

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) E O
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: limites da
discricionariedade, na propositura do acordo**

Kauan Silva Lombardo
Discente do Curso de Direito do Centro Universitário da Alta Paulista
(UNIFADAP) - Tupã

Thalys Fernando Kauffman Pereira
Docente do Curso de Direito do Centro Universitário da Alta Paulista
(UNIFADAP) - Tupã

1. INTRODUÇÃO

O cenário jurídico-penal brasileiro tem sido palco de profundas transformações, nas últimas décadas, impulsionadas pela busca por maior eficiência, celeridade e consensualidade na resolução de conflitos. Nesse contexto, a Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, introduziu uma das inovações mais significativas no Código de Processo Penal, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Este instituto, previsto no Art. 28-A do CPP, representa um marco na justiça negociada, conferindo ao Ministério Público a prerrogativa de propor um acordo com o investigado, antes da instauração do Processo Penal, em determinadas condições.

A implementação do ANPP visa a desjudicialização de casos de menor complexidade, a otimização dos recursos do sistema de justiça criminal e a promoção de uma resposta mais rápida e efetiva à sociedade. A atribuição dessa prerrogativa ao Ministério Público não está isenta de desafios e questionamentos. A discricionariedade, na

atuação ministerial, embora inerente à função, precisa ser balizada por princípios e normas que garantam a legalidade, a isonomia e a justiça.

A problemática central que emerge com a aplicação do ANPP reside na tensão entre a autonomia funcional do Ministério Público e a necessidade de controle sobre seus atos. Quais são os limites da discricionariedade do Ministério Público, na propositura do ANPP e até que ponto a negativa de oferta pode ser controlada pelo Poder Judiciário? Esta indagação é fundamental para compreender a dinâmica do instituto e assegurar a sua correta aplicação, evitando arbitrariedades e garantindo os direitos dos investigados.

O ANPP surge como uma alternativa à persecução penal tradicional, permitindo que o Ministério Público (MP) celebre um acordo com o investigado, desde que preenchidos determinados requisitos legais e que o investigado confesse formal e circunstancialmente a prática da infração penal. Este mecanismo busca não apenas a punição, mas também a reparação do dano causado à vítima e a prevenção de novas infrações, promovendo uma justiça mais restaurativa e eficaz.

2. O ACORDO DA NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) E A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi formalmente introduzido, no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como Pacote Anticrime. Esta legislação promoveu significativas alterações, em diversos diplomas legais, incluindo o Código de Processo Penal (CPP), onde o ANPP foi inserido como o Art. 28-A.



Embora a ideia de acordos no âmbito penal já existisse, em certa medida, especialmente com a transação penal e a suspensão condicional do processo, o ANPP trouxe uma nova dimensão à justiça negociada, ampliando as possibilidades de resolução consensual de conflitos, antes mesmo da instauração da ação penal.

Em análise do mencionado dispositivo, temos que:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

[...]

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

[...]

§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

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

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao

Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal
§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo.
[...]

Na leitura dos ditames do referido dispositivo, resta claro, em seu conteúdo, a iniciativa e objetivo de sua criação, diferenciando-se, em muito dos outros institutos já utilizados em nossa legislação.

2.1. Natureza jurídica e fundamentos

A natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) tem sido objeto de intenso debate na doutrina e na jurisprudência brasileira, desde a sua introdução pela Lei nº 13.964/2019. Embora haja diferentes correntes, a visão predominante o classifica como **um negócio jurídico processual de natureza consensual e pré-processual**. Essa classificação se justifica, porque o ANPP é um acordo de vontades celebrado entre o Ministério Público, o investigado e seu defensor, com o objetivo de evitar a instauração da ação penal. Ele se situa em um momento anterior ao oferecimento da denúncia, caracterizando-se como uma medida despenalizadora que busca a resolução do conflito penal fora do ambiente litigioso tradicional do processo. A consensualidade é um pilar fundamental, exigindo a concordância expressa de todas as partes envolvidas.

Os fundamentos do ANPP estão alinhados com os princípios da justiça consensual, eficiência, celeridade e proporcionalidade no sistema de justiça criminal. A ideia central é que nem todo crime, especialmente aqueles de menor potencial ofensivo e sem violência ou



grave ameaça, necessita de um processo penal completo para que a resposta estatal seja efetiva. Ao permitir que o investigado confesse a prática do crime e se comprometa a cumprir determinadas condições, o ANPP proporciona uma solução mais rápida e menos custosa para o Estado, ao mesmo tempo em que promove a reparação do dano à vítima e a ressocialização do infrator.

Em vista disso, Cabral (2021, p. 39) afirma que:

[...] não é mais admissível que a doutrina se aferre ao princípio da obrigatoriedade - que, em essência, como dito pretende evitar o favoritismo, o protecionismo e a improbidade - como forma de barrar uma solução mais promissora para tornar nosso sistema penal um pouco mais efetivo e com respostas mais adequadas, que se dá com a ampla possibilidade de celebração de acordos penais.

No mesmo sentido, Lima (2022, p. 324), dispõe que:

A obrigatoriedade de oferecer denúncia não significa que, em sede de alegações orais (ou de memoriais), o Ministério Público esteja sempre obrigado a pedir a condenação do acusado. Afinal, ao Parquet também incumbe a tutela de interesses individuais indisponíveis, como a liberdade de locomoção.

O ANPP reflete uma mudança de paradigma, no Direito Processual Penal brasileiro, que historicamente se pautou pelo Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal Pública. Com a introdução de institutos como a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo e, mais recentemente, o ANPP, o sistema caminha para uma justiça penal negociada, onde a discricionariedade regrada do Ministério Público ganha relevância. O objetivo não é apenas punir, mas também buscar soluções alternativas que garantam

a efetividade da justiça e a proteção dos bens jurídicos, evitando o abarrotamento do Poder Judiciário com casos que podem ser resolvidos de forma consensual.

O fundamento legal primário do ANPP é o artigo 28-A do Código de Processo Penal, que estabelece os critérios e condições para sua aplicação. Este dispositivo legal detalha os requisitos objetivos e subjetivos que devem ser observados para que o acordo possa ser proposto e homologado, garantindo a segurança jurídica e a conformidade com os princípios constitucionais. A sua inserção no CPP pelo Pacote Anticrime demonstra a intenção do legislador de modernizar o sistema penal, adaptando-o às necessidades contemporâneas de uma justiça mais ágil e eficaz.

O ANPP é concebido como um negócio jurídico pré-processual de natureza consensual. Ele se estabelece entre o Ministério Público, como titular da Ação Penal, e o investigado, que deve estar devidamente assistido por seu defensor. Sua finalidade precípua é evitar a Persecução Penal tradicional, ou seja, o oferecimento da Denúncia e o conseqüente processo judicial, em crimes de menor e média gravidade. Busca-se desafogar o sistema judiciário, reduzir os custos da Persecução Penal, proporcionar uma resposta mais célere e efetiva à sociedade e, em muitos casos, promover a reparação do dano à vítima e a ressocialização do investigado de forma mais eficiente do que o Processo Penal clássico.

Os fundamentos do ANPP estão alinhados com a tendência global de justiça consensual e restaurativa, que prioriza a solução negociada e a reparação do dano em detrimento da punição pura e simples. Ele reflete uma mudança de paradigma, onde a atuação do



Ministério Público não se restringe apenas à acusação, mas também à busca por soluções alternativas que atendam aos interesses da justiça e da sociedade.

