão, como penas pecuniárias ou obrigacionais, com caráter reparador e restitutivo, em vez de priorizar a pena privativa de liberdade.

É evidente que transformar a atuação dos promotores de justiça para um modelo menos punitivo não seria um processo rápido ou simples. Levaria tempo, e o maior desafio seria implementar essa nova política processual penal em todas as unidades do Ministério Público. No entanto, toda mudança de paradigma começa em algum ponto, e o CNMP seria o órgão mais adequado para liderar essa transformação, considerando que suas resoluções são obrigatórias.

Vale destacar que esse modelo mais amplo, que o presente trabalho considera legítimo e alinhado com os preceitos constitucionais, vigorou no país a partir de agosto de 2017, com a Resolução. No entanto, após pressões internas e externas, essa norma foi alterada em janeiro de 2018, incluindo o requisito de pena mínima de quatro anos (não há dados ou estatísticas relevantes sobre quantos acordos foram celebrados nesse curto período de seis meses). Essa mudança limitadora pode ter ocorrido devido à resistência enfrentada pelo CNMP quanto à celebração do ANPP em casos de tráfico de drogas.

Essa alteração é vista como um retrocesso em termos de política pública criminal. As expectativas de ampliar a consensualidade penal no Brasil não se concretizaram.

Ademais, a exigência de que o crime seja praticado sem violência ou grave ameaça exclui automaticamente uma série de delitos - especialmente o crime de roubo, segundo delito que mais é responsável pelo encarceramento - os quais, embora possam envolver algum grau de coação física ou psicológica, podem não justificar a pena privativa de liberdade como a primeira resposta estatal. Muitos desses crimes são cometidos por pessoas que, inseridas em contextos de vulnerabilidade social, acabam recorrendo à violência como último recurso, sem que isso reflita uma periculosidade intrínseca ou irreversível. Ao permitir que o ANPP seja aplicado a crimes que envolvam violência ou grave ameaça, seria possível oferecer alternativas penais mais adequadas, que foquem na reparação do dano e na reintegração social, em vez da simples punição.

Além disso, é importante considerar que a manutenção do requisito de ausência de violência ou grave ameaça contribui para o perpetuamento de um sistema punitivo que, historicamente, tem se mostrado ineficaz na resolução de conflitos e na promoção de justiça social. A privação de liberdade, em muitos casos, agrava o ciclo de violência, perpetuando a marginalização e a exclusão social. Ao remover esse requisito, o ANPP se tornaria uma ferramenta mais inclusiva e justa, permitindo que mais pessoas tenham acesso a um tratamento penal mais humanizado, voltado para a resolução de conflitos de forma pacífica e eficiente.

A integração dessas duas mudanças – a remoção do requisito de ausência de violência ou grave ameaça e a expansão do critério de limite temporal de pena – não apenas contribuiria para a redução do encarceramento, mas também teria um impacto positivo na eficiência do sistema de justiça criminal. Com menos pessoas sendo processadas criminalmente, o fluxo de ações no Judiciário seria reduzido, permitindo que os tribunais se concentrem nos casos mais graves e complexos, melhorando a qualidade da prestação jurisdicional.

Dessarte, será esboçada uma proposta de alteração legislativa, alinhando-se a abordagem da pesquisa com os textos legais. Dessa forma, sugere-se uma terceira opção, mais próxima dos objetivos teóricos desenvolvidos no estudo.

Embora o texto constitucional já contemple a atuação do Ministério Público, deixá-la expressamente definida no campo da política criminal, ajudaria a evitar críticas, questionamentos sobre sua constitucionalidade e fortaleceria a legitimidade de uma atuação mais ampla e em sintonia com o modelo de justiça penal consensual.

Assim, sem se prender às formalidades da redação legislativa, propõe-se a seguinte alteração no Código de Processo Penal:

“**Art. 28-A.** Não sendo o caso de arquivamento e verificando-se a adequação da aplicação do acordo de não persecução penal, o Ministério Público poderá propor tal acordo para a infração penal, **independentemente da presença de confissão ou da ocorrência de violência ou grave ameaça, desde que a pena mínima cominada ao crime seja inferior a 5 (cinco) anos, desconsideradas as causas de aumento**, observando-se as seguintes condições ajustadas cumulativa ou alternativamente:[...]

§1º Nos casos em que o Ministério Público optar por não propor o acordo de não persecução penal, deverá fundamentar expressamente a decisão, indicando as razões que justificam a impossibilidade de aplicação do acordo. [...]

**Artigo 28-B.** O Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, mesmo que não sejam atendidos os requisitos estabelecidos no caput do artigo 28-A, desde que tenha como base uma orientação político-criminal previamente definida, que reflita o entendimento predominante da instituição ou dos Tribunais Superiores, por meio de teses, súmulas, precedentes, enunciados ou instrumentos semelhantes.

**Parágrafo único.** A criação de teses, precedentes, enunciados ou instrumentos equivalentes deverá ser realizada por decisão colegiada, assegurando a representação justa de todos os membros da carreira.”



