

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL SOB PERSPECTIVA CRÍTICO CONSTITUCIONAL: TITULARIDADE MINISTERIAL, JURISPRUDÊNCIA E CONTROLE JUDICIAL

THE NON PROSECUTION AGREEMENT FROM A CRITICAL CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE: PROSECUTORIAL AUTHORITY, JURISPRUDENCE, AND JUDICIAL REVIEW

Autor: Giselle Esteves Mattos Generoso

RESUMO

Este artigo analisa a titularidade do Ministério Público na proposição do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), conforme a Constituição Federal e a Lei nº 13.964/2019. Adota-se abordagem dogmático-crítica e hermenêutica, focando na prática das varas criminais de Minas Gerais, com análise doutrinária, jurisprudencial (STF, STJ, TJMG e outros tribunais) e normativa. O estudo revela tensões entre o sistema acusatório e a atuação judicial no ANPP, partindo da hipótese de que cabe exclusivamente ao MP conduzir o acordo, cabendo ao juiz apenas controle formal de legalidade. Conclui-se que manter a imparcialidade judicial e a autonomia ministerial é essencial para a eficácia democrática do ANPP, e recomenda-se a uniformização interpretativa do instituto e o fortalecimento das garantias constitucionais, de modo a assegurar a legitimidade da justiça penal consensual brasileira.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal; Ministério Público; Sistema acusatório; Controle judicial; Processo penal.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Public Prosecutor's Office in proposing the Non-Prosecution Agreement (ANPP), according to the Federal Constitution and Law No. 13,964/2019. A dogmatic-critical and hermeneutic approach is adopted, focusing on the practice of the criminal courts of Minas Gerais, with doctrinal, jurisprudential (STF, STJ, TJMG) and normative analysis. The study reveals tensions between the accusatory system and the judicial action in the ANPP, based on the hypothesis that it is exclusively up to the Public Prosecutor's Office to conduct the agreement, with the judge only having formal control of legality. It is concluded that maintaining judicial impartiality and ministerial autonomy is essential for the democratic effectiveness of the ANPP, and it is recommended that the interpretative standardization of the institute and the strengthening of constitutional guarantees be carried out, in order to ensure the legitimacy of Brazilian consensual criminal justice.

Keywords: Non-Prosecution Agreement; Public Prosecutor's Office; Adversarial System; Judicial Control; Criminal Procedure.

1. INTRODUÇÃO

A inauguração de mecanismos de justiça penal consensual no ordenamento jurídico brasileiro, como o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), insere-se no contexto mais amplo de transformação das formas de persecução criminal e da busca por maior eficiência no sistema de justiça. Com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, o ANPP foi incorporado artigo 28-A do Código de Processo Penal, consagrando-se como instrumento de desjudicialização e racionalização da resposta penal estatal.

No entanto, a implementação prática do ANPP tem suscitado debates relevantes, sobretudo quanto à definição dos papéis institucionais do Ministério Público e do Poder Judiciário. Em especial, ganha centralidade a discussão sobre a titularidade do acordo: caberia ao Ministério Público, titular da ação penal pública, conduzir com exclusividade a negociação e proposição do ANPP, ou haveria espaço para uma atuação mais interventiva do juiz no processo de formulação e homologação do acordo?

Essa problemática revela uma tensão entre o modelo acusatório previsto na Constituição Federal de 1988 e práticas judiciais que, em alguns contextos, parecem extrapolar os limites da função jurisdicional. Tal quadro se acentua diante da ausência de padronização na interpretação jurisprudencial e da carência de critérios uniformes sobre o alcance do controle judicial no ANPP.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo central reforçar, com base em uma abordagem dogmático-crítica e hermenêutica, a natureza exclusivamente ministerial da titularidade do ANPP, analisando criticamente a atuação do Judiciário e os limites do controle de legalidade. Para tanto, o estudo se vale de análise doutrinária, jurisprudencial e institucional, com ênfase nas práticas das varas criminais do Estado de Minas Gerais, além de integrar elementos da análise do discurso jurídico como ferramenta de observação dos modos de enunciação e legitimação dos papéis processuais.

Busca-se, ao final, propor uma sistematização teórico-prática que respeite os fundamentos do sistema acusatório brasileiro, preserve as garantias

constitucionais do devido processo legal e contribua para a consolidação de uma justiça penal democrática e funcionalmente coerente.