2.2. Requisitos para a propositura do ANPP (Art. 28-A, caput, do CPP)

Para que o Ministério Público possa propor o Acordo de Não Persecução Penal, o artigo 28-A do Código de Processo Penal estabelece um conjunto de requisitos cumulativos que devem ser rigorosamente atendidos. A ausência de qualquer um deles inviabiliza a celebração do acordo. O primeiro requisito consiste na inexistência de hipótese de arquivamento. Caso os elementos de informação colhidos, durante a investigação, indiquem que a conduta é atípica, que há ausência de justa causa, ou que ocorreu extinção da punibilidade, a solução adequada será o arquivamento direto, não havendo espaço para a aplicação do acordo.

Para Lima (2023, p.872):

A reprovação e a prevenção do crime, como objetivos do Acordo de Não Persecução Penal, devem ser alcançadas de forma proporcional à gravidade do delito, sem desconsiderar a natureza consensual e a finalidade de despenalização que permeia essa medida. O juiz deve, ao homologar o acordo, assegurar-se de que essas finalidades serão efetivamente atingidas.

Outro requisito fundamental é a confissão formal e circunstanciada da prática da infração penal. O investigado deve reconhecer de forma clara e detalhada a prática do crime, assumindo sua responsabilidade e aceitando as condições impostas pelo

Ministério Público. Essa confissão é um dos pilares do instituto, pois garante transparência e legitimidade ao acordo.

A corrente predominante se fundamenta em usar a confissão exigida, no acordo no processo penal.

Para Lima (2020, p.287):

Essa denúncia a ser oferecida pelo Ministério Público poderá trazer, como suporte probatório, inclusive a confissão formal e circunstanciada do investigado por ocasião da celebração do acordo. Ora, se o próprio investigado deu ensejo à rescisão do acordo, deixando de adimplir as obrigações convencionadas, é de todo evidente que não se poderá desprezar os elementos de informação por ele fornecidos.

Para reafirmar esse entendimento, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, confirmou que a confissão pode ser usada na Persecução Penal, tendo em vista a rescisão do acordo.

Apelação Criminal. Furto qualificado. Preliminar. Rescisão do acordo de não persecução penal por descumprimento das condições. Nulidade por não intimação do acusado para justificação. Improcedência. Ausência de exigência legal. Revelia. Nulidade da sentença por valoração da confissão realizada no acordo.

Impossibilidade. Contrapartida ministerial. Prefaciais rejeitadas. Mérito. Absolvção. Inviabilidade. Conjunto probatório coeso. Desclassificação para o crime de apropriação indébita. Impossibilidade. Condenação mantida. Recurso desprovido. – A celebração do Acordo de Não Persecução Penal decorre da convergência das vontades das partes. Enquanto o Ministério Público oferece ao investigado uma alternativa à propositura da ação penal, o investigado oferece ao Parquet a confissão formal e circunstancial da prática da infração



penal, comprometendo-se a cumprir determinadas condições para reparar a violação cometida. – Caso cumpridas as condições estipuladas, o investigado tem como contrapartida a extinção de sua punibilidade. Por outro lado, o descumprimento dos termos do acordo implica sua rescisão, com consequente oferecimento da denúncia. Inexiste obrigatoriedade de realização de “audiência de justificação” nesse caso, cabendo ao Ministério Público comunicar o descumprimento ao juízo para a sua rescisão. – Rescindido o acordo, a contrapartida da acusação é justamente a confissão anteriormente feita pelo réu, cuja utilização como prova no curso do processo não implica qualquer irregularidade, em especial porque eventual condenação só será possível diante de outros elementos que lhe deem respaldo. – Atribuir à confissão realizada índole “puramente moral, sem repercussão jurídica”, como pretende a Defensoria Pública, é desnaturar o instituto, abolindo a contrapartida do Ministério Público, órgão incumbido da representação dos interesses sociais e não da tutela da moral individual. – Não há que se falar em absolvição ou desclassificação da conduta se a materialidade e autoria do apelante na prática do crime de furto qualificado restaram cabalmente comprovadas nos autos. (TJMG – Apelação Criminal 1.0000.23.064155-7/001, Relator: Des. Jaubert Carneiro Jaques, 6ª Câmara Criminal, j. em 04.07.2023, p. em 05.07.2023)

A infração penal não pode ter sido cometida com violência ou grave ameaça, já que o ANPP é voltado para crimes de menor ou média gravidade, não sendo aplicável a condutas mais graves que demandam uma resposta penal mais severa do Estado. Também se exige que a pena mínima cominada ao delito seja inferior a quatro

anos, critério que delimita o alcance do acordo e reforça sua aplicação a infrações menos gravosas.

Lima (2021, p.239), enuncia que:

[...] não será cabível a celebração do acordo de não persecução, pouco importando se se trata de delito cometido contra homem ou mulher. Na sequência, o legislador também veda a celebração do acordo, quando o delito for praticado contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, hipótese em que pouco importa se o delito foi praticado (ou não) no contexto da violência doméstica e familiar.

É necessário que o acordo seja suficiente e adequado para reprovação e prevenção do crime, requisito de natureza subjetiva e discricionária que confere ao Ministério Público a prerrogativa de avaliar se as condições propostas atingem efetivamente os objetivos de reprovar a conduta criminoso e prevenir novas infrações. É justamente nesse ponto que se concentra grande parte do debate sobre a discricionariade ministerial, pois cabe ao membro do Ministério Público exercer um juízo de valor fundamentado, ao decidir sobre a conveniência da proposta do acordo.

APELAÇÃO CRIMINAL. FURTO SIMPLES. Preliminar. Pleito de oferecimento de ANPP. Ausência de direito subjetivo do acusado à proposta de acordo de não persecução penal. Discricionariade do Ministério Público para avaliar requisitos objetivos e subjetivos do art. 28-A do CPP. Recusa devidamente fundamentada. Alegação de desconhecimento da notificação isolada e sem provas. Ausência de reclamo defensivo no momento oportuno. Réu que foi, no curso desta ação criminal, condenado por prática de furto. Benesse que não seria bastante para a reprovação e prevenção do delito. Rejeitada. Mérito. Absolvição. Descabimento.



Materialidade e autoria comprovadas. Sem insurgência defensiva. Dosimetria que não comporta reparos. Ausência de legitimidade do Ministério Público para requerer a fixação da reparação mínima do dano. Inocorrência. Parquet que detém, assim como a parte ofendida, legitimidade para pleitear a reparação. Caso concreto, em que houve pedido expressamente formulado na denúncia. Fixação de valor mínimo para reparação dos danos prevista no artigo 387, IV, do CPP. Contraditório e ampla defesa assegurados. Condição financeira do réu não afasta a obrigação. Eventual parcelamento deve ser requerido ao juízo da execução. Preliminar rejeitada e apelo não provido. (TJSP; Apelação Criminal 1506430-59.2022.8.26.0506; Relator (a): Hugo Maranzano; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Ribeirão Preto - 4ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 30/09/2025; Data de Registro: 30/09/2025)

Ficam evidentes os requisitos para a existência do Acordo de Não persecução penal, não havendo maiores discussões entorno dos requisitos externos aos elementos objetivos empregados pela Lei.

2.3. Condições do acordo (Art. 28-A, incisos I a V, do CPP)

Uma vez preenchidos os requisitos para a proposição, o Ministério Público poderá oferecer o Acordo de Não Persecução Penal mediante o cumprimento de uma ou mais condições, que podem ser ajustadas cumulativa ou alternativamente, de acordo com as particularidades do caso concreto. A primeira condição consiste em reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, refletindo o caráter restaurativo do acordo e priorizando a compensação pelo prejuízo

sofrido. A exceção ocorre, nos casos, em que for comprovada a impossibilidade de fazê-lo.