A proposta de reformulação do artigo 28-A do Código de Processo Penal inclui três mudanças centrais: a retirada da exigência de confissão por parte do investigado, o aumento da pena mínima para a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) e a inclusão da obrigatoriedade de fundamentação expressa pelo Ministério Público nos casos em que decidir não propor o acordo. Cada uma dessas alterações tem fundamentos técnico-jurídicos e político-criminais, que são explicados a seguir.

A exigência de confissão para a celebração do ANPP, embora comumente presente em modelos de justiça penal consensual, como o *plea bargain* dos Estados Unidos, conforme já discorrido, pode ser considerada uma barreira à efetiva aplicação desse acordo no Brasil. A confissão obriga o investigado a admitir formalmente a prática do delito, o que muitas vezes gera constrangimento e, em certos casos, pode ser utilizado de forma coercitiva. Além disso, a confissão compromete o direito fundamental ao silêncio, previsto no artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal.

A retirada desse requisito também evita que o investigado seja prejudicado ao rejeitar o acordo por não querer confessar o delito, o que poderia, posteriormente, comprometer sua defesa em eventual ação penal. Essa mudança visa garantir maior liberdade de escolha ao investigado, sem pressioná-lo a admitir um crime como condição para se beneficiar de uma medida alternativa ao processo penal.

A inclusão de um dispositivo que exija a fundamentação expressa do Ministério Público nos casos em que optar por não propor o ANPP é uma medida crucial para assegurar a transparência e o controle da atividade persecutória. Atualmente, o Ministério Público pode decidir livremente pela não proposição do acordo, sem a necessidade de justificar sua decisão. Essa ausência de justificativa abre espaço para críticas e questionamentos quanto ao uso arbitrário do poder de persecução penal.

A obrigatoriedade de fundamentação impõe um controle mais rígido sobre as decisões do Ministério Público, permitindo que o investigado entenda as razões pelas quais o acordo foi negado e possibilitando que a decisão seja revisada, caso necessário. Além disso, essa medida fortalece o princípio da legalidade, ao exigir que o Ministério Público atue de forma mais criteriosa e justificável. A fundamentação clara também contribui para a fiscalização da atuação ministerial por órgãos de controle, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Judiciário, garantindo uma maior adesão aos princípios constitucionais de proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus nº. 185913, submetido ao rito de repercussão geral, fixou o entendimento de que “a proposição de ANPP pelo Ministério Público, ou a motivação

para o seu não oferecimento, devem ser apresentadas antes do recebimento da denúncia”, corroborando com a alteração legislativa proposta.

A proposta de aumento do limite de pena mínima para cinco anos visa abarcar principalmente o crime de tráfico de drogas, permitindo que o ANPP se torne uma ferramenta mais efetiva no combate ao encarceramento em massa. Este requisito serve também para assegurar que o Ministério Público não tenha uma indefinição para propor o acordo, o que pode gerar insegurança para o réu e para a sociedade. Se o MP não possui um parâmetro para oferecer o acordo dentro de um requisito específico, o réu pode ficar em uma situação de incerteza prolongada, sem saber se terá a oportunidade de resolver o caso por meio do ANPP.

Por fim, a proposta de inclusão do Artigo 28-B no Código de Processo Penal, permitindo que o Ministério Público proponha um acordo de não persecução penal mesmo que não sejam atendidos os requisitos estabelecidos no caput do artigo 28-A, fundamenta-se na necessidade de alinhamento com orientações político-criminais. Tal mudança visa ainda assegurar que o processo decisório sobre o acordo de não persecução penal esteja ancorado em diretrizes previamente definidas e amplamente aceitas, manifestadas através de teses, precedentes, enunciados ou instrumentos semelhantes.

A proposta destaca que a formulação dessas diretrizes deverá ocorrer por decisão colegiada, assegurando uma representação justa e equilibrada de todos os membros da carreira. Esta abordagem promove a transparência e a legitimidade do processo decisório, prevenindo possíveis abusos e garantindo que as decisões sejam tomadas com base em um consenso institucional robusto.

É evidente que transformar a atuação dos promotores de justiça para um modelo menos punitivo não seria um processo rápido ou simples. Levaria tempo, e o maior desafio seria implementar essa nova política processual penal em todas as unidades do Ministério Público. No entanto, toda mudança de paradigma começa em algum ponto, e o CNMP seria o órgão mais adequado para liderar essa transformação, considerando que suas resoluções são obrigatórias.

#### **4. CONCLUSÃO**

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) surgiu como uma promessa de modernização e eficiência na justiça criminal brasileira, oferecendo uma alternativa ao processo penal tradicional e, especialmente, ao encarceramento em massa. No entanto, o

trabalho evidencia uma série de limitações na implementação e aplicação prática do ANPP, que comprometem sua capacidade de alcançar plenamente os objetivos propostos.

