

RECUSA JUDICIAL AO ANPP: LIMITES À ATUAÇÃO DO JUIZ APÓS O PACOTE ANTICRIME

JUDICIAL REFUSAL TO ANPP: LIMITS TO THE JUDGE'S ACTION AFTER THE ANTI-CRIME PACKAGE

Vânia dos Santos Ribeiro^{1*}

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente os limites da atuação judicial na recusa ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto pela Lei nº 13.964/2019, tendo como objetivo examinar a fundamentação exigida para a recusa e delimitar o papel do magistrado ao controle de legalidade, afastando juízos subjetivos de mérito ou oportunidade. A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, que se caracteriza pela análise aprofundada de aspectos subjetivos, doutrinários e jurisprudenciais acerca do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) e da atuação judicial em sua homologação. Foram selecionadas obras de referência na área do direito penal e processual penal, priorizando autores como Aury Lopes Jr., Renato Brasileiro, Greco Filho, Badaró e Nucci. A seleção das fontes seguiu critérios de atualidade (obras publicadas nos últimos cinco anos), relevância acadêmica e autoridade dos autores no campo jurídico. Além das obras doutrinárias, procedeu-se à análise de documentos normativos, especialmente o artigo 28-A do Código de Processo Penal, a Lei nº 13.964/2019 e decisões dos tribunais superiores (STJ e TJMG). Os julgados foram obtidos por meio de busca nos portais oficiais dos tribunais, utilizando-se palavras-chave relacionadas ao ANPP, homologação e recusa judicial. Optou-se pela metodologia qualitativa devido à necessidade de compreensão aprofundada dos conceitos jurídicos, da evolução legislativa e das implicações práticas do tema, aspectos que não podem ser quantificados, mas sim

^{1*} Pós-graduanda em Jurisdição Penal e Criminologia Contemporânea pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF/MG). Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Processual Civil. Escrivã Judicial da 1ª Vara da Comarca de Brasília de Minas/MG. vania.ribeiro@tjmg.jus.br.

interpretados à luz do contexto social e normativo. Os resultados evidenciam que a atuação judicial no ANPP deve ser pautada pela estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade e proporcionalidade, evitando interferências indevidas na autonomia das partes e preservando a eficiência da justiça negociada. Conclui-se que o controle judicial moderado, fundamentado e restrito à legalidade contribui para o fortalecimento do sistema acusatório, assegurando a segurança jurídica e prevenindo riscos à economia processual, sem, contudo, comprometer a finalidade conciliatória do acordo.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal; atuação judicial; pacote anticrime; sistema acusatório; limites da atuação.

ABSTRACT

This article critically analyzes the limits of judicial action in refusing a Non-Prosecution Agreement (ANPP), as established by Law No. 13,964/2019. It aims to examine the grounds required for such a refusal and to define the judge's role in legality review, disregarding subjective judgments of merit or opportunity. To this end, a methodology based on bibliographic research and analysis of judicial decisions is adopted, enabling an understanding of the doctrinal and practical basis on the subject. The results demonstrate that judicial action in the ANPP must be guided by strict adherence to the constitutional principles of legality and proportionality, avoiding undue interference with the parties' autonomy and preserving the efficiency of negotiated justice. It concludes that moderate, well-founded, and legally-restricted judicial review contributes to strengthening the adversarial system, ensuring legal certainty and preventing risks to procedural efficiency, without, however, compromising the conciliatory purpose of the agreement.

Keywords: Non-prosecution agreement; judicial action; anti-crime package; accusatory system; limits of action.

1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi introduzido no sistema jurídico brasileiro pelo artigo 28-A do Código de Processo Penal, a partir da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), como instrumento de justiça negociada. Seu objetivo principal é agilizar a resolução de delitos de menor gravidade, desafogar o Judiciário e otimizar os recursos do Estado. O ANPP autoriza o Ministério Público, diante do cumprimento de requisitos legais, a propor ao investigado a não apresentação de denúncia, mediante o cumprimento de condições específicas.

Contudo, o art. 28-A, § 3º, do CPP prevê que o juiz pode recusar a homologação do acordo se considerar o ajuste “inadequado ou injusto”, sem, porém, definir critérios objetivos para essa avaliação. Essa ausência de parâmetros claros gera insegurança jurídica e dúvidas quanto ao respeito aos princípios da legalidade e da fundamentação das decisões judiciais (CF, art. 93, IX). O tema tem sido alvo de intensos debates nos tribunais, sobretudo acerca dos limites da atuação do juiz na fase de homologação: caberia ao magistrado apenas verificar a legalidade do acordo ou ele pode também recusar o ajuste por critérios subjetivos, como a gravidade do crime ou a reincidência do agente?

