
O acordo de não persecução penal - ANPP: um repositório histórico nacional do início da implementação do instituto no âmbito do Ministério Público brasileiro

Fabiana Costa Oliveira Barreto

Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (MP-DFT) e Presidente do Grupo Nacional de Coordenadores dos Centros de Apoio Criminais (GNCCRIM). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Selma Leão Godoy

Promotora de Justiça do MPDFT e Secretária-Executiva do Grupo Nacional de Coordenadores dos Centros de Apoio Criminais (GNCCRIM). Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Católica de Brasília.

Resumo: O artigo vertente tem por objetivo apresentar a evolução histórica da implementação do acordo de não persecução penal – ANPP, no âmbito dos Ministérios Públicos nacionais, levando-se a efeito a produção de enunciados e a experiência angariada na Presidência do Grupo Nacional dos Coordenadores dos Centros de Apoio Criminais, do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

Palavras-chave: Ministério Público. GNCCRIM/CNPG. Pacote Anticrime. Acordo de Não Persecução Penal.

Sumário: Introdução. 1 Da construção de infraestrutura necessária à implementação de alternativas penais potencialmente eficientes em absoluta observância ao anseio democrático. 2 Da coerência e alinhamento do ANPP com as diretrizes estruturais e conformadora da atuação proativa, preventiva e resolutiva do Ministério Público nacional. 3 Enunciados do GNCCRIM/CNPG. 4 Panorama nacional das boas práticas desenvolvidas em todas as regiões do país. 5 Atual momento da vigência dos Enunciados editados pelo GNCCRIM e premiação do CNPG. 6 Conclusão. Referências.

Submissão: 25/10/2022

Aceite: 25/10/2022

Introdução

A implementação do Acordo de Não Persecução Penal, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal¹, sob a gestão de sua Procuradora-Geral de Justiça e também Presidente do GNCCRIM², teve como diretriz a especial maximização da produção intelectual e criativa, oportunizada pelo diálogo entre os Coordenadores dos Centros de Apoio Criminais de todo o país, a fim de que as inúmeras dificuldades enfrentadas enverguem-se às boas práticas e se garanta a melhoria da consecução e instrumentalização do novel instituto transaccional.

1 Da construção de infraestrutura necessária à implementação de alternativas penais potencialmente eficientes em absoluta observância ao anseio democrático

A toda evidência que o enfrentamento dos problemas complexos e crônicos do sistema de justiça criminal brasileiro demanda soluções igualmente producentes, que dependem de reflexão profícua para tomada de decisões que resultem em contributos alternativos aos enlacs tradicionais, que há muito não satisfazem o reclamo social, e se revelam absolutamente inexecutáveis e ineficazes, seja quanto ao controle da criminalidade ou mesmo como resposta punitiva estatal a contento.

¹ Iniciada com a publicação da Orientação Conjunta nº 1/2020 – PGJ/CGC/MPDFT, de 23 de janeiro de 2020.

² A gestão foi iniciada com a Presidência do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), no ano de 2021.

É, pois, nesse cenário de reconhecimento da manifesta desconformidade entre os ideais da justeza, celeridade e tempestividade da atividade estatal - inclusive da polícia judiciária, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário, cada qual no exercício de seus misteres constitucionais-, que o ANPP se revela alternativa instrumental e potencialmente transformadora dessa realidade, para muito além de evidente reforço da expectativa de concretização das garantias constitucionais idealistas.

Não se descarta de que o instituto transacional em referência, tal como concebido nas Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ainda padece da devida maturação e conseqüente lapidação jurisprudencial, a qual, por sua vez, ensejará o inevitável reconhecimento de sua validade e eficácia como salutar instrumento de política criminal.

Contudo, seja qual for o resultado que as estatísticas revelarão ao longo do tempo, é de reconhecimento inafastável que somente a conscientização da necessária coexistência pacífica, entre posicionamentos divergentes e igualmente defensáveis, viabiliza o desenvolvimento do diálogo construtivo e garante a observância e o respeito às diferenças individuais que, por certo, se curvam ao anseio do discurso verdadeiramente democrático.

Conclui-se, assim, que a proatividade de proposições ministeriais, tendentes ao fortalecimento da credibilidade do sistema de justiça criminal, encontra guarida na exigência de entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes e

concretos da atuação jurídica do Ministério Público, portanto, mereceu a acolhida pelo CNPG, a fim de que sejam fornecidas a estrutura e as informações necessárias à implementação do instituto do ANPP, em todos os Ministérios Públicos estaduais e ramos do Ministério Público da União.