2. FUNDAMENTOS E INSERÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NO SISTEMA ACUSATÓRIO

A classificação entre justiça disputada e justiça consensual, conforme proposta por Marcos Zilli (2022, p.60), oferece uma importante chave hermenêutica para a análise dos instrumentos de justiça penal negocial, como o Acordo de Não Persecução Penal. Na justiça disputada, a solução do conflito penal é buscada por meio do confronto processual, com papéis rigidamente separados entre acusação, defesa e julgamento. Já a justiça consensual se pauta na negociação e no ajustamento mútuo entre as partes, sob a condição de que o Judiciário se mantenha imparcial e passivo, respeitando os limites da legalidade formal.

Nesse contexto, a justiça consensual não pode ser confundida com a justiça negociada nos moldes autoritários, nos quais o juiz atua como protagonista e interfere diretamente na definição da solução do conflito penal. Zilli, (2022, p.32) adverte que a adoção de práticas consensuais sem ruptura com o modelo de justiça imposta pode gerar um retrocesso institucional, no qual o Judiciário exerce um papel interventivo que compromete a imparcialidade e desestrutura o processo penal acusatório. O protagonismo judicial na análise do conteúdo do ANPP – como na rejeição de cláusulas sob argumentos de 'excesso de benesse' ou 'desproporcionalidade' – é manifestação de resquícios inquisitoriais que contrariam os postulados constitucionais.

Essa crítica se alinha ao entendimento de que o processo penal democrático deve operar com base em papéis bem definidos. O Ministério Público é o titular da ação penal e, como tal, responsável por avaliar a conveniência e a suficiência da proposta de ANPP. O juiz, por sua vez, deve exercer controle de legalidade estrita, sem ingerência no mérito da negociação. Como sintetiza Zilli, 'a concentração de poder nas mãos do juiz revela a ausência de espaços de solução consensual fora da imperatividade do comando

decisório.

Ademais, a inserção do ANPP no ordenamento brasileiro reflete uma tentativa de modernização das políticas criminais, acompanhando uma tendência global de flexibilização do processo penal. Contudo, tal inserção deve ser acompanhada de uma mudança cultural profunda, sob pena de reiteração das práticas autoritárias que historicamente marcaram o sistema penal latino-americano. A atuação judicial fora dos limites da legalidade, ainda que sob pretexto de garantir proporcionalidade ou justiça material, representa grave violação ao modelo acusatório e à garantia do devido processo legal.

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi introduzido de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, sendo regulamentado no artigo 28-A do Código de Processo Penal. Trata-se de um instrumento de justiça penal negocial que visa oferecer ao investigado, desde que preenchidos os requisitos legais, a possibilidade de evitar a formalização da denúncia mediante o cumprimento de condições ajustadas com o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública.

Inspirado em experiências internacionais, como o *plea bargain* norte americano e o *patteggiamento* italiano, o ANPP representa um deslocamento parcial do paradigma de justiça penal retributiva para um modelo consensual. No entanto, diferentemente de seus equivalentes estrangeiros, o acordo brasileiro deve operar dentro dos limites impostos pelo sistema acusatório consagrado na Constituição de 1988, o qual impõe a separação rígida entre as funções de acusar, defender e julgar.

O art. 28-A do CPP estabelece que o Ministério Público poderá propor o acordo, desde que presentes os requisitos objetivos: confissão formal do investigado, infração penal sem violência ou grave ameaça e pena mínima inferior a quatro anos. Trata-se de faculdade funcional conferida ao órgão acusador, que, no exercício de sua discricionariedade regrada, avalia a conveniência e a suficiência da proposta. Ao Judiciário, por sua vez, compete o controle de legalidade e a posterior homologação, desde que respeitados os pressupostos legais.

A estrutura constitucional do processo penal brasileiro, alicerçada nos princípios do devido processo legal, contraditório e titularidade exclusiva do Ministério Público na ação penal pública, impede que o juiz exerça funções complementares à acusação. Em ingerência quanto ao conteúdo e à oportunidade da proposta acusatória, como observa o conselho da Magistratura de Minas Gerais, o Ministério Público possui a faculdade de propor o ANPP; cabendo ao magistrado apenas o controle da legalidade, não podendo intervir na elaboração da proposta e das cláusulas do Acordo, sob pena de violação ao Sistema Acusatório e à Imparcialidade.

Assim, a atuação judicial no âmbito do ANPP deve restringir-se à análise da voluntariedade do investigado, da legalidade da proposta e da regularidade procedimental, sem ingerência quanto ao conteúdo e à oportunidade da proposta acusatória.