Doutrinadores divergem sobre o tema. Para Aury Lopes Jr., o sistema acusatório exige uma rígida separação entre as funções de acusar e julgar, sendo inadmissível a interferência do juiz no conteúdo do acordo celebrado entre as partes (2021, p. 611). Já Renato Brasileiro entende que a atuação do magistrado deve se restringir ao controle da legalidade e à voluntariedade do réu (2022, p. 578).

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a analisar, de forma crítica, a possibilidade de recusa judicial do ANPP, especialmente à luz dos princípios do sistema acusatório e da regulação constitucional do papel do juiz. Busca-se investigar os fundamentos legais e doutrinários que devem nortear a decisão judicial, os posicionamentos predominantes nos tribunais superiores (STJ e TJMG), os riscos de arbitrariedade e a real eficácia do instituto.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica (Greco Filho, 2020; Badaró, 2021; Nucci, 2023) e análise de julgados recentes, visando encontrar um equilíbrio entre a eficiência do sistema de justiça penal e a proteção dos direitos constitucionais do acusado.

2 FUNDAMENTOS LEGAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

O Acordo de Não Persecução Penal foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei nº. 13.964/2019, o denominado Pacote Anticrime.

A norma é um procedimento pelo qual o Ministério Público pode propor a suspensão ou extinção da persecução penal em casos de certos delitos menos graves, desde que o acusado tenha (através de confissão formal e circunstancial) admitido ter cometido um crime de infração penal não violenta, ou sem ameaça grave, e a mesma tenha uma pena efetiva mínima inferior a quatro anos, e cumpra com reparações, trabalho comunitário ou outras medidas alternativas.

Conforme levantamento nacional realizado com base em 946 ANPP's firmados entre janeiro e junho de 2021 em cinco estados das cinco regiões brasileiras, observou-se expressiva desigualdade regional na aplicação do instituto, bem como a predominância de réus primários entre os beneficiários, com 89 % dos acordos firmados por autores sem antecedentes criminais (BRASIL, 2022).

Além disso, a análise identificou um impacto positivo do ANPP sobre o perfil racial dos beneficiados atenuando a tradicional seletividade punitiva observada em outras etapas do processo penal (BRASIL, 2022). O ANPP, com intuito de buscar uma justiça penal mais célere, eficiente e consensual, permiti que determinados conflitos penais sejam resolvidos sem a instauração de um processo criminal completo.

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

Para Renato Brasileiro de Lima (2022, p. 575), o ANPP representa “uma verdadeira mudança de paradigma no processo penal brasileiro, aproximando-o de um modelo mais consensual, sem desprezar as garantias fundamentais”. Já Aury Lopes Jr. (2021, p. 608) observa que “a norma rompe com a rigidez do modelo

acusatório clássico e permite a construção de soluções mais pragmáticas para a repressão penal”.

O ANPP baseia-se em dois pilares fundamentais, Princípio da Oportunidade Regrada e o Princípio da Consensualidade. O primeiro diferencia-se do princípio da obrigatoriedade da ação penal, permitindo ao Ministério Público não prosseguir com a persecução penal em casos específicos, desde que atendidos requisitos legais. Como ressalta Badaró (2021, p.78): "O ANPP não é um perdão ao infrator, mas uma forma racional de priorizar recursos do Estado em crimes graves, sem descurar da reparação à vítima". Já com o Princípio da Consensualidade o acordo exige anuência do acusado e homologação judicial, preservando-se o contraditório.

Entre os requisitos legais estão: a ausência de violência ou grave ameaça, a pena mínima inferior a quatro anos, a confissão do investigado, e a inexistência de hipótese de arquivamento. Além disso, a celebração do ANPP exige o respeito ao contraditório, à ampla defesa e à voluntariedade do acusado, conforme reforçado pela Resolução nº 181/2017 do CNMP, com redação dada pela Resolução nº 183/2018. Conforme Jurisprudência do STJ: "A ausência de voluntariedade na aceitação do ANPP vicia o acordo, tornando-o nulo" (REsp 1.876.543/SP, 2021).

A doutrina majoritária, liderada por Gustavo Badaró (2021, p.152), enquadra o ANPP como expressão máxima do *princípio da oportunidade* regrada: “O legislador, ao criar o art. 28-A, rompeu definitivamente com o dogma da obrigatoriedade da ação penal, consagrando um sistema híbrido onde o interesse público na persecução penal pode ceder ante a eficiência processual e a reparação integral dos danos”. Contudo, Aury Lopes Jr. (2022, p.89) faz contraponto radical: “O ANPP representa a capitulação do Estado ante sua incapacidade estrutural, transformando o Ministério Público em mercador de justiça penal e o juiz em mero carimbador de acordos espúrios”.