2 Da coerência e alinhamento do ANPP com as diretrizes estruturais e conformadora da atuação proativa, preventiva e resolutiva do Ministério Público nacional

A par das considerações alhures é igualmente relevante registrar que o ANPP atendeu aos termos da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que tem como finalidade fortalecer e instrumentalizar o Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente efetiva (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Constitui-se, assim, em evidente elemento conformador da diretriz estruturante encartada pela onda renovatória do acesso à justiça e pelo paradigma jurídico do século XXI, portanto, matrizes reconhecidamente incompatíveis com uma atuação institucional formal e burocrática que corrobora com as cifras crescentes da impunidade e cujos reclamos culminaram na exigência do planejamento nacional do Ministério Público brasileiro comprometido com resultados concretos para a sociedade e alinhados à defesa dos direitos fundamentais, à transformação social, à indução de políticas públicas e à diminuição da criminalidade e da corrupção – todos estes, portanto, objetivos que

pressupõem a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pelo CNPG (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 202; CAPPELLETTI; GORDLEY; JOHNSON JR., 1975, p. 649).

A toda evidência que, além de reafirmar o protagonismo do Promotor de Justiça, o ANPP também se alinha ao fenômeno da Justiça Penal Negociada e se constitui em instrumento de efetivação das Regras de Tóquio³, porquanto permitem que se possa:

[...] retirar os procedimentos contra o infrator se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas, de modo a contemplar alternativas legítimas ao cárcere (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016a).

Não se descarta, ainda, que o instituto em referência também encontra guarida na efetivação da Justiça Restaurativa, tal como prevista na Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, já que objetiva a:

[...] satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido

³ Nesse contexto, informe-se que as Regras de Tóquio tem origem em estudo internacional capitaneado pelo Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (em 1986), cujo projeto foi aprovado em 14 de dezembro de 1990, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (8º Congresso), passando a integrar a Resolução nº 45/110, que veiculam as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade, com o objetivo de incentivar a implementação de meios mais eficazes que o cárcere para prevenir a criminalidade e melhorar o tratamento dos encarcerados.

pelo conflito e as suas implicações para o futuro (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016b).⁴

Desta feita, é inarredável a conclusão de que o ANPP encontrou respaldo nos princípios constitucionais da eficiência (Constituição Federal-CF, art. 37, *caput*); da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV); da celeridade (CF, art. 5º, LXXVIII) e, inclusive, no princípio da oportunidade, o qual, por sua vez, “encontra-se fundado em razões de igualdade, pois corrige as desigualdades do processo de seleção; em razão da eficácia, dado que permite excluir causas carentes de importância, que impedem que o sistema penal se ocupe de assuntos mais graves.” (QUIROGA, 2019, p. 470).

O repositório supracitado encontra importância no necessário conhecimento das normas que gravitaram a edição do art. 18 da Resolução nº 181 do CNMP, que contemplou os requisitos para a aplicação do instituto do acordo de não persecução penal, quando ainda pendente a edição da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que o instituiu.

⁴ Confira-se a integralidade do dispositivo referenciado, a saber:
“Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma: [...] III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016b).

Mas antes mesmo da entrada em vigência da lei, o GNCCRIM, atento às dificuldades dela advindas, se reuniu em janeiro de 2020, sob a coordenação de seu então Presidente, Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Fabiano Dallazen, a fim de editar enunciados que pudessem orientar a atuação ministerial. O que foi feito e será abordado com maior detalhamento nas linhas que se seguirão.

3 Enunciados do GNCCRIM/CNPG

Em meados de janeiro de 2020, foram formulados 11 (onze) enunciados, com vista a orientar os Ministérios Públicos nacionais na tomada da escolha pela aplicação do ANPP, em preterição ao ajuizamento das respectivas ações penais.

Naquela oportunidade, o eixo de ação estava direcionado à compreensão de questões básicas, mas de grande relevância para a prática do dia a dia, muito embora não se descursasse, desde o início, da inexistência de orçamento destinado à implementação de estruturas ministeriais, físicas e de pessoal, seja as destinadas ao entabulamento dos enlaces, seja para o devido acompanhamento do efetivo cumprimento das exigências acordadas.

Mas era preciso dar azo à rápida implementação e assegurar aos Promotores de Justiça que a opção pelo oferecimento da proposta de ANPP, em detrimento de outros institutos transacionais, estaria abalizada por uma estrutura mínima, que os guarnecessem de eventuais arguições de vícios, e, principalmente, que o GNCCRIM pudesse entregar um produto capaz de diluir as angústias e os

tormentos característicos daquele momento tão incipiente. Foi então que nasceram os primeiros enunciados nacionais.

E muito antes que a videoconferência e o teletrabalho fossem frugalmente incorporados, tal como o foi no período do chamado ‘pico’ da epidemia causada pela SARS-CoV-2 (COVID), as reuniões entre os Coordenadores dos Centros de Apoio Criminal de todo o país foram realizadas por meio de plataformas eletrônicas, com o objetivo de melhor conhecer as inúmeras disparidades regionais e, assim, produzir um trabalho que pudesse atender de modo harmônico nosso país, de envergadura sabidamente ‘continental’.