Do ponto de vista teórico, o reconhecimento da titularidade do Ministério Público no ANPP decorre diretamente da adoção de um modelo acusatório garantista. Conforme sustenta Gustavo Badaró (2020, p 148), qualquer ampliação das funções judiciais para além da estrita legalidade compromete a imparcialidade do julgador e ofende a estrutura de freios e contrapesos que fundamenta o processo penal democrático; Já segundo Aury Lopes Jr. (2021, p 234) é absolutamente incompatível com o sistema acusatório a prática de atos de caráter probatório ou persecutório por parte do juiz.

Portanto, o ANPP, embora seja expressão de um modelo de justiça penal mais eficiente e célere, deve ser compreendido como instrumento exclusivo do Ministério Público enquanto titular da ação penal, sendo-lhe vedado qualquer condicionamento ou usurpação por parte do Poder Judiciário antes da proposta ministerial.

Cumprе ressaltar que, embora o Judiciário não possa aditar ou alterar o conteúdo negociado entre as partes, cabe-lhe exercer o controle jurisdicional

estrito da legalidade e voluntariedade¹, mediante audiência de homologação, a fim de resguardar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Esse controle, porém, é mitigado, limitando-se à verificação dos requisitos objetivos previstos em lei, de modo a não descaracterizar o regime.

2.1. LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE MINISTERIAL

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), como expressão da justiça penal negocial, inaugura no processo penal brasileiro uma zona de flexibilidade decisória atribuída ao Ministério Público. Contudo, essa flexibilidade não equivale a uma liberdade irrestrita, tampouco confere ao órgão acusador a prerrogativa de atuar segundo critérios meramente pessoais ou arbitrários.

A discricionariedade ministerial deve ser lida à luz da legalidade, da proporcionalidade e da igualdade, princípios constitucionais que impõem limites à atuação do parquet. Conforme destaca Gustavo Badaró, a atuação do Ministério Público no oferecimento ou não do acordo deve estar sujeita ao controle judicial, sobretudo quando for demonstrado abuso, arbitrariedade ou violação à isonomia (Badaró, 2020, p. 145).

A natureza jurídica do ANPP não é equivalente à proposta unilateral de benefícios por parte da acusação. Trata-se de um instrumento processual fundado na consensualidade, mas delimitado por parâmetros objetivos, tanto no aspecto legal quanto na ótica constitucional. A legalidade estrita e o princípio do devido processo legal impõem que o parquet não detenha um poder absoluto, mas uma margem de apreciação vinculada a critérios normativos.

Neste sentido, é relevante invocar a doutrina de Aury Lopes Jr, que alerta para o risco de uma delegação inconstitucional de poderes ao Ministério Público, permitindo que este selecione casos com base em critérios ocultos ou não universalizáveis, o que colide frontalmente com a cláusula do devido processo legal e com o modelo acusatório (Lopes Jr., 2021, p. 280).

O Supremo Tribunal Federal também já enfrentou a temática, ao afirmar

¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO (MPMA). Perguntas e respostas em sede de Acordo de Não Persecução Penal: guia prático. São Luís: MPMA, 14 abr. 2021. p. 3

que a recusa imotivada de proposta de ANPP viola o postulado da motivação dos atos ministeriais, podendo configurar abuso de poder:

A recusa imotivada da proposta de acordo de não persecução penal fere os princípios constitucionais da legalidade e da motivação, sendo cabível o controle judicial nos casos em que se evidencie arbitrariedade ou violação a direitos fundamentais **(BRASIL, 2020)**.

O Superior Tribunal de Justiça tem firmado posição semelhante, no sentido de que a discricionariedade do Ministério Público não é absoluta, sendo admissível o controle judicial nos casos de injustificada recusa:

A recusa injustificada ou ilegalmente motivada do Ministério Público em oferecer o acordo de não persecução penal autoriza a rejeição da denúncia, por falta de interesse de agir para o exercício da ação penal **(BRASIL, 2024)**.

Sob esse prisma, a atuação ministerial deve ser pautada por critérios técnicos, acessíveis e transparentes, de modo a evitar seleções discriminatórias, decisões assimétricas ou instrumentalização do ANPP para fins outros que não os da justiça penal consensual.

Neste contexto, é imprescindível a institucionalização de diretrizes públicas e critérios objetivos de atuação, que possibilitem aferir a regularidade da conduta ministerial e assegurem a aplicação equânime do instituto.

2.2. O PAPEL DO JUIZ DE GARANTIAS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

A introdução do juiz de garantias no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), representa um marco no fortalecimento do sistema acusatório. Inspirado em modelos europeus (notadamente o italiano), esse instituto tem como finalidade assegurar a imparcialidade judicial e evitar a contaminação do julgador pelas fases pré-processuais da persecução penal.