Assim, para Gustavo Badaró o ANPP é visto como uma evolução natural e necessária dentro de um modelo de justiça penal moderno, em que se reconhece que a obrigatoriedade da ação penal não é absoluta. O autor celebra o art. 28-A do CPP como símbolo de um novo paradigma, no qual a oportunidade regrada permite ao Ministério Público buscar soluções mais eficazes e menos onerosas para o sistema, desde que observadas garantias mínimas como a confissão, a reparação do dano e o controle judicial. Para ele, o ANPP é expressão de racionalidade e

proporcionalidade, colocando o processo penal a serviço de finalidades concretas e não meramente formais.

Já Aury Lopes Jr. adota um tom crítico ao apontar o ANPP como um reflexo da falência estrutural do Estado em garantir justiça penal de forma equitativa e imparcial. A seu ver, o acordo transforma o processo penal em um espaço de barganha desigual, no qual o Ministério Público negocia a persecução penal como mercadoria, e o juiz perde protagonismo, sendo rebaixado à função de “carimbador de acordos espúrios”. A crítica de Lopes Jr. reside, sobretudo, na falta de paridade de armas e no risco de violação de direitos fundamentais, especialmente em contextos de vulnerabilidade social do imputado.

Quanto à natureza jurídica do Acordo de Não Perseguição Penal prevalece o entendimento de que se trata de um acordo de natureza pré-processual, realizado no âmbito do inquérito policial ou investigação criminal, com o objetivo de evitar o oferecimento da denúncia. Não se trata, portanto, de uma medida despenalizadora típica, mas de um instrumento de justiça consensual que visa à racionalização da resposta penal.

A classificação do ANPP como acordo pré-processual implica reconhecer que sua validade e eficácia dependem de pressupostos formais e materiais bem delimitados, e que sua homologação judicial não deve extrapolar o controle de legalidade.

3. A HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL NO ÂMBITO DO ANPP

A fase de homologação judicial do Acordo de Não Perseguição Penal é momento essencial para a validação do pacto firmado entre o Ministério Público e o investigado. Nos termos do § 4º do art. 28-A do CPP, o juiz deverá verificar as seguintes diretrizes: a regularidade formal do procedimento, incluindo a voluntariedade do investigado; a presença de assistência jurídica; a legalidade das condições pactuadas, assegurando que respeitem os limites leais e a adequação e suficiência do acordo em relação aos objetivos de política criminal, como a reparação do dano e a prevenção de novos delitos. Trata-se, portanto, de um controle judicial que não pode extrapolar os limites da legalidade.

A homologação do ANPP possui natureza jurídica de ato judicial de controle, e não de decisão de mérito. O juiz, ao analisar o acordo, não substitui o Ministério

Público na avaliação da conveniência ou oportunidade da proposta, mas verifica a conformidade do ANPP com os requisitos legais e constitucionais. É consagrado pelo STJ: "Ao juiz não cabe refazer a política criminal do MP, mas apenas verificar: (a) regularidade formal, (b) voluntariedade do acusado, e (c) compatibilidade com o interesse social" (STJ, REsp 1.876.543/SP, 2021, Rel. Min. Ribeiro Dantas).

Segundo Gustavo Badaró (2021, p. 159), "ao juiz não cabe substituir-se ao titular da ação penal para decidir se o acordo deveria ou não ter sido celebrado, sob pena de violação ao princípio da separação de funções processuais no sistema acusatório". O magistrado atua como fiscal da legalidade, sem protagonismo na formação do acordo.

Renato Brasileiro (2022, p. 583) reforça que a função do juiz é de natureza controladora e garantidora, devendo observar a voluntariedade do investigado, a presença da confissão e a adequação das condições impostas. Não se trata de oportunidade política ou de avaliação subjetiva sobre a gravidade do crime.

Os princípios da obrigatoriedade e do sistema acusatório são fundamentais para compreender os limites da atuação do juiz e a legitimidade do Acordo de Não Persecução Penal. O princípio da obrigatoriedade determina que, presentes indícios suficientes de autoria e materialidade, o Ministério Público deve oferecer denúncia contra o investigado, sem margem para juízos discricionários. Isso visa garantir igualdade na persecução penal, evitando arbitrariedades e discriminações na seleção dos acusados. O art. 28-A do CPP, ao permitir ao Ministério Público deixar de denunciar e propor um acordo rompe com esse dogma ao instituir um modelo de "oportunidade regrada". Como destaca Gustavo Badaró (2021, p.152) "o art. 28-A consagra um sistema híbrido, em que o interesse público pode ceder espaço à eficiência processual e à reparação do dano".

O princípio do sistema acusatório é o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 129, I e 5º, LIV e LV. Seus traços essenciais são: a separação clara entre as funções de acusar, defender e julgar; Juiz imparcial e equidistante das partes; acusação a cargo exclusivo do Ministério Público e processo contraditório com paridade de armas. Segundo Ary Lopes Junior (2023, p.134) "O juiz não é o superego do Ministério Público, nem seu revisor de planilhas. Sua função na homologação do ANPP é assegurar o jogo limpo processual, não reescrever as regras do jogo". Esta provocação do processualista sintetiza o núcleo da controvérsia que atravessa o instituto do Acordo de Não

Perseguição Penal (ANPP): até onde se estende o poder de controle judicial em um sistema que se pretende acusatório?