Essa foi a prioridade daquele momento, editar verbetes legitimados por todos os Ministérios Públicos estaduais e distrital. E assim o foi.

A primeira questão levada a efeito por aquele grupo foi a de definir se o Promotor de Justiça estaria obrigado a celebrar o acordo de não persecução penal, a partir do cumprimento de todos os requisitos, exigidos pelo novel art. 28-A⁵ do Código de Processo Penal, ou se seria aplicável o princípio da discricionariedade regrada⁶, tal como o é a aferição sobre a proposta de transação penal e a de suspensão condicional do processo.

⁵ “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: [...]” (BRASIL, 1941).

⁶ Princípio que confere ao Ministério Público o poder de decidir, segundo parâmetros legais e após uma verificação valorativa, se proporá, ou não,

A decisão dos Coordenadores foi robusta e o Enunciado nº 19 veiculou expressamente que se trata de poder-dever do *Parquet*. Assim, em caso de recusa, esta deveria ser fundamentada, à luz de duas premissas expressas na lei, quais sejam: prevenção e repressão do crime, no caso concreto. Aliado a isso, a recusa ainda observa a coexistência da viabilidade de eventual insurgência do acusado contra a negativa, que é revisada pelo órgão superior, também do respectivo Ministério Público, nos termos do art. 28-A, § 14, do CPP.⁷

E mais, as dúvidas surgiam aos cântaros, seria possível o Promotor de Justiça escolher qual o instituto aplicar? Com exceção da transação penal, cuja incidência concomitante do acordo de não persecução penal já era descartada pelo próprio Código de Processo Penal brasileiro⁸, ainda havia o questionamento sobre a existência, ou não, de uma suposta ordem de prioridades a ser seguida. E isso porque o ANPP foi concebido como instituto pré-processual, contudo, acaso fosse acatada a sua viabilidade no curso no processo, haveria, ou não, a necessidade de que primeiro fosse aviada a suspensão condicional do processo e, na sua

exordial acusatória, ensejando, dessa forma, um abrandamento do princípio da obrigatoriedade da ação penal.

⁷ “Art. 28-A. [...]”

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.” (BRASIL, 1941).

⁸ “Art. 28-A. [...]”

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses: I – se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; [...]” (BRASIL, 1941).

impossibilidade, então se seguiria à análise sobre a possibilidade de oferta do ANPP.

Partindo-se da premissa (adiante-se, posteriormente rechaçada) de que a vedação expressa de aplicação do ANPP, quando viável a transação penal, decorreria unicamente da observância ao princípio da especialidade, a conclusão seria a de que necessariamente a suspensão condicional do processo antecederia o ANPP. E isso porque somente se não fosse aplicável a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, incidiria a lei geral, consistente no Código de Processo Penal.

Assim, a fim de manter-se hígida a eventual *ratio* normativa e guarnecer os princípios processuais, ainda que se estendesse a amplitude o ANPP para que se atingisse a ação penal, também haveria de ser respeitada a vontade do legislador de preservar a despenalização promovida pela Lei nº 9.099/95. Portanto, se prevista em lei a priorização da transação em detrimento do ANPP, a sua flexibilização também deveria priorizar o *sursis* processual em detrimento do acordo.

Contudo, tal como já adiantado, a tese não ganhou força e o aprofundamento de temas que demandariam maior acuidade, naquele primeiro momento, foram propositadamente descartados para que a maturação da nova ferramenta, ao longo dos anos, pudesse nos alçar a terrenos mais seguros.

E adiante-se, desde já, atualmente a visão geral é a de que a escolha deve ser feita pelo Promotor de Justiça, em atenção à autonomia funcional. Desta feita, incumbe ao Promotor de Justiça

natural a opção da escolha entre os dois institutos de justiça criminal consensual supracitados, ante a proximidade que possui com o caso concreto e, também, do acusado, desde que adequado às circunstâncias do fato e às condições subjetivas correlatas. Vale dizer, a escolha, entre ambos os institutos (*sursis* processual ou ANPP), deve seguir o que melhor aprouver à real efetivação da justiça penal negociada.

Pois bem, mas ainda era necessário direcionar o Promotor de Justiça para que fosse sinalizado, ao menos por ora, até que momento processual este poderia, a partir de sua faculdade, ofertar a proposta de acordo de não persecução penal. A fixação desse marco temporal por certo que envolve a natureza jurídica do instituto – material, processual ou mista – e naquela ocasião, ainda sem a entrada da vigência da lei, o GNCCRIM aprovou o Enunciado nº 20, asseverando que o acordo de não persecução penal é aplicável aos fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 13.964/2019, porém, desde que ainda não tenha sido recebida a respectiva denúncia. A modulação temporal era e ainda é necessária (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, 2019, p. 6).