Outra condição é a renúncia voluntária a bens e direitos, que se refere à entrega de tudo aquilo que tenha sido utilizado como instrumento, produto ou proveito do crime, com o objetivo de descapitalizar atividades ilícitas. Também poderá ser determinada a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas, por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local indicado pelo juízo da execução. Tal medida busca a ressocialização do investigado e a promoção do benefício coletivo.

Poderá ser fixada a obrigação de pagar prestação pecuniária, conforme os termos do artigo 45 do Código Penal, a ser estipulada em favor de entidade pública ou de interesse social, indicada pelo juízo da execução, com a finalidade de proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados pelo delito. Pode ser estabelecida a obrigação de cumprir, por prazo determinado, outras condições indicadas pelo Ministério Público, desde que sejam proporcionais e compatíveis com a infração penal imputada. Essa cláusula confere flexibilidade ao Ministério Público para adaptar o acordo às peculiaridades de cada situação, observando sempre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É fundamental que todas as condições do acordo sejam claras, específicas e exequíveis, e que tanto o investigado, quanto seu defensor compreendam integralmente os termos antes da assinatura. O descumprimento de qualquer dessas condições poderá acarretar a rescisão do acordo e o prosseguimento da persecução penal.



Uma das alternativas mais promissoras para tornar o sistema mais eficiente e adequado repousa na implementação de um modelo de acordo no âmbito criminal. Com isso, seria estabelecido um sistema com a eleição inteligente de prioridades, levando para julgamento plenário somente aqueles casos mais graves. Para os demais casos, de pequena e média gravidades, restaria a possibilidade da celebração de acordos que evitariam o full trial. (CABRAL, 2019, p. 18).

Com o intuito de agilizar a resolução dos casos, desde que preenchidos os requisitos legais, é plenamente possível utilizar o procedimento do Acordo de Não Persecução Penal. Essa é uma das opções mais promissoras para tornar o sistema judiciário brasileiro mais eficiente e adequado.

2.4. Hipóteses de não aplicação do ANPP (Art. 28-A, § 2º, do CPP).

O legislador também estabeleceu situações em que o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não será aplicável, mesmo que os requisitos do caput estejam preenchidos. Uma dessas hipóteses ocorre, quando há cabimento de Transação Penal, pois, se a infração for de menor potencial ofensivo e couber Transação Penal, conforme previsto na Lei dos Juizados Especiais Criminais, esta terá prioridade sobre o ANPP. O benefício não será aplicado ao investigado reincidente ou com conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, salvo se as infrações penais pretéritas forem insignificantes. Essa regra visa impedir que o acordo seja utilizado por criminosos contumazes, reservando-se a sua aplicação a indivíduos

que tenham cometido um delito de forma isolada ou com menor gravidade.

Outra restrição importante diz respeito ao agente beneficiado, nos cinco anos anteriores. Caso o investigado já tenha sido beneficiado com ANPP, nos cinco anos anteriores ao cometimento de nova infração, ele não poderá celebrar novo acordo, salvo no caso de suspensão condicional do processo. Também não será aplicável o ANPP a crimes praticados, no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. Essa vedação reflete a política pública de proteção às vítimas de violência de gênero, que exige uma resposta mais firme e protetiva do sistema de justiça.

A jurisprudência e a doutrina têm discutido outras situações em que o ANPP pode ser inviabilizado, como a ausência de confissão formal e circunstanciada, a prática de crimes com violência ou grave ameaça e a pena mínima igual ou superior a quatro anos. A recusa do Ministério Público em propor o acordo deve ser sempre fundamentada, podendo ser objeto de controle judicial, tema que será abordado em seção posterior.

A respeito do que foi dito, tem-se o seguinte entendimento do Enunciado nº 21 Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) nos seguintes termos:

Não caberá o acordo de não persecução penal se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional,



exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas, entendidas estas como delitos de menor potencial ofensivo.

Este enunciado evidencia de forma clara a exigência do investigado, para ter direito ao Acordo de Não Persecução Penal, em ser primário, assim como não restarem dúvidas, enquanto a possibilidade conduta criminal habitual, reiterada ou profissional em crime de relevância. Fica destacado que as circunstâncias impeditivas não se estendem aos crimes de menor potencial ofensivo pretéritas.

2.5. Formalização, homologação e consequências

O Acordo de Não Persecução Penal, após a negociação e aceitação das condições, é formalizado por escrito e assinado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. Em seguida, é submetido à homologação judicial. Na audiência de homologação, o juiz deve verificar a voluntariedade do investigado, bem como a legalidade do acordo. Caso o magistrado identifique irregularidades ou considere as condições inadequadas, poderá devolver os autos ao Ministério Público para eventual reformulação da proposta.

A recusa de homologação pelo juiz não significa a extinção automática do processo, mas pode ensejar a necessidade de ajustes ou de complementação das investigações, garantindo que o procedimento esteja plenamente em conformidade com os requisitos legais. Uma vez homologado judicialmente, o acordo é encaminhado ao juízo da execução penal para acompanhamento e fiscalização de seu cumprimento.

Durante a execução, a vítima tem direito de ser comunicada sobre a homologação e o posterior acompanhamento do acordo. Se o investigado deixar de cumprir as condições estabelecidas, o Ministério Público poderá requerer a rescisão do Acordo e o prosseguimento da Persecução Penal, com o oferecimento da Denúncia. Caso as condições sejam integralmente cumpridas, ocorre a extinção da punibilidade, sem que haja registro de condenação criminal.

Os ministros sustentaram que, uma vez iniciada a Persecução Penal, não seria viável retroceder no andamento processual. Acompanhando o raciocínio do referido Tribunal, Rocha (2021, p.93-94):

[...] percebe-se que, admitir o acordo em qualquer momento do processo traz prejuízos ao trabalho das instituições e ao processo, que já se desenvolveu com alguns ou vários procedimentos, que deveriam (caso o ANPP fosse realizado) ser simplesmente desconsiderados. O tempo dos diversos agentes que atuam no processo, o dinheiro gasto para movimentar a máquina do Estado e o trabalho de todos os que se empenharam seria desperdiçado.

Importante destacar que, conforme previsão legal, a celebração e o cumprimento do ANPP não geram reincidência nem antecedentes criminais, garantindo que o investigado não seja estigmatizado por um acordo que tem como finalidade evitar a imposição de pena privativa de liberdade. Essa consequência é fundamental, pois reforça o caráter consensual e restaurativo do instituto, priorizando soluções mais céleres e menos onerosas ao sistema de justiça, sem abrir mão do controle judicial e do cumprimento efetivo das condições impostas.



3. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA SOBRE A DISCRICIONARIEDADE DO MP

A introdução do ANPP no sistema jurídico brasileiro reacendeu o debate sobre a natureza da atuação do Ministério Público, especialmente no que tange à sua discricionariedade. A doutrina e a jurisprudência têm se debruçado sobre a questão de saber se a propositura do acordo constitui um direito subjetivo do investigado ou um poder-dever do órgão ministerial. A compreensão dessa natureza é crucial para delimitar os limites da atuação do MP e a extensão do controle judicial.

3.1. O ANPP como Poder-Dever do Ministério Público

A corrente majoritária, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência dos Tribunais Superiores (STJ e STF), tem consolidado o entendimento de que a propositura do ANPP configura um **poder-dever** do Ministério Público. Isso significa que, uma vez preenchidos os requisitos objetivos previstos no Art. 28-A do CPP, o membro do Ministério Público não possui uma mera faculdade de propor o acordo, mas sim o dever funcional de analisar a seu cabimento e, se entender que é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, oferecê-lo ao investigado.