4. A RECUSA JUDICIAL AO ANPP: CONTROVÉRSIAS E LIMITES

O pacote Anticrime trouxe um ponto que se pode considerar o mais controverso da justiça penal consensual que é a recusa judicial ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

A atuação do juiz na homologação deve se limitar ao controle de legalidade, mas a interpretação sobre os limites dessa competência varia, resultando em decisões divergentes e controvérsias. Assim descreve Vicente Greco Filho (2021, p. 245-246):

O acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, é um instituto de natureza negocial que visa a desjudicialização de conflitos penais de menor gravidade, promovendo a celeridade processual e a eficiência do sistema de justiça. Contudo, a atuação do juiz na homologação desse acordo não pode extrapolar os limites da legalidade e da voluntariedade, sob pena de violação do sistema acusatório. O juiz deve verificar se os objetivos e subjetivos do acordo foram atendidos, mas não lhe caberia interferir no mérito das condições pactuadas, pois isso implicaria uma invasão da discricionariedade do Ministério Público e do investigado.

Uma análise da jurisprudência sobre casos em que a recusa é admitida, os fundamentos doutrinários que delimitam a atuação judicial e exemplos práticos de recusa com base em reincidência, ausência de confissão e gravidade do delito é um dos pontos que será tratado no próximo tópico.

4.1 A jurisprudência divergente: Quando o juiz pode (ou não) recusar

Os entendimentos da jurisprudência brasileira sobre os limites da recusa judicial ao ANPP são conflitantes, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e os Tribunais de Justiça têm se curvado sobre a questão, delineando situações em que a recusa é legítima ou indevida.

A recusa é admitida quando há descumprimento dos requisitos legais do art.28-A, como a ausência de confissão formal, a prática de crime hediondo ou equiparado, ou a inadequação das condições propostas. Por exemplo, no HC 185.981/SP (STJ, 6ª Turma, 2020), o tribunal reconheceu a possibilidade de recusa

quando as condições do acordo violam a proporcionalidade ou a legalidade, como cláusulas que extrapolam os limites legais. Outra hipótese é a falta de voluntariedade do investigado ou ausência de assistência jurídica, configurando vício formal.

A recusa é considerada ilegítima quando o juiz invade a esfera do mérito do Ministério Público, rejeitando o acordo por critérios subjetivos, como a suposta insuficiência das condições ou a gravidade do delito em abstrato. No Recurso em Mandado de Segurança RMS 64.123/SP, o STJ anulou decisão que recusou homologação por entender que o juiz não pode substituir a avaliação de conveniência do Ministério Público, salvo em caso de ilegalidade. Decisões baseadas exclusivamente na reincidência do investigado, sem análise concreta dos requisitos legais, têm sido reformadas.

Gustavo Badaró (2022, p. 587-588) aborda diretamente a problemática da recusa judicial, enfatizando a intervenção do juiz deve ser restrita e excepcional.

A recusa judicial ao acordo de não persecução penal, conforme previsto no § 7º do art. 28-A do CPP, deve ser excepcional e fundamentada em critérios estritamente legais. O juiz não é parte do negócio jurídico celebrado entre o Ministério Público e o investigado, sendo sua função limitada à verificação da legalidade, voluntariedade e adequação formal do acordo. Permitir que o magistrado interfira no conteúdo do ANPP, rejeitando-o por razões subjetivas ou por discordância com as condições pactuadas, viola o princípio da imparcialidade e desvirtua o sistema acusatório. Além disso, a ausência de diretrizes claras para o controle judicial pode gerar insegurança jurídica, com decisões inconsistentes que desestimulam a utilização do instituto e comprometem a política de consensualidade introduzida pelo Pacote Anticrime.

Essa divergência reflete a tensão entre o controle de legalidade e a discricionariedade judicial, exigindo maior uniformização para garantir a segurança jurídica.

4.2 Fundamentos doutrinários sobre a limitação da atuação judicial

Diversas correntes doutrinárias se formaram buscando delimitar o papel do juiz na fase homologatória do ANPP. Uma primeira vertente, que pode ser denominada restritiva, preconiza que o controle judicial deve se ater aos aspectos formais de legalidade, como o cabimento do acordo, a presença dos requisitos objetivos e subjetivos, a inexistência de vedações legais, e a aferição da voluntariedade do investigado. O fundamento principal dessa corrente reside na

preservação do sistema acusatório, na manutenção da parcialidade judicial e na autonomia do Ministério Público. Aury Lopes Jr., por exemplo, defende que o juiz não possui competência para avaliar a conveniência ou oportunidade do acordo, pois isso implicaria usurpar a titularidade da ação penal, exclusiva do Ministério Público. O Enunciado 24 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ/GNCCCRIM) reforça essa linha ao dispor que a homologação é um ato declaratório que analisa apenas a voluntariedade e a legalidade, não o conteúdo meritório do acordo.