O juiz de garantias tem como função central zelar pelos direitos fundamentais do investigado na fase pré-processual e controlar os limites da atuação persecutória do Estado antes da instauração da ação penal. No tocante ao ANPP, seu papel ganha contornos relevantes, mas não ilimitados.

Apesar de a titularidade da ação penal permanecer constitucionalmente atribuída ao Ministério Público,² o juiz de garantias atua como um controlador da legalidade e da voluntariedade do acordo, assegurando que sua formalização respeite os direitos do imputado e os princípios do devido processo legal. No entanto, essa atuação não deve se converter em ingerência sobre o mérito da proposta, tampouco sobre os critérios políticos criminais do parquet.

A jurisprudência tem oscilado sobre a extensão do controle judicial do ANPP, havendo decisões que admitem a atuação corretiva do magistrado diante de ilegalidades e outras que reforçam a separação de funções como elemento essencial do modelo acusatório.

Conforme ensina Lênio Streck, o juiz de garantias não é um julgador de mérito nem tampouco um gestor da investigação criminal; sua função é garantir o cumprimento da legalidade na fase preliminar, respeitando a divisão entre investigar, acusar e julgar (Streck, 2020, p. 122). Nesse mesmo sentido, Ferrajoli adverte que um processo penal será democrático apenas quando o juiz não se confunde com a polícia nem com o Ministério Público (Ferrajoli, 2014, p. 542).

Esse debate ganhou relevância no julgamento da **ADI 6.299**, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2023, pela constitucionalidade da figura do juiz de garantias, com sua implementação obrigatória após período de transição. O voto do ministro Luiz Fux, embora vencido nesse ponto, advertia para riscos à eficácia da persecução penal em razão de obstáculos formais excessivos à atuação do *parquet*. Por outro lado, o ministro Gilmar Mendes, em seu voto vencedor, afirmou com clareza:

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Art. 5º, inciso LIV

A introdução do juiz de garantias concretiza o modelo acusatório previsto na Constituição, evitando a superposição de funções e reforçando o sistema de freios e contrapesos na persecução penal (**BRASIL, 2023**).

No âmbito do ANPP, a jurisprudência tem construído, gradualmente, os limites da atuação judicial. O Superior Tribunal de Justiça decidiu que, diante da recusa infundada do Ministério Público em oferecer o ANPP, o juiz de garantias pode determinar a devolução dos autos para nova análise, sem, contudo, impor diretamente a celebração do acordo:

A atuação do magistrado, ao verificar o preenchimento dos requisitos do art. 28-A do CPP e determinar a remessa dos autos ao parquet, não configura ingerência indevida, mas controle de legalidade estrito (**BRASIL, 2022**).

Esse entendimento também foi seguido pelo **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, que tem reconhecido a possibilidade de o juiz solicitar fundamentação ao MP sobre a não proposta de ANPP:

Conforme entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Ministério Público possui a faculdade de propor o ANPP, cabendo ao magistrado apenas e tão somente exercer o controle de legalidade da avença (**BRASIL, 2024**). Caso o juiz considere as cláusulas “inadequadas, insuficientes ou abusivas”, deverá devolver os autos ao Parquet para reformulação, e não impor sua própria proposta..

Essa atuação dialoga com os compromissos do Estado brasileiro com o **sistema interamericano de proteção de direitos humanos**, no qual a imparcialidade judicial e a limitação da persecução penal são pilares essenciais. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos já destacou, em relatório sobre o Brasil, a importância da atuação jurisdicional preventiva para evitar abusos na fase investigativa (Cidh, 2021).

Logo, o papel do juiz de garantias no contexto do ANPP é o de fiscal da legalidade, não de coautor do acordo, preservando-se a autonomia funcional do Ministério Público, mas sem abdicar do dever de garantir a proteção do investigado e a regularidade do procedimento.

2.3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS CORRELATAS: *PLEA BARGAINING* (EUA) E *PATTEGGIAMENTO* (ITÁLIA)

Nos Estados Unidos, segundo Devers (2005, p. 5) o *plea bargaining* tornou-se a regra no processo penal, resolvendo cerca de 90–95% dos casos criminais. Trata-se de um acordo informal entre acusação e réu em que este renuncia ao direito de julgamento por júri em troca de benefícios (como redução de acusação ou de pena). Nos tribunais federais vigora a Federal Rule of Criminal Procedure 11, que exige audiência em juízo no momento da confissão (*guilty plea* ou *nolo contendere*).