O panorama do sistema prisional brasileiro apresentado no capítulo subsequente destaca que, mesmo com a introdução do ANPP, o número de encarcerados continuou a crescer, refletindo a persistência de um modelo punitivo e encarcerador. As estatísticas indicam que os crimes mais comuns responsáveis pelo encarceramento, como tráfico de drogas, roubo, homicídio, furto, e estupro, não se enquadram nos requisitos legais para a aplicação do ANPP, limitando sua eficácia como uma ferramenta de redução do encarceramento.

Além disso, as políticas públicas de drogas no Brasil, que priorizam o encarceramento e adotam um modelo repressivo, são fatores que perpetuam as elevadas taxas de encarceramento, contradizendo as expectativas iniciais de que o ANPP poderia atuar como um mecanismo de mitigação desse problema.

Portanto, conclui-se que o ANPP, em sua configuração atual, não conseguiu cumprir seu papel de promover um desencarceramento significativo. Para que o ANPP alcance seu potencial, seria necessária uma ampla reforma no modelo político-criminal brasileiro, com especial atenção à inclusão de crimes atualmente excluídos de sua aplicação, como os crimes relacionados ao tráfico de drogas e alguns crimes contra o patrimônio. Apenas com uma revisão dos critérios de elegibilidade para o ANPP e uma reforma mais ampla das políticas criminais, incluindo as políticas de drogas, será possível transformar o ANPP em uma ferramenta verdadeiramente eficaz para a justiça penal consensual e para a redução do encarceramento no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal**: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social**: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Alemanha. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2024.

BERTI, Marcio Guedes. **Análise da proposta de inclusão dos artigos 28-a e 395- a no código de processo penal**: plea bargain – a justiça penal negociada. p. 195-210. Livro eletrônico: Estudos temáticos sobre o "pacote anticrime". 1.ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral, Vol. I. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BIZZOTTO, Alexandre; SILVA, Denival Francisco da. **Acordo de Não Persecução Penal**. Editora Dialética, 2020.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n.º 13**. I Jornada de Direito e Processo Penal. A inexistência de confissão do investigado antes da formação da opinio delicti do Ministério Público não pode ser interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 10 a 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1433>. Acesso em 01/08/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 762.049/PR**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em 7 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Habeas Corpus 241.715-PR**. Relator: Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 1 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Habeas Corpus 234.145-MG**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Primeira Turma. Julgado em 26 fev. 2024.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

CARVALHO, Roldão Oliveira de; CARVALHO NETO, Algomiro. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais**: Comentários a Lei N° 9099, de 26 de setembro de 1995, Doutrina, Prática e Legislação, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas do poder judiciário**. CNJ. Disponível em: <<https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>>. Acesso em: 04 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>> Acesso em: 04 set. 2024.

COSTA, Eduardo Maia. **Justiça negociada**: do logro da eficiência à degradação do processo equitativo. Julgar n° 19. Editora Coimbra. 2013. Disponível em <<https://julgar.pt/wp-content/uploads/2013/01/087-097-Justi%C3%A7a-negociada.pdf>> Acesso em 02 set. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Jurisdição e execução penal. a prisão**: uma contradição institucional. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, 2021.

FIGUEIRÊDO, Laíla. **Modelos de justiça negociada no âmbito do processo penal nos Estados Unidos da América, Inglaterra, França e Alemanha**. JUS, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72655/modelos-de-justica-negociada-no-ambito-do-processo-penal-nos-estados-unidos-da-america-inglaterra-franca-e-alemanha>> Acesso em 14 ago 2024.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1975.

GONTIJO, Maria Leticia Nascimento. **O Acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negocial**: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2022.

GORDILHO, Heron José de Santana ; SILVA, Marcel Bittencourt . Acordo de não persecução penal e a discricionariedade mitigada na ação penal pública. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 5, p. 99-120, 2020. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/6031/pdf>> Acesso em: 01 ago. 2024.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; SILVA, Luís Felipe Sene da. Mecanismos de justiça consensual e o acordo de não persecução penal. In. BEM, Leonardo Schmitt de. MARTINELLI, João Paulo. **Acordo de não persecução penal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido. 2020.

ROSA, Alexandre Morais da et al. **Como negociar o Acordo de não persecução penal**: limites e possibilidades. Florianópolis: Ematis, 2021.

SANS MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução: Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (SENAPPEN). **15º ciclo de coleta**: período de julho a dezembro de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-d-e-2023.pdf>> Acesso em: 05 set. 2024.

SEGURADO, Rosemary. **A corrupção entre o espetáculo e transparência das investigações**: análise da atuação da polícia federal no âmbito da operação Lava Jato. Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero. 2017.

WORLD PRISON BRIEF (WPB). **World prison brief data**: highest to lowest. London: Birkbeck, University of London, 2023. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/>>. Acesso em 05 set. 2024.

ZIEHE, Juliana Menescal da Silva; MADURO, Flávio Mirza. **A (im) prescindibilidade da confissão para a propositura do acordo de não persecução penal**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 23, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/63387/42364>. Acesso em: 03 set. 2024.