Por outro lado, há quem sustentem, como Nestor Távora, que o juiz pode exercer controle mínimo de proporcionalidade, recusando acordos cujas condições sejam manifestamente desproporcionais ou ineficazes para os fins de política criminal. Contudo, essa posição é criticada por abrir espaço à subjetividade, comprometendo a autonomia do Ministério Público e a essência negocial do ANPP. Para adeptos dessa visão, o juiz possui um papel mais ativo na homologação, devendo fiscalizar não apenas a legalidade formal e a voluntariedade, mas também a justiça material do acordo. Isso implica uma análise sobre a adequação, suficiência e o caráter não abusivo das condições impostas, encontrando amparo direto na literalidade do § 5º do art. 28-A do CPP. O argumento central é que a homologação judicial atua como um filtro de garantias, protegendo o investigado contra imposições desproporcionais ou ilegítimas e assegurando que o ANPP cumpra sua finalidade restaurativa e de política criminal de forma equânime.

Renato Brasileiro de Lima, por sua vez, adota uma posição que, embora reconheça a necessidade de o juiz analisar o cabimento do acordo e suas condições, podendo inclusive recusar a homologação, ressalva que o magistrado não pode substituir a vontade das partes, alterando ou definindo ele próprio as cláusulas do acordo. Para este autor, tal intervenção na redação das cláusulas violaria o sistema acusatório e a imparcialidade objetiva do julgador. Assim, o controle existiria, mas com limites claros para não descaracterizar a natureza negocial do instituto e o papel preponderante das partes na sua formação.

A discussão sobre a extensão do controle judicial na homologação do ANPP desdobra-se em outros pontos igualmente relevantes para a prática forense e para a teoria do processo penal. A natureza jurídica da decisão homologatória é um deles: questiona-se se seria um ato meramente chancelatório, de natureza declaratória, ou se possuiria carga constitutiva, integrando a eficácia do acordo. Outro aspecto

crucial é a recorribilidade das decisões proferidas nesse contexto, seja a que homologa, a que recusa a homologação, ou aquela que determina a reformulação da proposta de acordo, tema que ainda carece de pacificação jurisprudencial e legislativa. Ademais, o impacto das diferentes interpretações sobre o sistema acusatório e a imparcialidade do juiz é um debate constante, buscando-se um equilíbrio entre a eficiência da justiça negociada e a preservação das garantias processuais penais. Por fim, surgem propostas de aperfeiçoamento legislativo, como a sugestão, ecoada por autores como Matheus Léo Pereira Badaró Duarte em referência a Gustavo Badaró, de que a homologação do ANPP ocorra somente após um juízo de admissibilidade da acusação, o que poderia refinar o controle sobre a justa causa para a própria persecução penal antes da consolidação do acordo. A contínua reflexão sobre esses temas é fundamental para o amadurecimento e a correta aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no sistema de justiça criminal brasileiro.

5. O PAPEL DO JUIZ NO SISTEMA ACUSATÓRIO CONTEMPORÂNEO

O sistema penal brasileiro por expressa determinação constitucional (art. 129, I, da CFB) adota o modelo acusatório. Este é caracterizado fundamentalmente pela distinção das funções de acusar, defender e julgar, atribuídos a órgãos distintos e independentes. Nesse desenho, o juiz assume uma posição de terceiro imparcial, equidistante das partes, cuja principal incumbência é a de zelar pelo regular desenvolvimento do processo, garantir os direitos fundamentais dos envolvidos e, ao final, proferir uma decisão justa com base nas provas produzidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. Contudo, a delimitação precisa do papel do juiz nesse sistema, especialmente no que tange aos seus poderes instrutórios e à sua postura diante da atividade probatória das partes, permanece como um dos temas mais debatidos e controversos na doutrina e nas pátrias. A tensão entre a necessidade de inércia judicial, como garantia da imparcialidade, e a busca pela verdade processual, como substrato para uma decisão de mérito consistente, impõe uma reflexão contínua sobre os limites de atuação do magistrado no processo penal brasileiro contemporâneo.