A toda evidência, o tumulto processual decorrente da inexistência de marco razoável para que seja facultado ao Promotor de Justiça analisar se ofertará, ou não, o ANPP. E isso porque já se vislumbrava o perigo da incidência das incontáveis prescrições que poderiam advir da paralisação dos processos, em curso, para que o Promotor de Justiça, já sobrecarregado por suas demandas diárias, recebesse uma verdadeira avalanche de

processos em seu gabinete e, assim, procedesse à avaliação, caso a caso, de processos criminais bastante antigos, mas ainda pendente de infundáveis recursos.

A acolhida do enunciado foi frutífera e o Superior Tribunal de Justiça o encampou em diversos julgados⁹, mesmo diante do

⁹ “PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO. CONDUÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR COM CAPACIDADE PSICOMOTORA ALTERADA. ART. 306 DO CTB. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL – ANPP. APLICAÇÃO RETROATIVA DA NORMA. IMPOSSIBILIDADE. DENÚNCIA RECEBIDA E SENTENÇA CONDENATÓRIA CONFIRMADA EM SEGUNDA INSTÂNCIA. OFENSA AO PROPÓSITO DO INSTITUTO DESPENALIZADOR PRÉ-PROCESSUAL. DOSIMETRIA. SUBSTITUIÇÃO DA REPRIMENDA CORPORAL POR PENA PECUNIÁRIA. DESPROPORCIONALIDADE NÃO EVIDENCIADA. MULTA PREVISTA CUMULATIVAMENTE NO PRECEITO SECUNDÁRIO DO CRIME. SÚMULA 171/STJ. ART. 312-A DO CTB. FLAGRANTE ILEGALIDADE NÃO EVIDENCIADA. WRIT NÃO CONHECIDO. [...] 2. O acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código Penal, implementado pela Lei 13.964/2019, indica a possibilidade de realização de negócio jurídico pré-processual entre a acusação e o investigado. Trata-se de fase prévia e alternativa à propositura de ação penal, que exige, dentre outros requisitos, aqueles previstos no caput do artigo: 1) delito sem violência ou grave ameaça com pena mínima inferior a 4 anos; 2) ter o investigado confessado formal e circunstancialmente a infração; e 3) suficiência e necessidade da medida para reprovação e prevenção do crime. Além disso, extrai-se do §2º, inciso II, que a reincidência ou a conduta criminal habitual, reiterada ou profissional afasta a possibilidade da proposta. 3. Conforme exposto pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, que formulou vários enunciados interpretativos da Lei Anticrime (Lei n. 13.964/2019), especificamente em seu Enunciado 20, ‘cabe acordo de não persecução penal para fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia’. 4. Iniciada a persecução penal com o recebimento da denúncia e, no caso, com a condenação, inclusive, do paciente em segunda instância, resta afastada a possibilidade de acordo de não persecução penal, por não se coadunar com o propósito do instituto despenalizador pré-processual. Precedentes. 5. A individualização da pena é submetida aos elementos de convicção judiciais acerca

posicionamento divergente do Ministério Público Federal que, desde logo, preferiu elastecer o interregno para admitir o acordo até a ocorrência do trânsito em julgado, senão vejamos:

das circunstâncias do crime, cabendo às Cortes Superiores apenas o controle da legalidade e da constitucionalidade dos critérios empregados, a fim de evitar eventuais arbitrariedades. Assim, salvo flagrante ilegalidade, o reexame das circunstâncias judiciais e os critérios concretos de individualização da pena mostram-se inadequados à estreita via do habeas corpus, por exigirem revolvimento probatório. [...]10. Writ não conhecido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas corpus nº 624.805/SC - Santa Catarina. Ministro Ribeiro Dantas, 2 de fevereiro de 2021. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 fev. 2021.).

“AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. DECISÃO MONOCRÁTICA. TRÁFICO PRIVILEGIADO (ART. 33, § 4º, DA LEI N. 11.343/06). ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. ART. 28-A DO CPP. NÃO CABIMENTO. DENÚNCIA RECEBIDA. EXISTÊNCIA DE CONDENAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...] III – Da simples leitura do art. 28-A do CPP, se verifica a ausência dos requisitos para a sua aplicação, porquanto o recorrente, em momento algum, confessou formal e circunstancialmente a prática de infração penal, pressuposto básico para a possibilidade de oferecimento de acordo de não persecução penal, instituto criado para ser proposto, caso o Ministério Público assim o entender, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, na fase de investigação criminal ou até o recebimento da denúncia e não, como no presente, em que há condenação confirmado por Tribunal de segundo grau. IV – Nesta linha, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, manifestando-se pela Comissão Especial denominada GNC-CRIM, editou em o enunciado n. 20, que dispõe, *in verbis*: Cabe acordo de não persecução penal para fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia.V – A toda evidência, o decisum agravado, ao confirmar o aresto impugnado, rechaçou as pretensões da defesa por meio de judiciosos argumentos, os quais encontram amparo na jurisprudência deste Sodalício. Agravo regimental desprovido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo regimental nº 741.676/SC - Santa Catarina, Relator: Ministro Jesuíno Rissato, Desembargador Convocado do TJDF, 14 de junho de 2022. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 jun. 2022.).