Nessa audiência, o juiz dirige-se pessoalmente ao réu para lhe informar dos direitos que serão renunciados e assegurar que o depoimento confessional é espontâneo. Caso não haja indícios de vícios (por exemplo, coação, erro ou incapacidade mental), os magistrados normalmente aceitam a confissão acordada e encerram o processo, limitando-se a proferir a sentença pactuada.

Em regra, após homologado o acordo, não há reexame do mérito em apelação, reforçando a natureza quase administrativa do desfecho. Nos EUA, o juiz atua de modo essencialmente passivo, restringindo-se a garantir a regularidade formal e a voluntariedade do acordo. As críticas ao modelo americano destacam o imenso poder conferido ao Ministério Público (há ampla discricionariedade para oferecer múltiplas acusações, “empilhar” crimes e induzir o réu a aceitar uma pena muito mais branda que a potencial do litígio) e o consequente “*trial penalty*” i.e. o encarecimento do processo até o julgamento para pressionar a confissão. Nesse contexto, acusa-se o *plea bargain* de ferir garantias fundamentais (prejudicando presunção de inocência e contraditório), uma vez que pressupõe a culpa do acusado como condição para acordo.³

Na Itália, o *patteggiamento* foi introduzido pelo Código de Processo Penal de 1988 como mecanismo de justiça penal negociada. O *patteggiamento* permite à defesa requerer aplicação imediata de pena a pedido das partes (“*applicazione della pena su richiesta*”), com redução de até um terço da pena legal. Originalmente cabia apenas a crimes cuja pena definitiva não superasse 2 anos,

³ Conforme destaca Ortman (2023), o *plea bargaining* nos Estados Unidos é frequentemente criticado por conferir amplo poder ao Ministério Público, permitindo práticas como o empilhamento de acusações e a imposição de penalidades severas para desencorajar o exercício do direito ao julgamento, fenômeno conhecido como “*trial penalty*”.

limite ampliado para 5 anos em 2003. O procedimento deve ser formalizado por escrito, com proposta motivada pelo Ministério Público indicando a pena acordada, e submetido à homologação judicial.⁴

Diferentemente dos EUA, a lei italiana condiciona o acordo à aprovação do juiz. Em audiência de homologação, o magistrado analisa não só a voluntariedade do réu, mas sobretudo a adequação do trato aos parâmetros legais. A jurisprudência italiana reforça que o juiz pode recusar a proposta se a pena sugerida for incompatível com os valores de reeducação fixados na Constituição⁵. O juiz também possui o poder de absolver o acusado, mesmo diante da proposta aceita pela defesa, já que o *patteggiamento* não equivale a uma confissão pura de culpa (mais se assemelha a um *nolo contendere*): em sede de homologação, o magistrado pode reconsiderar o mérito do caso antes de proferir a decisão. Em suma, o acordo penal italiano é equiparado a sentença condenatória para efeitos jurídicos, mas não dispensa o exame judicial da suficiência probatória e do caráter razoável da pena.

Parte da doutrina italiana alerta que o *patteggiamento* pode reintroduzir resquícios inquisitoriais no processo acusatório. Em especial, questiona-se sua compatibilidade com o princípio *nulla poena sine iudicio*, pois, a pena é aplicada independentemente de juízo de culpa definitivo. Aponta-se, ainda, o tensionamento com a presunção de inocência e com o princípio da indisponibilidade da liberdade individual, argumentos que embasam debates acadêmicos na Itália.

De modo comparativo, o modelo brasileiro de ANPP compartilha com esses institutos a consensualidade básica (há acordo entre MP e réu sobre a imposição de penas alternativas), mas distingue-se em detalhes formais e legais específicos. Por exemplo, o ANPP (CPP, art. 28-A) exige “*confession*” de fatos e prevê limites de aplicação (com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, crimes sem violência ou grave ameaça, contraditório com a vítima, etc.), enquanto o sistema americano não

⁴ ARRU, Francesco Callari Francesco Callari L'applicazione della pena su richiesta delle parti. Archivio Penale, 2021, p.4 .

⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 27, §3º.

impõe tais restrições legais estritas.

O ANPP é expressamente codificado, prevendo homologação judicial obrigatória: em audiência de homologação, o juiz verifica a voluntariedade, legalidade e conformidade do acordo podendo devolver o acordo ao MP para reformulação se necessário. Em linhas gerais, pode-se notar que **nos EUA** a barganha penal opera de forma amplamente informal e discricionária (geralmente confinada apenas ao controle da voluntariedade pelo já que não há regra legal específica senão práticas forenses; **na Itália**, o *patteggiamento* é estritamente regulado, exigindo motivação do MP e intensa fiscalização judicial (o juiz exerce função garantidora, analisando a proporcionalidade do acordo e podendo negar homologação em mérito); **no Brasil**, o ANPP também é disciplina codificada, com requisitos objetivos e audiência de homologação em que o juiz confere voluntariedade e legalidade.