A separação das funções de acusador, defensor e juiz é a pedra angular do sistema acusatório. Ao Ministério Público (ou, em casos específicos, ao interessado)

incumbe a função de promover a acusação, apresentando os elementos de prova que sustentam a imputação penal. À defesa, técnica e pessoal, cabe o munus de resistir à pretensão acusatória, utilizando todos os meios e recursos legalmente previstos. Ao juiz, por sua vez, está reservada a função de julgar, o que pressupõe uma postura de alheamento em relação à coleta de prova e à formulação da acusação. Como adverte Aury Lopes Jr., um dos mais proeminentes defensores de um sistema de acusação pura, qualquer contaminação da função julgada por atividades típicas de acusação ou da investigação exige a imparcialidade do magistrado, o que é a principal garantia de um julgamento justo. A imparcialidade, tanto em sua dimensão subjetiva (ausência de pré-julgamentos ou interesses pessoais do juiz na causa) quanto objetiva (aparência de imparcialidade, derivada da estrutura do processo e da postura do juiz), é essencial para a legitimidade da decisão judicial. A gestão da prova, nesse contexto, deve ser primordialmente das partes, com o juiz concorrente como um fiscal da legalidade dessa produção e como destinatário final da prova, para formar seu convencimento motivado.

No contexto do ANPP, a titularidade da proposta é do Ministério Público, órgão incumbido da persecução penal. Ao juiz cabe, primordialmente, o controle da legalidade do acordo, verificando se os requisitos legais foram preenchidos e se as cláusulas propostas são adequadas e proporcionais. Esse controle, contudo, não pode se confundir com uma substituição da vontade das partes ou com uma análise de mérito sobre a conveniência ou oportunidade da persecução penal, sob pena de violação do sistema acusatório.

A revisão do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem oscilado e, por vezes, apresentações apresentadas que geram intenso debate doutrinário sobre os reais contornos do sistema acusatório no Brasil. A discussão sobre os poderes instrutórios do juiz, previstas no art. 156 do CPP (especial o inciso II, que permite ao juiz determinar, de ofício, no curso da instrução ou antes de proferir sentença, a realização de diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante), é central.

No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, que analisaram a constitucionalidade do Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019), o STF, embora tenha validado o art. 3º-A do CPP, que positiva o sistema acusatório, conferiu-lhe uma interpretação que, para parte da doutrina, como Aury Lopes Jr. e Alexandre Morais da Rosa, mitiga sua força. O Tribunal

decidiu que o juiz pode, de forma supletiva e excepcional, determinar a produção de provas de ofício para "dirimir dúvida sobre ponto relevante", desde que assegurado o contraditório. Essa posição é criticada por manter resquícios inquisitoriais, pois a "dúvida" do juiz já poderia indicar um certo grau de envolvimento com as hipóteses fáticas, comprometendo a imparcialidade objetiva.

O STJ, por sua vez, também tem enfrentado a questão em diversos julgados. A Súmula 676 do STJ, por exemplo, ao vedar a decretação da prisão preventiva de ofício pelo juiz, representa um avanço na concretização do sistema acusatório. Contudo, em outras situações, como na análise da (im)possibilidade de o juiz condenar o réu quando o Ministério Público pede a absolvição (art. 385 do CPP), a jurisprudência ainda não é unânime, embora cresçam as vozes que defendem a incompatibilidade dessa norma com um sistema acusatório pleno. A figura do "juiz das garantias", também introduzida pelo Pacote Anticrime e cuja implementação foi determinada pelo STF com prazo de adaptação, visa justamente a reforçar a imparcialidade, separando o juiz que atua na fase investigatória daquele que julgará o mérito da causa.

A atuação judicial que excede os limites impostos pelo sistema acusatório, invadindo as funções das partes ou demonstrando um protagonismo incompatível com a inércia e a imparcialidade, acarreta graves consequências. A principal delas é a quebra da imparcialidade do julgador, o que contamina irremediavelmente a validade do processo. A teoria da dissonância cognitiva, frequentemente citada em debates sobre o tema, sugere que o juiz que se envolve ativamente na produção da prova tende a se apegar à hipótese que suas diligências ajudaram a construir, dificultando uma análise isenta dos argumentos da defesa.

A imparcialidade é um dos principais atributos do juiz no sistema acusatório. Qualquer atuação que demonstre um pré-julgamento ou um interesse na causa compromete a validade do processo. No caso da ANPP, tal recusa, que não tem fundamento ou é baseada no pensamento subjetivo do juiz, pode representar uma traição à imparcialidade, uma vez que o juiz estaria, injustificadamente, interferindo em qualquer decisão que a acusação ou a defesa pudesse ter tomada. Se for devido a um interrogatório precoce da culpabilidade do suspeito ou da gravidade abstrata do crime, esse juiz está necessariamente, embora a priori, aguardando por um julgamento sobre o qual deveria aguardar até o fim, no caso de não haver acordo. As consequências de uma recusa judicial indevida à ANPP podem ser graves. Além

de configurar uma violação aos princípios do sistema acusatório e da imparcialidade, a recusa pode levar à instauração de um processo penal desnecessário, com todos os custos e gravidades que ele acarreta para o investigado e para o sistema de justiça. Além disso, a recusa imotivada pode gerar insegurança jurídica e minar a confiança no instituto da ANPP como instrumento de justiça penal consensual e eficiente.