Essa interpretação decorre de diversos fatores. Apesar de ser um poder-dever, a atuação ministerial não é totalmente vinculada, existindo uma **discricionariedade regrada**. Primeiramente, a função do Ministério Público, embora dotada de autonomia e independência, é regida pelo princípio da obrigatoriedade da ação penal, que, no

contexto da justiça consensual, flexibiliza-se para permitir soluções alternativas. Essa flexibilização não se traduz em arbítrio. O MP atua como fiscal da lei e defensor da ordem jurídica, e sua decisão de propor ou não o ANPP deve estar em conformidade com os ditames legais e os princípios que regem a administração da justiça. É crucial ressaltar que o **ANPP não é um direito subjetivo do investigado**; a decisão final sobre a proposta cabe ao MP, titular da Ação Penal.

Em segundo lugar, a ideia de poder-dever busca equilibrar a autonomia do MP com a necessidade de garantir a isonomia e a previsibilidade na aplicação da lei. Se a propositura do ANPP fosse uma mera faculdade discricionária, sem qualquer baliza, poderia gerar situações de desigualdade, onde investigados em situações idênticas receberiam tratamentos distintos sem justificativa plausível. A imposição de um dever de analisar e, se for o caso, propor o acordo, minimiza essa possibilidade.

3.2. A Discricionariiedade Regrada

Apesar de o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) configurar um poder-dever do Ministério Público, sua atuação na propositura do acordo não é inteiramente vinculada. O membro do MP dispõe de uma margem de discricionariiedade regrada, que lhe permite avaliar a conveniência e a oportunidade da medida no caso concreto. Essa discricionariiedade, contudo, não é absoluta nem arbitrária, sendo limitada pelos próprios termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal e pelos Princípios Constitucionais da Legalidade, Proporcionalidade e Razoabilidade. O núcleo dessa atuação discricionária reside na análise dos requisitos de necessidade e



suficiência do acordo para a reprovação e prevenção do crime, bem como na definição das condições a serem impostas ao investigado.

A avaliação da necessidade e suficiência constitui o ponto central da discricionariedade ministerial. O membro do Ministério Público deve examinar cuidadosamente as circunstâncias do crime, a personalidade do agente, seus antecedentes, sua conduta social e demais elementos que indiquem se o acordo é a resposta mais adequada para o caso. Mesmo que os requisitos objetivos estejam preenchidos, pode-se entender que a gravidade concreta da conduta, ainda que sem violência ou grave ameaça, demanda uma resposta mais severa do sistema penal. Essa decisão, porém, deve ser sempre devidamente fundamentada em elementos concretos dos autos, afastando juízos genéricos ou meras considerações abstratas sobre o tipo penal.

De igual modo, a definição das condições do acordo também exige ponderação e proporcionalidade. Compete ao Ministério Público selecionar, entre as opções previstas no artigo 28-A do CPP, aquelas que se mostrem mais adequadas e compatíveis com a natureza da infração imputada e com os objetivos do instituto. A negociação das condições com a defesa é etapa essencial para assegurar o equilíbrio entre os interesses da sociedade, a reprovação da conduta e a reinserção social do investigado. Assim, a Razoabilidade e a Proporcionalidade das condições propostas são determinantes para a validade, aceitação e eficácia do acordo, garantindo a legitimidade do ANPP como instrumento de justiça penal consensual.

3.3. A Recusa do Ministério Público e a Necessidade de Fundamentação

Um dos pontos mais sensíveis da discricionariedade ministerial é a recusa em propor o ANPP. A jurisprudência tem sido firme em exigir que essa recusa seja devidamente fundamentada. A ausência de fundamentação ou a apresentação de motivos genéricos, abstratos ou ilegais pode caracterizar arbitrariedade e abrir margem para o controle judicial.

Por exemplo, a recusa baseada unicamente na gravidade abstrata do delito, sem considerar as particularidades do caso concreto, tem sido rechaçada pelos tribunais superiores. Da mesma forma, a recusa motivada por preconceitos ou por uma política criminal interna do Ministério Público que contrarie a lei é considerada ilegal. A fundamentação deve ser clara, precisa e vinculada aos fatos e às provas constantes da investigação.

Essa exigência de fundamentação decorre do Princípio da Motivação dos Atos Administrativos e da necessidade de controle da Legalidade e da Razoabilidade da atuação ministerial. A ausência de fundamentação adequada pode levar à invalidação da recusa e à determinação para que o MP reavalie a possibilidade de propor o acordo. A fundamentação deve ser baseada em elementos objetivos do caso, evitando-se argumentos genéricos ou subjetivos que não encontrem respaldo nos autos.

3.4. O ANPP não é um Direito Subjetivo do Investigado

Apesar de ser um poder-dever do Ministério Público, o ANPP não é considerado um direito subjetivo do investigado. Isso



significa que o investigado não pode exigir a celebração do acordo, mesmo que preencha todos os requisitos objetivos. A decisão final sobre a propositura do acordo cabe ao Ministério Público, que detém a titularidade da Ação Penal.

Essa distinção é importante. Se o ANPP fosse um direito subjetivo, o Poder Judiciário poderia impor ao MP a obrigação de propor o acordo, o que violaria a separação de funções e a autonomia do Ministério Público. Como não é um direito subjetivo, o controle judicial se limita a verificar a Legalidade e a Razoabilidade da decisão do MP, sem substituir o juízo de mérito do órgão ministerial. A doutrina e a jurisprudência têm construído um entendimento equilibrado sobre a discricionariedade do Ministério Público no ANPP. Trata-se de um poder-dever, exercido com discricionariedade regrada, que exige fundamentação concreta e está sujeito a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Essa construção busca harmonizar a autonomia do MP com os Princípios da Isonomia, da Razoabilidade e do Devido Processo Legal, garantindo que o ANPP seja aplicado de forma justa e eficaz. Em 2020 o Código de Defesa do Consumidor completou 30 anos, e ao longo de todos eles, é visível as mudanças e benfeitorias que sua chegada trouxe para o dia a dia do brasileiro. Dessa maneira podemos ver que as leis estabelecem vantagens não somente para quem consome, mas também para quem vende.

Isso significa que, mesmo que todos os requisitos objetivos e subjetivos estejam preenchidos, o investigado não pode exigir judicialmente que o Ministério Público proponha o ANPP. A decisão final sobre a propositura do acordo ainda compete ao MP, que exerce

um juízo de valor sobre a necessidade e suficiência do acordo para o caso concreto. Essa ausência de direito subjetivo não afasta a possibilidade de controle da Legalidade e da Razoabilidade da recusa ministerial.

O controle judicial, nesse contexto, não se confunde com a substituição da vontade do Ministério Público pelo juiz. O papel do Judiciário é verificar se a recusa do MP foi devidamente fundamentada e se está em conformidade com a lei e os princípios constitucionais. Se a recusa for considerada injustificada ou ilegalmente motivada, o juiz poderá determinar que o MP reavalie a situação ou, em casos extremos, rejeitar a denúncia por falta de interesse de agir, conforme será detalhado na próxima seção.

HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. ART. 28-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NEGATIVA FUNDAMENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DISCRICIONARIEDADE REGRADA. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DO INVESTIGADO. CONTROLE JUDICIAL RESTRITO À LEGALIDADE. ORDEM DENEGADA. I. CASO EM EXAME Habeas corpus impetrado em favor de acusado denunciado pela suposta prática do crime do art. 311, "caput", c/c art. 29, "caput", do Código Penal, consistente na modificação de veículo de sua propriedade para assemelhar-se a viatura policial descaracterizada. Pleito para determinar ao Ministério Público a propositura de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), após reiteradas recusas fundamentadas pelo Promotor de Justiça e pela Procuradoria Geral de Justiça. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO A questão em discussão consiste em verificar se é possível ao Poder Judiciário determinar ao Ministério Público a propositura de ANPP quando este, de



forma fundamentada, entende que a medida não é necessária e suficiente para reprovação e prevenção do crime. III. RAZÕES DE DECIDIR

O art. 28-A do CPP estabelece requisitos objetivos para a proposta de ANPP, mas condiciona sua aplicação à avaliação de necessidade e suficiência pelo Ministério Público, não configurando direito subjetivo do investigado. A decisão ministerial de não propor o acordo, desde que fundamentada e baseada em elementos concretos do caso, insere-se na discricionariedade regrada do titular da ação penal, conforme entendimento do STF e STJ. O controle judicial limitasse à legalidade do ato, não podendo substituir o juízo de conveniência e oportunidade do Ministério Público. No caso, a recusa foi devidamente fundamentada, amparada na gravidade da conduta e na insuficiência do acordo como resposta penal, inexistindo constrangimento ilegal ou abuso de autoridade.

IV. DISPOSITIVO E TESE Ordem denegada. Tese de julgamento: O Acordo de Não Persecução Penal não constitui direito subjetivo do investigado, cabendo ao Ministério Público, com fundamentação concreta, avaliar sua necessidade e suficiência. O controle judicial sobre a recusa do ANPP restringe-se à verificação da legalidade, sendo vedada a substituição do juízo de conveniência e oportunidade ministerial. É legítima a negativa do ANPP baseada em elementos concretos relacionados à gravidade da conduta e à insuficiência do acordo como resposta penal. Dispositivos relevantes citados: CPP, art. 28-A; CP, arts. 29 e 311. Jurisprudência relevante citada: STF, AgReg no HC n. 195.327/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 13.4.2021; STJ, REsp n. 2.182.445/RN, Rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 13/5/2025, DJe 20/5/2025. (TJSP; Habeas Corpus Criminal 2205797-65.2025.8.26.0000; Relator (a): Isaura Cristina Barreira; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 29ª Vara

Criminal; Data do Julgamento: 10/09/2025; Data de Registro: 11/09/2025)

4. CONTROLE JUDICIAL DA RECUSA DO ANPP PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A questão do controle judicial sobre os atos do Ministério Público, especialmente no que se refere à recusa em propor o Acordo de Não Persecução Penal, é um dos temas mais complexos e relevantes no âmbito da justiça consensual. A tensão entre a autonomia funcional do MP e a necessidade de garantir os direitos dos investigados e a correta aplicação da lei coloca o Poder Judiciário em uma posição delicada, de guardião da legalidade sem, contudo, invadir a esfera de atribuições do órgão acusador.

A recusa do Ministério Público em propor o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não é uma decisão final e irrecorrível. O próprio Código de Processo Penal, prevê como um mecanismo de controle interno: o investigado pode requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público para reexame da decisão. Este controle interno é fundamental para garantir a uniformidade na aplicação do ANPP e para corrigir eventuais recusas injustificadas ou que não estejam em conformidade com a lei e as diretrizes institucionais.

O órgão superior do MP, ao analisar o pedido de reexame, poderá manter a recusa, propor o acordo com ou sem alterações, ou determinar que o membro do MP de primeira instância o faça. Esse mecanismo de controle interno reforça a ideia de que o oferecimento do ANPP é um poder-dever do Ministério Público, e não uma mera



faculdade, e que a discricionariedade do promotor de justiça é regrada e passível de revisão.

4.1. O Mecanismo de Controle Interno: A Remessa ao Órgão Superior (Art. 28-A, § 14, do CPP)

O próprio Código de Processo Penal, ao introduzir o ANPP, previu um mecanismo de controle da recusa ministerial. O § 14 do Art. 28-A estabelece que, “no caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código”.

Este dispositivo cria um sistema de revisão interna, dentro da própria estrutura do Ministério Público. O órgão superior, que geralmente é a Procuradoria-Geral de Justiça (nos MPs estaduais) ou as Câmaras de Coordenação e Revisão (no MPF), reexamina a decisão do membro do MP que atuou no caso. Se o órgão superior entender que a recusa foi indevida, ele pode designar outro membro para oferecer o acordo, ou mesmo avocar o caso e propor o ANPP diretamente.

Este mecanismo é importante, pois representa uma forma de controle da legalidade e da uniformidade da atuação do Ministério Público. Ele permite que a instituição reveja seus próprios atos e corrija eventuais equívocos ou arbitrariedades, sem a necessidade de intervenção externa. A iniciativa para acionar esse controle é da defesa, que deve requerer a remessa dos autos ao juiz, que, por sua vez, os encaminhará ao órgão de revisão.

4.2. Os Limites do Controle Judicial: A Jurisprudência do STJ e do STF

Apesar da existência do controle interno, a questão que se coloca é: qual o papel do Poder Judiciário diante da recusa do MP? A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se consolidado, no sentido de que o controle judicial é possível, mas limitado. Ele não pode substituir o juízo de mérito do Ministério Público, mas pode e deve fiscalizar a legalidade e a razoabilidade da decisão.

Controle sobre os Requisitos Objetivos: O STJ, em diversas decisões, tem afirmado que o controle judicial pode incidir sobre a análise dos requisitos objetivos do ANPP. Se o Ministério Público recusa o acordo com base na ausência de um requisito objetivo (por exemplo, alegando que a pena mínima é superior a 4 anos, quando na verdade não é), o juiz pode intervir para corrigir esse erro. Nesses casos, não se trata de uma análise de mérito, mas de uma verificação da correta aplicação da lei.

Impossibilidade de Controle sobre o Mérito: Por outro lado, quando a recusa do MP se baseia em um juízo de valor sobre a necessidade e a suficiência do acordo para a reprovação e prevenção do crime, o controle judicial é mais restrito. O STJ e o STF entendem que, nesse ponto, a decisão é de mérito e insere-se na esfera de discricionariedade do Ministério Público. O juiz não pode substituir a avaliação do MP e determinar a propositura do acordo, pois isso violaria a titularidade da ação penal e a separação de funções.



4.3. A Recusa Injustificada e suas Consequências

Como visto, a principal consequência da recusa injustificada ou ilegalmente motivada do ANPP é a possibilidade de rejeição da denúncia por falta de interesse de agir. O interesse de agir, uma das condições da ação, pressupõe a necessidade e a adequação da tutela jurisdicional.

Se o Ministério Público, tendo a possibilidade de resolver o conflito por meio de um acordo, recusa-se a fazê-lo sem uma justificativa plausível, sua pretensão de iniciar um processo penal pode ser considerada desnecessária ou inadequada.

Essa tese, embora ainda em consolidação, representa um avanço significativo no controle da discricionariedade ministerial. Ela não obriga o MP a propor o acordo, mas o compele a fundamentar adequadamente sua decisão, sob pena de ver sua pretensão acusatória obstada. Isso incentiva uma atuação mais refletida e responsável por parte do Ministério Público, e fortalece o papel do ANPP como um instrumento efetivo de justiça consensual.