Nos EUA o *plea bargaining* carece de previsão legal específica, sendo regulado por normas gerais (como a Rule 11) e pela rotina forense, por ter adotado o sistema common-law e não o princípio da legalidade estrita. Na Itália, o *patteggiamento* está previsto no Código de Processo Penal (arts. 444-448) ⁶e exige proposta motivada do MP. Em todos os casos, há homologação por juiz (obrigatória no Brasil e Itália) para conferir validade ao acordo.

Na prática americana o magistrado apenas confirma que o acusado se declara espontaneamente culpado, encerrando o caso em seguida. Não compete ao juiz examinar provas além do acordo firmado. Já na Itália o juiz intervém ativamente, avaliando o mérito da pena acordada: pode rejeitar o acordo inadequado e até absolver o réu perante a falta de provas suficientes. No Brasil, o juiz de homologação atua de modo intermediário: verifica voluntariedade e legalidade do ANPP e pode indeferir condições que sejam abusivas ou ilegais.⁷

⁶ ITALIA. Codice di procedura penale. Art. 444 – Applicazione della pena su richiesta delle parti. Disponível em: <https://www.brocardi.it/codice-di-procedura-penale/libro-sesto/titolo-ii/art444.html>. Acesso em: 15 maio 2025.

⁷ BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Art. 28-A, §5º. Incluído pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

O *plea bargaining* americano se aplica a praticamente todos os tipos penais (dependendo de cada Estado, inclusive a crimes graves), refletindo a severidade do sistema (largamente encarcerador). O *patteggiamento* italiano foi inicialmente limitado a penas de até 2 anos (hoje elevadas a 5 anos. O ANPP brasileiro restringe-se a infrações cujas pena mínima inferior não excedam 4 anos e a réus primários, além de excluir determinados crimes. Em todos os modelos existe a renúncia a direitos (como prova e recurso) em troca de benefícios, mas as garantias processuais (presunção de inocência, amplitude de defesa) variam conforme o rigor do controle judicial e do caráter voluntário de cada sistema.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL: STF, STJE OUTROS

A jurisprudência tem desempenhado papel fundamental na definição dos contornos do Acordo de Não Persecução Penal, especialmente quanto à titularidade do Ministério Público e à atuação do Poder Judiciário no processo de homologação do acordo. Essa interpretação judicial tem oscilado entre posturas garantistas, que respeitam os limites funcionais constitucionais, e interpretações mais interventivas que tencionam a separação de funções no processo penal.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 185.913/SP, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento de que o juiz não possui competência para determinar a celebração do acordo ou para substituir-se ao Ministério Público na proposta. Ressaltou-se, naquela ocasião, que a atuação judicial deve restringir-se à verificação da legalidade formal e da voluntariedade do investigado, evitando-se que o juiz atue como parte ou que exerça controle de conveniência sobre a proposta ministerial. O STF já firmou que 'o Poder Judiciário não pode impor ao Ministério Público (MP) a obrigação de ofertar acordo de não persecução penal (ANPP)', restringindo a atuação do juiz à mera verificação formal

No julgamento do HC 194.677/SP, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes em 11 de maio de 2021, o Supremo Tribunal Federal reforçou que a homologação do ANPP não pode servir de via para o juiz exercer juízo de oportunidade ou conveniência, mas apenas de legalidade formal, sob pena de violação ao princípio do juiz natural e à separação de funções no processo

penal.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do HC 590.039/PR, reiterou que é vedado ao juiz rejeitar a proposta de ANPP quando apresentada regularmente pelo Ministério Público, salvo vício formal ou ilegalidade manifesta. O relator, Ministro Ribeiro Dantas, enfatizou que a atuação judicial deve guardar consonância com o sistema acusatório, sendo indevida qualquer tentativa de ingerência no conteúdo negocial do acordo. Outrossim, o STJ decidiu que 'é vedada a substituição da figura do Ministério Público pela do juiz na celebração do ANPP, tendo a homologação judicial natureza meramente declaratória'.