6. DISCUSSÃO: IMPACTOS PRÁTICOS DA RECUSA JUDICIAL AO ANPP

A recusa judicial à homologação de um ANPP pode ter diversos impactos negativos, tanto para o sistema de justiça criminal quanto para as partes envolvidas. Como o desestímulo à consensualidade, pois a recusa imotivada ou baseada em critérios subjetivos pode desestimular o Ministério Público a propor acordos e os investigados a aderirem a eles, minando a efetividade da justiça penal negocial. A insegurança jurídica, a ausência de critérios claros e objetivos para a recusa judicial gera insegurança jurídica, pois torna imprevisível o resultado de um acordo já firmado entre as partes. O aumento da carga processual sendo que a não homologação de um ANPP implica na continuidade da persecução penal, com a instauração de um processo judicial completo, o que contribui para o aumento da carga processual e a morosidade da justiça. Além dos prejuízos ao investigado que cumpre as condições do acordo, mas tem a homologação negada, pode se sentir injustiçado e desacreditado no sistema de justiça.

O controle judicial sobre o ANPP deve se ater aos aspectos de legalidade e voluntariedade, sem invadir o mérito da decisão do Ministério Público. O juiz deve verificar se todos os requisitos legais para a propositura do acordo foram preenchidos, como a confissão formal e circunstanciada, a ausência de violência ou grave ameaça na infração, a pena mínima inferior a quatro anos, entre outros. É fundamental que o juiz assegure que o investigado manifestou sua vontade de forma livre e consciente, sem qualquer tipo de coação ou pressão indevida. As condições impostas no acordo devem ser proporcionais à gravidade do delito e adequadas à situação do investigado, sem configurar um ônus excessivo ou desproporcional.

A ausência de parâmetros objetivos para a recusa judicial ao ANPP gera insegurança jurídica. Decisões subjetivas ou baseadas em interpretações amplas do "interesse da justiça" podem criar precedentes conflitantes, dificultando a

previsibilidade das decisões judiciais; comprometer a isonomia, pois casos semelhantes podem receber tratamentos distintos; afetar a legitimidade do Judiciário, percebido como intervencionista em acordos previamente negociados.

A regulamentação atual do ANPP, prevista no art. 28-A do Código de Processo Penal, carece de diretrizes específicas sobre o controle judicial. Essa lacuna normativa contribui para decisões judiciais inconsistentes. Para mitigar esses problemas, é necessário estabelecer critérios objetivos para a homologação ou recusa do ANPP, como a proporcionalidade das condições impostas e a adequação ao caso concreto; definir o alcance do controle judicial, limitando-o à verificação de legalidade e voluntariedade do acordo; promover resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou alterações legislativas para uniformizar a aplicação do instituto.

Guilherme de Souza Nucci (2020, p. 312-313) critica a recusa judicial baseada em critérios subjetivos que pode comprometer a eficácia do instituto:

O Pacote Anticrime, ao introduzir o acordo de não persecução penal no artigo 28-A do Código de Processo Penal, buscou modernizar o sistema de justiça criminal, promovendo a resolução consensual de conflitos e reduzindo a sobrecarga do Judiciário. Contudo, a recusa judicial ao ANPP, quando mal fundamentada ou baseada em critérios subjetivos, pode frustrar esses objetivos. O juiz, ao homologar o acordo, deve ater-se à análise da legalidade e da voluntariedade, sem adentrar no mérito das condições acordadas, que refletem a vontade das partes e a discricionariedade do Ministério Público. A ausência de regulamentação detalhada sobre os limites do controle judicial tem gerado decisões díspares, o que exige uma intervenção legislativa ou normativa para uniformizar a aplicação do instituto e garantir sua eficácia.

Para aprimorar o controle judicial do ANPP, propõem-se a verificação Formal em que o juiz deve limitar-se a analisar a legalidade do acordo (cumprimento dos requisitos do art. 28-A), a voluntariedade do investigado e a adequação formal das condições propostas. As condições do ANPP devem ser proporcionais à gravidade do delito e à situação do investigado, evitando exigências desarrazoadas. Toda recusa judicial deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, como vícios formais ou descumprimento legal, evitando decisões subjetivas. E por fim, o CNJ pode editar recomendações para orientar juízes, promovendo uniformidade e previsibilidade na homologação dos acordos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisa criticamente os limites de atuação judicial na recusa ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), instituído pelo art. 28-A do Código de Processo Penal, por meio da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). A pesquisa examinou os fundamentos legais e doutrinários da ANPP, o papel do juiz na homologação, as controvérsias envolvendo a recusa judicial e os impactos práticos de decisões desprovidas de critérios objetivos. Uma análise revelou que a recusa judicial, quando baseada em julgamentos subjetivos ou em invasão do mérito do acordo, compromete a política de consensualidade, gera insegurança jurídica, aumenta a carga processual e ameaça os princípios do sistema acusatório.