Enunciado nº 98: É cabível o oferecimento de acordo de não persecução penal no curso da ação penal, isto é, antes do trânsito em julgado, desde que preenchidos os requisitos legais, devendo o integrante do MPF oficiante assegurar seja oferecida ao acusado a oportunidade de confessar formal e circunstancialmente a prática da infração penal, nos termos do art. 28-A do CPP, quando se tratar de processos que estavam em curso quando da introdução da Lei nº 13.964/2019, conforme precedentes, podendo o membro oficiante analisar se eventual sentença ou acórdão proferido nos autos configura medida mais adequada e proporcional ao deslinde dos fatos do que a celebração do ANPP. Não é cabível o acordo para processos com sentença ou acórdão após a vigência da Lei nº 13.964/2019, uma vez oferecido o ANPP e recusado pela defesa, quando haverá preclusão (BRASIL, 2020).

Recentemente, também o Supremo Tribunal Federal veio a aplicar o entendimento do Ministério Público Federal¹⁰, contudo, o GNCCRIM ainda mantém seu posicionamento. E isso por uma razão simples, conquanto o instrumento transacional vise a celeridade e eficiência nas hipóteses que sabemos não será admitida a prisão, em caso de eventual condenação, os Coordenadores Criminais coadunam com a tese de que o entabulamento do negócio jurídico quando dos autos já instruídos – por diversas vezes, inclusive, já apresentadas as respectivas alegações finais – revela inegável desperdício do serviço público já prestado, salvo exceções justificáveis.

E isso está sendo dito para que não se perca de vista que o instituto está em constante transformação e a prática tem

¹⁰ Confira-se a decisão monocrática: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo regimental no habeas corpus 206.660/SC - Santa Catarina*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353947060&ext=.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

nos permitido maior reflexão e, conseqüentemente, nos presta a providenciar aos ajustes finos que somente nos levam ao aperfeiçoamento do instituto de política criminal.

A esse respeito convém destacar os termos do Enunciado nº 21, que, muito embora vede o acordo de não persecução ao investigado, que possui em seu desfavor elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, ainda assim registra a exceção ao viabilizar o acordo quando tais ilícitos pretéritos se constituam em delitos de menor potencial ofensivo (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, 2019, p. 7). O verbete em tela também comporta temperamento para que o acordo de não persecução seja obstado ao agente que possui diversos registros por atos infracionais, uma vez que tais condutas podem ser avaliadas a partir do cotejo com as circunstâncias judiciais do art. 59 do Código Penal brasileiro.

Nesses casos, ainda que não se trate de reincidência, a sua conduta social negativa, por vezes, requer maior recrudescimento estatal e reclama a chancela da imprestabilidade do acordo para a suficiência da reprovação e prevenção de ilícitos.

Vale dizer, conquanto o Promotor de Justiça tenha como uma das métricas a previsão de imposição de pena restritiva de direitos, por ocasião da futura sentença penal, esta é apenas uma entre tantas outras circunstâncias que devem ser ponderadas no momento da avaliação do caso concreto.

Não por outro motivo que, inobstante a fixação da tese sustentada no Enunciado 23, segundo a qual:

É cabível o acordo de não persecução penal nos crimes culposos com resultado violento, uma vez que nos delitos desta natureza a conduta consiste na violação de um dever de cuidado objetivo por negligência, imperícia ou imprudência, cujo resultado é involuntário, não desejado e nem aceito pela agente, apesar de previsível (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, 2019, p. 7).

O MPDFT já firmou acordo de não persecução penal em homicídio culposo, praticado na condução de veículo automotor, sem uso de álcool pelo condutor, mas que, em face das circunstâncias peculiares, notadamente a indenização da família da vítima e o profundo sofrimento albergado pelo acusado, revelou-se ser a medida mais acertada e sem maiores delongas.

Como se pode depreender do breve relato acima, os casos concretos são os mais diversos e a escolha pela celebração do acordo de não persecução pelo Promotor de Justiça tem se mostrado mais valorosa a partir da acuidade das circunstâncias particulares de cada caso concreto e, em especial, pela sua aproximação com o acusado e a vítima. Esta última passou a ser a grande protagonista dos acordos e a sua satisfação tempestiva revelou-se a real rubrica do sucesso do instituto.