No HC 628.647/SC, julgado em 09 de março de 2021 pela Quinta Turma do STJ, o Ministro Nefi Cordeiro deixou claro que, inexistindo vício formal ou ilegalidade manifesta, o juiz não pode recusar a homologação do ANPP sob argumento de 'excesso de benesse', pois isso invade a esfera de competência do Ministério Público e afronta a discricionariedade funcional que lhe é conferida.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) tem enfrentado casos em que juízes de primeiro grau recusam homologações sob justificativas de ausência de razoabilidade ou inadequação das condições impostas. Em decisões recentes, o TJMG vem consolidando entendimento no sentido de que o controle judicial deve ser restrito e não pode substituir a função acusatória do Ministério Público, alinhando-se, assim, à orientação dos tribunais superiores

Esses precedentes revelam um movimento de consolidação jurisprudencial em favor da preservação da titularidade exclusiva do Ministério Público no ANPP, e da limitação da atuação judicial ao campo estrito da legalidade. Ainda assim, permanecem desafios na uniformização desse entendimento, sobretudo no âmbito das instâncias inferiores, onde há registros de decisões que extrapolem os parâmetros estabelecidos pelas Cortes Superiores.

Portanto, a análise jurisprudencial reforça a tese de que a condução do

ANPP é ato privativo do Ministério Público e que o controle judicial, quando necessário, deve ocorrer de forma excepcional, sempre pautado pela legalidade estrita, sob pena de afronta ao modelo acusatório constitucional.

4. APLICAÇÃO DO ANPP NAS VARAS CRIMINAIS: PRÁTICA, TENSÕES E PERSPECTIVAS

A aplicação do Acordo de Não Persecução Penal nas varas criminais do Estado de Minas Gerais constitui campo fértil para observação dos tensionamentos institucionais decorrentes da incorporação da justiça penal consensual ao processo penal brasileiro. Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, o Ministério Público mineiro tem adotado uma postura ativa e sistematizada na implementação do ANPP, buscando consolidar uma política criminal orientada por critérios de legalidade, eficiência e proporcionalidade.

Conforme relatório técnico publicado pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG, 2021), foram expedidas orientações internas e fluxos procedimentais para a uniformização da atuação dos membros do Parquet. Além disso, iniciativas de capacitação e articulação com órgãos auxiliares revelam o comprometimento institucional com a consolidação do acordo como ferramenta legítima de justiça penal negocial.

É nesse ponto que se revela a importância do julgamento do HC 185.913/SP, pelo Supremo Tribunal Federal, em que se fixou a compreensão de que o juiz não pode compelir o Ministério Público à propositura do acordo, tampouco suprimir-lhe sua autonomia funcional. Como reforça Schietti Cruz (2024), a decisão do STF consagra a separação de funções no processo penal e afirma a titularidade do órgão acusador na definição das estratégias de persecução penal.

Vale lembrar que, em HC 657.165/RJ, o STJ afirmou que o ANPP é 'um poder-dever do Ministério Público, [um] negócio jurídico pré-processual e não pode ser renunciado, tampouco deixar de ser exercido sem fundamentação idônea.

Na mesma linha, Divan e Santiago (2024) destacam que o ANPP representa não apenas um instrumento de negociação, mas também uma manifesta-

ção da política criminal institucional do Ministério Público, cuja autodeterminação não pode ser enfraquecida por avaliações subjetivas do magistrado sobre a gravidade ou oportunidade da proposta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo de Não Persecução Penal, instituído pelo art. 28-A do Código de Processo Penal, representa um avanço normativo relevante na busca por uma justiça penal mais célere e funcional, alinhada a modelos de consensualidade próprios do Estado Democrático de Direito. Entretanto, a sua legitimidade depende da preservação dos pressupostos constitucionais que estruturam o sistema acusatório brasileiro.

A análise teórica, jurisprudencial e prática desenvolvida neste trabalho permitiu afirmar, com base sólida, que a titularidade do ANPP pertence exclusivamente ao Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso I, da Constituição da República. Ao Poder Judiciário compete exercer controle de legalidade restrito, impedido de adentrar no mérito da proposta, de reformatar cláusulas acordadas ou de impor sua vontade em substituição à do órgão acusador.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça é clara ao rechaçar práticas que deturpem a lógica funcional do processo penal, afirmando que a atuação do magistrado deve ser guiada pelos limites formais estabelecidos pela lei e pela Constituição. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, embora venha progressivamente se alinhando a esse entendimento, ainda carece de uniformização definitiva, sobretudo no âmbito das decisões de primeira instância.

Em conclusão, a consolidação do ANPP como política pública penal requer não apenas base normativa robusta, mas também um compromisso institucional com a integridade do modelo acusatório. É imperioso reafirmar que a imparcialidade do juiz e a autonomia do Ministério Público não são obstáculos à justiça consensual, mas sim seus pressupostos elementares. A proteção dessas garantias assegura não apenas a legalidade dos acordos, mas a legitimidade democrática de todo o sistema de justiça criminal.