Outra consequência é a possibilidade de o juiz, ao verificar a ilegalidade da recusa, remeter os autos ao órgão superior do Ministério Público para reexame, mesmo que o investigado não tenha feito o requerimento. Essa medida visa garantir que a decisão ministerial seja revista e que o ANPP seja proposto, caso os requisitos estejam presentes.

É importante ressaltar que a recusa injustificada do ANPP pode gerar insegurança jurídica e descredibilizar o instituto, minando sua finalidade de promover a consensualidade e a celeridade na justiça

criminal. Por isso, a atuação do Ministério Público deve ser sempre pautada pela legalidade, razoabilidade e boa-fé.

DIREITO PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). ORDEM DENEGADA. I. Caso em Exame 1.

Habeas Corpus impetrado contra ato do Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, consistente na negativa de proposta de acordo de não persecução penal previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal. O paciente foi condenado por tráfico de entorpecentes em sua forma privilegiada, com pena de 1 ano e 8 meses de reclusão em regime aberto. II. Questão em Discussão 2. Consiste em determinar se a motivação da negativa do ANPP é idônea, com base nas circunstâncias concretas do delito. III. Razões de Decidir 3. O Ministério Público possui discricionariedade regrada para propor o pacto de não persecução, em conformidade com o caput do artigo 28-A do CPP, não se tratando, portanto, de direito subjetivo do réu. 4. Havendo recusa na celebração do acordo, deve o Ministério Público fundamentar a negativa com a indicação tangível dos requisitos ausentes e das circunstâncias que tornam a avença insuficiente à reprovação e prevenção do crime. 5. In casu, a negativa do ANPP foi detalhadamente fundamentada, considerando a gravidade do crime e as circunstâncias do caso concreto, tais como a significativa quantidade de entorpecentes apreendidos e as condições da prisão em flagrante, observando fielmente o entendimento jurisprudencial acerca do tema, de maneira a inexistir ato coator a ser sanado. IV. Dispositivo e Tese 6. Ordem denegada. Tese de julgamento: 1. A recusa do Ministério Público em propor o ANPP deve ser devidamente motivada, o que ocorreu no presente caso. Legislação Citada: CF/1988, art. 129, I; CPP, art. 28-A; Lei n. 11.343/2006, art. 33. Jurisprudência Citada: STF, HC nº 185.913/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes,



Tribunal Pleno, j. 18.09.2024; STF, RE 1.474.988-AgR/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 04/03/2024; TJSP, HC nº 2113475-26.2025.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, j. 11.06.2025; TJSP, HC nº 2014730-11.2025.8.26.0000, Rel. Des. Afonso Faro Jr., j. 02.04.2025; TJSP, HC nº 2047722-25.2025.8.26.0000, rel. Des. Damião Cogan, j. 07/05/2025; TJSP, HC nº 2066000-74.2025.8.26.0000, Rel.

Des. Xavier de Aquino, j. 20/08/2025. (TJSP; Habeas Corpus Criminal 225874496.2025.8.26.0000; Relator (a): Alexandre Lazzarini; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Ilhabela - 2ª Vara; Data do Julgamento: 24/09/2025; Data de Registro: 25/09/2025)

4.4 Casos Práticos e Precedentes Relevantes

A análise de casos práticos e precedentes jurisprudenciais é fundamental para compreender a aplicação concreta do Acordo de Não Persecução Penal e os desafios interpretativos que surgem, no dia a dia forense. A jurisprudência dos tribunais superiores, em especial, tem desempenhado um papel crucial na delimitação dos contornos do instituto, oferecendo diretrizes para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário.

5. A RECUSA INJUSTIFICADA DO MP e a REJEIÇÃO DA DENÚNCIA: O Caso do REsp 2.038.947-SP

O julgamento do Recurso Especial nº 2.038.947-SP pela 6ª Turma do STJ é um dos precedentes importantes sobre o controle judicial da recusa do ANPP. O Ministério Público ofereceu denúncia por tráfico de drogas e, na cota introdutória, afirmou que não poderia

o ANPP, porque o tráfico seria um Crime Hediondo e grave. A defesa, por sua vez, requereu a remessa dos autos ao órgão superior do MP, argumentando que a recusa era genérica e não considerava as particularidades do caso, que poderiam, em tese, configurar tráfico privilegiado.

O STJ, ao analisar o caso, entendeu que a fundamentação do MP era insuficiente e ilegal. A mera menção à gravidade abstrata do delito, sem uma análise concreta dos fatos e das condições pessoais do investigado, não constitui uma justificativa plausível para a recusa do acordo. A Corte ressaltou que o ANPP é um poder-dever do Ministério Público e que sua recusa deve ser fundamentada em elementos concretos que demonstrem a inadequação do acordo para a reprovação e prevenção do crime.

Diante da recusa injustificada, o STJ decidiu que a Denúncia deveria ser rejeitada por falta de Interesse de Agir. Este precedente é de extrema relevância, pois estabelece uma sanção processual para a atuação arbitrária do MP, reforçando a necessidade de uma análise individualizada e fundamentada em cada caso. Ele demonstra que o controle judicial, embora não possa invadir o mérito da decisão ministerial, pode e deve coibir ilegalidades e garantir a efetividade do ANPP.

Na prática, isso significa que, se o juiz verificar que o investigado preenche todos os requisitos objetivos e subjetivos para a celebração do ANPP, e a recusa do Ministério Público se baseou em critérios genéricos, arbitrários ou em uma interpretação equivocada da lei, a denúncia poderá ser rejeitada. A rejeição da denúncia, neste contexto, não se confunde com a absolvição do investigado, mas sim



com a impossibilidade de prosseguimento da Ação Penal por ausência de uma condição essencial: o Interesse de Agir do Ministério Público. O Interesse de Agir, neste caso, estaria ausente, porque a via consensual do ANPP, mais adequada e proporcional, foi indevidamente negada.

Essa postura do STJ visa coibir abusos e garantir que o ANPP cumpra sua finalidade de desjudicialização e racionalização do sistema de justiça criminal. A recusa injustificada não apenas prejudica o investigado, que é privado de uma alternativa menos gravosa, mas também sobrecarrega o Poder Judiciário com processos que poderiam ser resolvidos de forma consensual. A decisão de rejeitar a Denúncia serve como um mecanismo de controle da legalidade da atuação ministerial, reforçando a ideia de que a discricionariedade do MP é regrada e não absoluta.

5.1. A Controvérsia do ANPP no Tráfico Privilegiado

A controvérsia envolvendo a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) ao tráfico privilegiado tem se revelado um dos temas mais complexos e discutidos no âmbito jurídico. O tráfico privilegiado, previsto no §4º do Art. 33 da Lei nº 11.343/2006, representa uma causa de diminuição de pena aplicável ao réu que, comprovadamente, seja primário, possua bons antecedentes, não se dedique a atividades criminosas nem integre organização criminosa. Como a aplicação dessa causa de diminuição pode reduzir a pena a patamares inferiores a quatro anos, discute-se a compatibilidade desse crime com os requisitos para concessão do ANPP.

De um lado, há uma corrente contrária à aplicação do acordo, que sustenta que, apesar da redução de pena, a natureza do delito continua sendo de tráfico de drogas, considerado de elevada gravidade e de grande potencial ofensivo, atentando contra a saúde pública. Argumenta-se ainda que a Lei de Drogas constitui um microsistema jurídico próprio, com institutos específicos, o que afastaria a incidência automática de normas gerais do Código de Processo Penal. A recusa do Ministério Público em propor o acordo seria justificada pela gravidade intrínseca do delito e pela necessidade de uma resposta penal mais rigorosa por parte do Estado.