O GNCCRIM também se ateve sobre a execução do acordo de não persecução, indicando, desde o início, que após o cumprimento do acordo, a extinção de punibilidade seria de atribuição do juiz competente, a teor do Enunciado nº 28¹¹. A importância em asseverar

¹¹ Caberá ao juízo competente para a homologação rescindir o acordo de não persecução penal, a requerimento do Ministério Público, por eventual descumprimento das condições pactuadas, e decretar a extinção da punibilidade em razão do cumprimento integral do acordo de não persecução penal (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, 2019, p. 8).

o que nos parece obvio, tem sua razão de ser, já que em se tratando de negócio jurídico – cujas obrigações acordadas não consistem em penas – o que se pretende é que seja reconhecida a incompetência do juiz da execução, tal como descrito no parágrafo 6º¹², do art. 28-A do Código de Processo Penal.

Também convém destacar que a fiscalização do cumprimento do acordo pelo Ministério Público não comportou maiores minúcias nos enunciados. E isso porque as reuniões realizadas, ainda em janeiro de 2020, com a presença virtual de vários Coordenadores Criminais, já sinalizavam que as disparidades regionais trariam cenários bastante diferenciados, o que impediria *ab initio* uma orientação de cunho nacional.

Contudo, ao longo dos anos de 2021 e 2022, a Presidente do GNCCRIM promoveu reuniões em todas as regiões do Brasil, a fim de conhecer *in loco* a dinâmica processual adotada e os fluxogramas estabelecidos para a implementação do acordo de não persecução penal, com vista a aprimorar o rito de celebração, o cumprimento do acordo e a maximizar a troca de experiências.

Não obstante as dificuldades orçamentárias e de pessoal serem comuns aos Estados visitados, ainda assim, as boas práticas

¹² “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: [...]

§ 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.” (BRASIL, 1941).

foram implementadas graças à criatividade e ao engajamento do *Parquet* e, justamente por isso, algumas delas serão registradas, a fim de que seja possível conhecer a dinâmica que culminou na revisitação desses enunciados e na elaboração de outros, tal como se passará a detalhar nas linhas que se seguem.

4 Panorama nacional das boas práticas desenvolvidas em todas as regiões do país

Não obstante a intenção de visitação a todos os Ministérios Públicos estaduais tenha sido uma meta, a limitação orçamentária foi sempre a tônica que obstou a sua realização integral, contudo, foi possível conhecer *in loco* as boas práticas desempenhadas em todas as regiões do país.

A par de cada Ministério Público nacional ter instituído fluxogramas¹³ para a implementação do acordo de não persecução penal, convém destacar alguns dos diferenciais que se revelaram como boas alternativas à sobrecarga do Promotor de Justiça oficiante, bem como alguns dos acordos que foram bastante efetivos à satisfação dos envolvidos e, portanto, de toda a sociedade.

No âmbito do MPDFT merece destaque a função desempenhada pela Coordenadoria Executiva de Medidas Alternativas – CEMA¹⁴. E isso porque incumbe aos Promotores de Justiça oficiantes firmar o acordo e, após a sua homologação

¹³ Disponível nos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos Estaduais e dos demais ramos do Ministério Público da União. Acesso em: 17 out. 2022.

¹⁴ Para maiores informações, consulte: DISTRITO FEDERAL, 2020.

judicial, o respectivo cumprimento é fiscalizado com o apoio fornecido pela CEMA.

Assim, conquanto a CEMA tenha sido inicialmente criada prioritariamente para dar apoio à implementação das transações penais e suspensões condicionais do processo, o seu rol de atribuições acabou indo ao encontro também do apoio aos Promotores Criminais, quando da fiscalização das cláusulas acordadas, no âmbito do ANPP.

Desta feita, a partir do encaminhamento do acordo homologado aos servidores lotados na CEMA, é iniciada a fiscalização periódica das cláusulas do acordo com o reencaminhamento das respectivas informações ao Promotor Natural, de modo que, havendo o seu integral cumprimento, segue-se à comunicação ao Promotor de Justiça, que, a partir de então, leva a informação ao Juiz competente para fim de declaração da extinção de punibilidade, relativa ao caso referenciado. Do contrário, havendo descumprimento, o Promotor oficiante é munido de tal informação e se procede ao ajuizamento da ação penal correlata.

A utilização da CEMA se constitui, assim, em eficiente e proveitoso instrumento hábil à efetivação da justiça penal negociada e facilita a atividade ministerial, daí a importância de seu registro no presente repositório¹⁵.

¹⁵ Adiante-se, desde já, a existência de outras estruturas análogas à CEMA em outros Ministérios Públicos, além também das CIAPES, estas últimas vinculadas ao Poder Executivo, que também fornecem supedâneo aos Promotores de Justiça, na consecução dos acordos de não persecução penal.

A par das particularidades de cada Ministério Público estadual, convém destacar a importante contribuição da Central Integrada de Alternativas Penais – CIAP, no Estado do Piauí¹⁶, aos acordos de não persecução penal. A partir da Recomendação nº 01, de 23 de janeiro de 2020¹⁷, a CIAP passou a receber os acordos homologados e, por meio de sua estrutura multidisciplinar, fornecida pelo Poder Executivo local, os acusados e as vítimas puderam ser beneficiados pelo trabalho qualificados dos técnicos, com atendimento, inclusive, de psicólogos.