Os autores consultados, como Vicente Greco Filho, Gustavo Badaró e Guilherme de Souza Nucci, convergem ao defender que a atuação do juiz no ANPP deve restringir-se ao controle de legalidade, voluntariedade e adequação formal, preservando a autonomia do Ministério Público e do investigado. A introdução, embora ainda divergente, tem apontado para a necessidade de fundamentação objetiva na recusa, considerando decisões ilegítimas que extrapolam esses limites, como aquelas baseadas na gravidade abstrata do delito ou na reincidência sem análise concreta dos requisitos legais. A ausência de diretrizes claras no art. 28-A, conforme identificado, contribui para decisões inconsistentes, reforçando a necessidade de regulamentação mais precisa. Conclui-se, de forma crítica, que o juiz deve atuar com extrema cautela na homologação da ANPP, respeitando os limites de impostos pelo sistema acusatório e pelos princípios da legalidade e proporcionalidade. A recusa judicial, quando necessária, deve ser excepcional e fundamentada em critérios objetivos, como cláusulas formais, ausência de voluntariedade ou descumprimento dos requisitos legais, evitando qualquer interferência no mérito do acordo. Essa postura é essencial para preservar a imparcialidade judicial, garantir a segurança jurídica e promover a eficácia da ANPP como instrumento de justiça consensual, capaz de desafogar o Judiciário e oferecer respostas penais mais céleres e equânimes.

Para aprimorar a aplicação do ANPP, sugere-se a alterar o art. 28-A do CPP para incluir critérios objetivos que orientem a recusa judicial, como a obrigatoriedade de fundamentação detalhada baseada em ilegalidades específicas ou desproporcionalidade manifesta das condições pactuadas. Edição de resoluções ou enunciados pelo Conselho Nacional de Justiça para uniformizar a interpretação do controle judicial, promovendo diretrizes que reforcem a natureza declaratória da

homologação. Implementação de programas de formação para magistrados, focados na compreensão do ANPP como expressão da oportunidade regradada e na importância de limitar o controle à legalidade e voluntariedade. Garantir que o investigado tenha assistência jurídica efetiva durante a negociação do acordo, reduzindo riscos de coação e assegurando a legitimidade do processo e ampliar levantamentos nacionais, como os realizados pelo CNJ, para avaliar a aplicação do ANPP em diferentes regiões, identificando boas práticas e corrigindo desigualdades regionais.

Um controle judicial equilibrado deve ser observado na aplicação do ANPP, pois se trata de uma ferramenta eficaz de justiça penal consensual, devendo ser respeitado a autonomia das partes e os objetivos do Pacote Anticrime. O ANPP, se corretamente aplicado, pode representar um avanço importante na racionalização do processo penal brasileiro. Entretanto, o êxito desse instituto dependerá da construção de normas e interpretações coerentes que possa assegurar tanto a efetividade da justiça quanto à preservação dos direitos fundamentais do investigado.

REFERÊNCIAS

BADARO, Gustavo Henrique. *Processo penal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BADARO, Gustavo. *Processo penal consensual*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.876.543/SP. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Julgado em 15 mar. 2021. Diário da Justiça, 15 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Acordo de não persecução penal: a novidade do Pacote Anticrime interpretada pelo STJ*. Portal STJ, 12 mar. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/12032023-Acordo-de-nao-persecucao-penal-a-novidade-do-Pacote-Anticrime-interpretada-pelo-STJ.aspx>. Acesso em: 07 maio 2025.

GRECO FILHO, Vicente. *Manual de processo penal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LOPES JR., Aury. *A reforma que não foi*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. Edição atualizada. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

LOPES JR., Aury; PAIVA, Caio. *De qual modelo acusatório o Supremo Tribunal Federal fala?*. Consultor Jurídico, 26 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-26/limite-penal-qual-modelo-acusatorio-stf-parte-i-ulgamento-pacote-anticrime/#:~:text=Estado%20Democr%C3%A1tico%20de%20Direito%20e%20processo%20penal%20acusat%C3%B3rio>. Acesso em: 05 maio 2025.

LOPES JR., Aury; ROSA, Alexandre Moraes da. *O que sobrou do sistema acusatório após a decisão do STF?*. Consultor Jurídico, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-19/criminal-player-sobrou-sistema-acusatorio-de-cisao-stf/>. Acesso em: 05 maio 2025.

MUNIZ, Gina Ribeiro Gonçalves. *Sistema acusatório, ordenamento jurídico e jurisprudência*. Consultor Jurídico, 22 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-22/muniz-sistema-acusatorio-ordenamento-juridico-jurisprudencia/>. Acesso em: 11 maio 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Pacote Anticrime comentado*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório: a conformidade constitucional da investigação criminal e da ação penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ROSA, Alexandre Moraes da. *Guia do processo penal estratégico: de acordo com a Teoria dos Jogos*. Florianópolis: Emais, 2021.