Por outro lado, uma corrente favorável defende que a análise deve ser objetiva e pautada pelos critérios legais. Se, com a aplicação da causa de diminuição, a pena mínima em abstrato for inferior a quatro anos, o requisito legal do ANPP está formalmente preenchido. Negar a aplicação com base apenas na natureza do crime significaria criar uma vedação não prevista em lei, violando o Princípio da Legalidade. Ademais, o tráfico privilegiado, por suas características específicas, distingue-se do tráfico comum, revelando menor gravidade e permitindo um tratamento mais proporcional e individualizado ao caso concreto. Nessa perspectiva, a concessão do acordo estaria em conformidade com os Princípios da Individualização da Pena e da Proporcionalidade, especialmente diante do caráter menos lesivo de algumas condutas enquadradas nessa figura penal.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem oscilado ao longo do tempo, mas a tendência mais recente tem sido admitir a possibilidade de aplicação do ANPP ao tráfico privilegiado. Tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto o Supremo Tribunal Federal



(STF) vêm consolidando o entendimento de que a análise deve ser feita caso a caso, considerando as circunstâncias concretas. Não há uma vedação legal absoluta. O Ministério Público, no entanto, pode, de forma fundamentada, recusar a proposta, se demonstrar que, no caso específico, a medida não seria suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Exemplo disso ocorre, quando há elementos que indiquem envolvimento mais profundo do investigado com a criminalidade, mesmo que não se enquadre tecnicamente em organização criminosa. Nesses casos, a recusa pode ser justificada, mas não é admissível uma negativa genérica baseada unicamente na nomenclatura do crime.

A discussão sobre a aplicação do ANPP ao tráfico privilegiado reflete um debate mais amplo sobre a finalidade do sistema penal, a efetividade das medidas alternativas e a importância de decisões individualizadas e fundamentadas. A tendência jurisprudencial atual demonstra um avanço, no sentido de uma aplicação mais equilibrada e racional do instituto, evitando generalizações que possam restringir direitos e garantias sem respaldo legal.

5.2. A Retroatividade do ANPP e o Controle Judicial

Outra questão relevante que chegou aos tribunais superiores foi a da retroatividade do ANPP. A Lei nº 13.964/2019, que instituiu o acordo, é uma norma de natureza mista, com conteúdo Penal e Processual. Como o ANPP é mais benéfico ao réu, a jurisprudência se consolidou, no sentido de que ele deve retroagir para alcançar fatos

ocorridos antes de sua vigência, desde que a denúncia ainda não tenha sido recebida.

O STF, em julgamento com repercussão geral, definiu os limites dessa retroatividade, estabelecendo que o ANPP pode ser proposto, mesmo em processos já em curso, desde que não haja condenação definitiva. Essa decisão ampliou o alcance do instituto e gerou uma série de pedidos de aplicação retroativa, o que, por sua vez, intensificou o debate sobre o controle judicial da recusa do MP em propor o acordo nesses casos.

Os tribunais têm aplicado a mesma lógica: o controle judicial se limita à verificação dos requisitos objetivos e da legalidade da fundamentação da recusa. A retroatividade não transforma o ANPP em um direito subjetivo, mas impõe ao Ministério Público o dever de analisar sua aplicabilidade aos casos pendentes, de forma fundamentada.

5.3. Outros Casos Relevantes

Além das questões mencionadas, a jurisprudência tem enfrentado diversos desafios, na aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), revelando aspectos relevantes para a consolidação desse instituto. Um dos pontos mais debatidos é a confissão como requisito, especialmente, quanto ao seu alcance e à possibilidade de retratação. Os tribunais têm firmado entendimento de que a confissão é um requisito essencial, devendo ser voluntária e detalhada, pois representa um ato de reconhecimento da prática do delito, elemento indispensável para a formalização do acordo.



Outro aspecto importante é a recusa do investigado. A legislação e a jurisprudência reconhecem que o investigado não é obrigado a aceitar o ANPP, e sua recusa não pode ser interpretada em seu desfavor. Caso o acordo não seja celebrado, o processo seguirá seu curso normal, com a denúncia sendo oferecida pelo Ministério Público, sem prejuízo dos direitos do acusado.

Destaca-se o papel do juiz na homologação do acordo, que deve se limitar à verificação da legalidade e da voluntariedade, sem interferir no conteúdo das condições estabelecidas entre o Ministério Público e o investigado, exceto quando forem abusivas ou ilegais. Essa limitação reforça a separação de funções e preserva a autonomia do Ministério Público na condução do acordo, ao mesmo tempo em que assegura o respeito aos direitos fundamentais.

A análise desses precedentes demonstra que o ANPP é um instituto em constante construção e aprimoramento. A jurisprudência tem buscado equilibrar a autonomia do Ministério Público com a necessidade de controle judicial e a proteção dos direitos individuais. Observa-se uma tendência de fortalecimento do controle de legalidade, com maior exigência de fundamentação para a recusa do acordo por parte do Ministério Público, o que contribui para maior transparência e segurança jurídica.

A consolidação do ANPP tem caminhado para torná-lo um instrumento efetivo de justiça consensual, proporcionando celeridade processual, racionalização de recursos e maior eficiência no sistema de justiça penal, sem abrir mão das garantias legais e constitucionais dos investigados.

6. CONCLUSÃO

O Acordo de Não Persecução Penal, inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Pacote Anticrime, representa uma importante inovação na busca por uma justiça criminal mais célere, eficiente e consensual. Ao conferir ao Ministério Público a prerrogativa de propor uma solução negociada para crimes de menor e média gravidade, o ANPP alinha o Brasil a uma tendência global de desjudicialização e de valorização de medidas alternativas ao Processo Penal tradicional. A implementação desse instituto não se faz sem desafios, e a problemática central que emerge diz respeito aos limites da discricionariedade ministerial e à extensão do controle judicial sobre a recusa em propor o acordo.

A atuação do Ministério Público na propositura do ANPP não é uma mera faculdade, mas sim um **poder-dever**. Isso significa que, preenchidos os requisitos objetivos previstos no Art. 28-A do CPP, o membro do MP tem o dever funcional de analisar a viabilidade do acordo. A decisão de propor ou não o ANPP, contudo, envolve uma margem de **discricionariedade regrada**, especialmente na avaliação da necessidade e suficiência da medida para a reprovação e prevenção do crime. Essa discricionariedade, porém, não é absoluta e deve ser exercida de forma fundamentada, com base em elementos concretos do caso, sob pena de caracterizar arbitrariedade.

O controle judicial sobre a recusa do Ministério Público em propor o ANPP é um mecanismo de equilíbrio essencial para a correta aplicação do instituto. A jurisprudência do STJ e do STF tem se consolidado no sentido de que esse controle deve se ater à verificação da legalidade e da razoabilidade da decisão ministerial, sem invadir o



mérito da conveniência e oportunidade do acordo. O Poder Judiciário pode e deve fiscalizar se a recusa está devidamente fundamentada e se não se baseia em critérios genéricos, abstratos ou ilegais. A consequência de uma recusa injustificada, como estabelecido em importantes precedentes, pode ser a própria rejeição da denúncia por falta de interesse de agir, o que representa um forte incentivo para uma atuação mais criteriosa e responsável por parte do Ministério Público.

A análise de casos práticos, como a aplicação do ANPP no tráfico privilegiado, ilustra a complexidade do tema e a importância da interpretação jurisprudencial na conformação do instituto. A tendência dos tribunais superiores de admitir a aplicação do acordo nesses casos, desde que, de forma individualizada e fundamentada, demonstra uma evolução no sentido de priorizar a análise concreta em detrimento de vedações genéricas.