As Centrais Integradas de Alternativas Penais também estão a todo o vapor nos Estados do Piauí, Maranhão e de Pernambuco¹⁸. Naqueles Estados, os Ministérios Públicos, por meio de suas Procuradorias-Gerais de Justiça e o trabalho incansável dos respectivos Centros de Apoio Criminais, têm mantido tratativas com o Poder Executivo para que os acusados e as vítimas sejam atendidos por equipes especializadas e, assim, conferido tratamento diferenciado e frutuoso na consecução do cumprimento dos acordos de não persecução. O que nos leva a

¹⁶ Para maiores informações, consulte: PIAUÍ, [2022].

¹⁷ Confira-se *in*: PIAUÍ, 2020.

¹⁸ Nesse contexto, oportuno registrar que o MPPE firmou Termo de Cooperação Técnica com “o Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, com vistas a disciplinar o acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos Acordos de Não Persecução Penal – ANPP”. Além disso, “diante das tratativas capitaneadas pelo CAO Criminal, também foi publicada a Instrução Normativa PGJ nº 06/2022 (ANEXO VI), de 13 de abril de 2022, responsável por disciplinar o cadastramento prévio, junto ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, de entidades que possam ser beneficiadas com bens ou valores obtidos por meio de mecanismos de consenso no âmbito do Acordo de Não Persecução Penal.” (Excertos extraídos do projeto apresentado ao CNPG, para a premiação do ANPP).

crer que essa interlocução, entre o Ministério Público e o Poder Executivo, é um excelente instrumento para que sejam realizados os devidos ajustes às cláusulas que vêm sendo estipuladas e, conseqüentemente, se tenha a melhoria na prestação da entrega desse trabalho à sociedade.

No Ministério Público do Estado do Mato Grosso, muito embora sejam os Promotores de Justiça Criminais que entabulem os acordos, a fiscalização do cumprimento é encaminhada aos Promotores de Justiça lotados nas Promotorias de Execução. A vivência diária naquele Estado tem demonstrado que o acordo de não persecução penal vem sendo adotado pelos membros de modo progressivo, notadamente em decorrência da sua celeridade e satisfação social tempestiva. Nesse contexto, importante destacar a acuidade desses Promotores na ouvida da vítima e na sua efetiva participação na construção das obrigações a serem impostas ao acusado¹⁹.

Relativamente ao cumprimento do acordo, temos novidade trazida pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, uma vez que, naquele Estado, dependendo da particularidade do caso concreto, os Promotores de Justiça têm preferido optar que a comprovação do cumprimento do acordo seja realizada diretamente ao Ministério Público, quando se trata de pagamento

¹⁹ Nesse contexto, conquanto não esteja sendo aplicado o Projeto Reconstituindo Sonhos ao ANPP, vale aqui o registro a fim de que o leitor tome conhecimento dessa importante iniciativa do MPMT. O “projeto desenvolvido pelo Ministério Público Estadual e parceiros com o objetivo de assegurar a ressocialização de pessoas que estão privadas de liberdade.” Para maiores informações, consulte: MATO GROSSO, 2022.

de prestações em pecúnia. Tal prática tem se mostrado bastante produtiva, notadamente no que se refere à agilidade processual, pois evita-se a tramitação processual para outra promotoria, diversa da que formulou as cláusulas contratuais, e, assim, garante-se maior agilidade à pretensa extinção de punibilidade.

Não menos oportuno registrar o trabalho incansável, dos Coordenadores dos Centros de Apoio Criminal e da Administração Superior do Ministério Público do Estado da Bahia, para que sejam disponibilizadas aos Promotores diretrizes e orientações para uma atuação mais uniforme e ferramentas para uma melhor aferição da quantidade e qualidade do trabalho realizado, com vistas a conferir mais eficiência ao novel instituto. Nesse sentido, registre-se a realização do mapeamento completo do instituto do ANPP no âmbito interno, com o estabelecimento de fluxos, rotinas e movimentos a serem realizados no sistema informatizado interno em cada uma de suas fases, assim como a expedição de diversos enunciados orientando a atuação dos promotores de justiça, sendo relevante pontuar aquele que incentiva a doação de bens *in natura* aos órgãos de segurança pública, do sistema prisional e do sistema socioeducativo, como condição do ANPP, nos termos do Art. 28-A, IV e V, do CPP.