REFERÊNCIAS

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Fourteen Principles and a Path Forward for Plea Bargaining Reform**. The Champion, Winter 2024. Disponível em: https://www.americanbar.org/groups/criminal_justice/resources/magazine/2024-winter/fourteen-principles-path-forward-plea-bargaining-reform/. Acesso em: 14 mai. 2025.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Plea-Bargain Task Force Report: Fairer, More Transparent Plea Bargaining**, 22 fev. 2023. Disponível em: <https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2023/02/plea-bargain-task-force/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **O Acordo de Não Persecução Penal e os limites da discricionariedade ministerial**. Revista Brasileira de Ciências Criminais – RBCCrim, n. 169, ano 28, p. 137–151, 2020.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Art. 5º, inciso LIV.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 27, §3º.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 dez. 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus n. 590.039/PR**. Relator: Min. Ribeiro Dantas, julgado em 23 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus n. 628.647/SC**. Relator: Min. Nefi Cordeiro, julgado em 9 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **RHC 135.505/PR**. Relator: Min. Laurita Vaz, julgado em 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Especial n. **2.038.947/SP**. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 17 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.299**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 24 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5966527>. Acesso em: 12

mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus n. 185.913/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 6 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952901>. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus n. 191.836/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 10 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952901>. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus n. 194.677/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 11 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). **Recurso em Sentido Estrito n. 1.0604.22.000273-6/001**. Relator: Des. Rubens Gabriel Soares, julgado em 23 abr. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH.

Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil. Washington, 2021.

DEVERS, Lisa. **Plea and Charge Bargaining: Research Summary**. Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, 2005. Disponível em: <https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/pleabargainingresearchsummary.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2025.

DIVAN, Guilherme Azevedo; SANTIAGO, Nehemias Eustáquio de Almeida. **Acordo de não persecução penal como instrumento político-criminal: possibilidades, reconfigurações jurisprudenciais vinculantes e os novos rumos do processo penal brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/920>. Acesso em: 24 abr. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRAMLICH, John. **Only 2 % of Federal Criminal Defendants Go to Trial – and Most Who Do Are Found Guilty**. Pew Research Center, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/06/11/only-2-of-federal-criminal-defendants-go-to-trial-and-most-who-do-are-found-guilty/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

ITALIA. **Codice di procedura penale**. Art. 444 – Applicazione della pena su richiesta delle parti. Disponível em: <https://www.brocardi.it/codice-di-procedura-penale/libro-sesto/titolo-ii/art444.html>. Acesso em: 15 maio 2025.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Relatório técnico do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais.

Belo Horizonte: MPMG, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO – MPMA. **Perguntas e respostas em sede de Acordo de Não Persecução Penal: guia prático**. São Luís: MPMA, 14 abr. 2021. PDF. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/images/DOCS/GUIA-PRTICO---Perguntas-e-respostas-em-sede-de-ANPP.pdf?>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MPMG. Ato PGJ n. 2/2021. Belo Horizonte, 2021.

NPR. **The Vast Majority of Criminal Cases End in a Plea Bargain**, 22 fev. 2023. Disponível em: <https://www.npr.org/2023/02/22/1158356619/plea-bargains-criminal-cases-justice>. Acesso em: 14 mai. 2025.

SCHIETTI CRUZ, Rogério; MONTEIRO, Eduardo M. N. **Acordo de não persecução penal (ANPP): aspectos gerais e observações sobre a confissão extrajudicial**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/907>. Acesso em: 24 abr. 2025.

THE FEDERAL CRIMINAL ATTORNEYS. **How Likely Is an Acquittal in a Federal Criminal Case?**, 2023. Disponível em: <https://www.thefederalcriminalattorneys.com/acquittals-in-federal-criminal-case>. Acesso em: 14 mai. 2025.

UNITED STATES COURTS. **Federal Rules of Criminal Procedure (PDF)**, dez. 2020. Disponível em: https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_criminal_procedure_-_december_2020_0.pdf. Acesso em: 14 mai. 2025.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Plea Bargaining**. Justice 101, Justice.gov. Disponível em: <https://www.justice.gov/usao/justice-101/pleabargaining>. Acesso em: 14 mai. 2025.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE. In the Shadows: **A Review of the Research on Plea Bargaining**, fev. 2020. Disponível em: <https://www.vera.org/publications/in-the-shadows-plea-bargaining>. Acesso em: 14 mai. 2025..