Os limites da discricionariedade do Ministério Público na propositura do ANPP são definidos pela própria lei, pelos Princípios Constitucionais e pela jurisprudência dos tribunais superiores. A recusa em propor o acordo é passível de controle judicial, que, embora não possa substituir o juízo de mérito do MP, tem o poder de coibir ilegalidades e arbitrariedades, garantindo que o ANPP cumpra sua função de instrumento de justiça consensual, célere e eficaz. O aprimoramento contínuo do diálogo entre o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia e o Poder Judiciário é fundamental para a consolidação e o sucesso desse importante marco na justiça criminal brasileira. O desafio permanente é encontrar o justo equilíbrio entre a autonomia funcional do órgão acusador e a garantia dos

direitos fundamentais dos investigados, em busca de uma justiça que seja, ao mesmo tempo, eficiente e justa.

O ANPP se apresenta como uma ferramenta valiosa para a modernização da justiça criminal brasileira, promovendo a consensualidade, a celeridade e a eficiência. Sua efetividade depende de uma atuação responsável e fundamentada do Ministério Público, de um controle judicial rigoroso e de uma constante adaptação às demandas sociais e jurídicas. A contínua discussão e aprimoramento do ANPP são essenciais para que o instituto cumpra plenamente seu potencial de transformar a realidade do sistema penal no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo de não persecução penal – Guia prático - TJMG; HC 081252308.2022.8.13.0000; sexta Câmara Criminal; Rel. Des. Furtado de Mendonça; Julg. 28/06/2022; DJEMG 29/06/2022). Disponível <https://www.mpmg.mp.br/data/files/2F/14/F8/5E/D59A38106192FE28760849A8/em:>

%20Acordo%20de%20nao%20persecucao%20penal.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024

ANDRADE, Mauro Fonseca; MAGRIN, Júlia Ferrazzi. **O pacote anticrime e seus reflexos sobre os acordos de não persecução penal não homologação sob a égide da Resolução nº 181/2017 do CNMP (LGL\2017\12790)**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (Org.). Acordo de não persecução penal. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 183203.

BEM, Leonardo Schmitt de; BEM, Viviane Aquino de. **Por uma aplicação “antiaporofóbica” do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (Org.). Acordo de não persecução penal. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 115-122.



BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fortalecendo vias para as alternativas penais [recurso eletrônico]: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de não Persecução Penal no Brasil / Conselho Nacional de Justiça... et al.; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi
... et al.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2020. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-emnumeros2020.pdf]. Acesso em: 09.11.2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: [www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-emnumeros2021-221121.pdf]. Acesso em: 09.11.2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: [www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-20221.pdf]. Acesso em: 09.11.2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: [www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023010923.pdf]. Acesso em: 09.11.2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. Brasília: 2017a. Disponível em: [www.cntp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf]. Acesso em: 09.11.2023.

BRITO, Bruna Cardoso De. **Acordo De Não Persecução Penal**. Disponível Em: <https://Ambitojuridico.Com.Br/Cadernos/Direito-Penal/Acordo-De-Nao-Persecucao-Penal/>. Acesso Em: 29 Abr. 2022.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **O requisito da necessidade e suficiência para a reprovação e prevenção do delito para a celebração do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo

Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (Org.). Acordo de não persecução penal. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 419-430.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **A Confissão Circunstanciada Dos Fatos Como Condição Para A Celebração Do Acordo De Não Persecução Penal**. São Paulo: D'Plácido, 2020. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Manual Do Acordo De Não Persecução Penal À Luz Da Lei 13.963/2019 (Pacote Anticrime). Salvador: JusPodivm, 2020.

Conselho Nacional De Procuradores-Gerais Dos Ministérios Públicos Dos Estados E Da União E Grupo Nacional De Coordenadores De Centro De Apoio Criminal. Enunciado N. 19. **O Acordo De Não Persecução Penal É Faculdade Do Ministério Público, Que Avaliará, Inclusive Em Última Análise (§ 14), Se O Instrumento É Necessário E Suficiente Para A Reprovação E Prevenção Do Crime No Caso Concreto**. Disponível Em: https://Criminal.Mppr.Mp.Br/Arquivos/File/GNCCRIM_-_ANALISE_LEI_ANTICRIME_JANEIRO_2020.Pdf. Acesso Em: 10 Mai. 2022.

FREITAS, Vladimir Passos De Freitas. **O Acordo No Processo Criminal É Um Caminho Sem Volta**. Disponível Em: <https://Www.Conjur.Com.Br/2019-Jun-30/Segunda-LeituraAcordo-Processo-Crimina-l-Caminho-Volta>. Acesso Em: 27 De Abr. 2022. MOREIRA, Rômulo De Andrade. O Acordo De Não Persecução Penal. São Paulo: D'Plácido, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. BEM, Leonardo Schmitt de. **Os requisitos do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (Org.). Acordo de não persecução penal. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 267-308.

QUEIROZ, Paulo. **Acordo De Não Persecução Penal– Lei Nº 13.964/2019**. Disponível Em: <https://Www.Pauloqueiroz.Net/Acordo-De-Nao-Persecucao-Penal-Primeira-Parte/>. Acesso Em: 20 Abr. 2022.



SOUZA, Renee Do Ó. **Acordo De Não Persecução Penal Previsto No Novo Art. 28-A Do Código De Processo Penal, Inserido Pela Lei 13.964/2019**. São Paulo: D'Plácido: 2020. P. 129.

SOUZA, Renee Do Ó. **Acordo De Não Persecução Penal: O Papel Da Confissão E A Inexistência De Plea Bargain**. Disponível Em: <https://bit.ly/35FULNX>. Acesso Em: 09 Mai. 2022.

SOUZA, Renee Do Ó; CUNHA, Rogério Sanches. **A Legalidade Do Acordo De Não Persecução Penal: Uma Opção Legítima De Política Criminal**. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Franciso Dirceu; SOUZA, Renee Do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (Coord). **Acordo De Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 Do CNMP Com As Alterações Feitas Pela Res. 183/2018**. 2 Ed, Ver. Ampl. Atual. Salvador: Juspodivm, 2018.

Superior Tribunal de Justiça, HC nº 185.913, Tribunal Pleno, Ministro Relator Gilmar Mendes, julgado em 18/09/2023, PUBLIC 19/09/2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC185.913Retroatividade.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Supremo Tribunal Federal. STF define limites da retroatividade dos acordos não persecução penal. 2024. Disponível <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-limites-daretroatividade-dosacordos-de-nao-persecucao-penal/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

ROCHA, André Aarão. **Acordo de não persecução penal: aspectos teóricos e procedimentais: atualizado conforme a lei 13.964/2019 (pacote anticrime)** / André Aarão Rocha – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia do Processo Penal Conforme a Teoria dos Jogos**. 9. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2021.

SAGGIORATTO, VINÍCIUS. O acordo de não persecução penal comparado aos institutos de justiça negocial estrangeiros. 2021.

Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-comparadoaosinstitutos-de-justica-negocial-estrangeiros/1319094068>. Acesso em: 10 abr. 2024.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Apelação Criminal 1.0000.23.0641557/001, Relator: Des. Jaubert Carneiro Jaques, 6ª Câmara Criminal, j. em 04.07.2023, p. em 05.07.2023. Disponível em: <http://www.talon.com.br/tjmg-mp-pode-usarconfissao-feita-anpp-rescindido/>. Acesso em: 15 nov. 2024.