Já a Coordenação do Centro de Apoio Criminal no Ministério Público do Acre revelou-se bastante vanguardista, já que, mesmo antes da edição da lei, o *Parquet* já havia, inclusive, elaborado um fluxograma que foi oficializado posteriormente a partir da edição da Recomendação Conjunta nº 01/2020, aviada pela Procuradoria

Geral de Justiça, Corregedoria Geral do Ministério Público e pelo Centro de Apoio Operacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça Criminais. O instrumento referenciado promoveu maior facilitação à atividade dos Promotores de Justiça de modo bastante profícuo e produtivo. Nesse contexto, oportuno, ainda destacar que, atualmente, o Ministério Público do Acre tem adotado, em casos particulares, o acordo de não persecução penal no curso do processo, vale dizer, posteriormente ao recebimento da denúncia.

No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina as práticas também estão bastante adiantadas. No Ministério Público do Rio Grande do Sul foi implementado um projeto-piloto que culminou na criação de uma promotoria especializada no ANPP, com atenção ao atendimento às vítimas, em Porto Alegre. A experiência, por sua vez, ainda obteve desdobramentos e, atualmente, serve como diretriz às iniciativas análogas, tal como a que está sendo viabilizada também em Caxias do Sul. A partir de então, tais promotorias especializadas atuam mediante a provocação do promotor natural e promovem o entabulamento das condições acordadas. A prática tem se mostrado proveitosa, seja: a) para a melhor equalização e dimensionamento do ‘quantum’ a ser pago pelo acusado ou mesmo para a fixação das horas estipuladas para a respectiva prestação de serviços; seja b) para o aprimoramento das condições a serem estabelecidas nos casos concretos. E isso porque, em havendo tais promotorias especializadas, há maior facilitação do conhecimento de todo cenário enfrentado, de forma

mais célere do que se estivessem sendo firmados acordos por cada uma das promotorias criminais, em separado.

Já em Santa Catarina, o discrime relevante consiste, não na criação de promotorias especializadas, mas sim, na promoção de Cartórios Virtuais, com atuação em todo o Estado, para auxiliarem nas tarefas administrativas a todas as promotorias que realizam ANPP, de modo a facilitar a execução dos atos administrativos necessários à consecução dos respectivos acordos de não persecução penal. A toda evidência, portanto, que tais incumbências, atribuídas aos servidores, se revelam em importante produto destinado à diminuição da sobrecarga de trabalho dos promotores e, assim, a Coordenação de Apoio Criminal garante o auxílio, trazendo maior agilidade e efetividade na implementação do negócio jurídico.

Na Região Sudeste, durante a visita ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, foi possível conhecer a realidade enfrentada durante esses quase 3 (três) anos de implementação do ANPP. Naquela oportunidade, especialmente proveitosa, tivemos a presença da Exma. Procuradora-Geral de Justiça capixaba, do Subprocurador-Geral de Justiça Institucional, do corregedor-geral, do ouvidor da instituição, do Colégio de Procuradores, além da participação expressiva dos promotores de justiça, que nos trouxeram informações bastantes relevantes, especialmente no que se refere à viabilidade do ANPP aos crimes tributários e eventual sensibilização do Congresso Nacional.

Por outro lado, por ocasião do Congresso de Direito Penal dos Ministérios Públicos da Região Sudeste, realizado na cidade de Araxá, o grande diferencial consistiu na produção de enunciados objetivando a atuação mais harmônica dos promotores daquela região. Editados sob a coordenação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, dada a excepcional qualidade do trabalho desenvolvido pelos Colegas, tais enunciados também subsidiaram a revisitação dos enunciados do GNCCRIM, a qual, adiante-se, será mais bem detalhada no capítulo a seguir.

5 Atual momento da vigência dos Enunciados editados pelo GNCCRIM e premiação do CNPG

Dando prosseguimento ao presente repositório, merece destaque a informação concernente à revisitação dos primeiros enunciados (abordados no evento 3), bem como a de que está em tratativa a edição de novos verbetes.

A dinâmica para elaboração e votação das novas diretrizes seguirá os moldes iniciais, de modo que primeiramente se procede aos debates entre os Coordenadores Criminais e, posteriormente, os enunciados aprovados são submetidos à deliberação pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais – CNPG. Assim, acaso tenham sido aprovados pelo colegiado do CNPG, serão encaminhados à publicação oficial (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, 2022).

Atualmente, dentre as situações jurídicas que estão sendo analisadas pelo GNCCRIM, já é possível adiantar que há

sinalização no sentido da viabilização do acordo de não persecução penal aos crimes militares.

Em breve síntese, convém destacar que o acordo de não persecução penal previsto nas Resoluções nº 181/17 e nº 183/18 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, 2018), ambas do CNMP, regulamentaram a incidência do instrumento e o seu procedimento de aplicação sem que houvesse sido editada lei sobre instituto, o que, como já dito, somente veio a ocorrer com a entrada em vigor da Lei nº 13.964, 24 de dezembro de 2019 (Pacote Anticrime), em janeiro de 2020.

A importância da informação supracitada decorre da previsão inserta nas normativas administrativas que permitiam a aplicação do acordo de não persecução penal aos crimes militares, excetuados tão somente aqueles cuja tipificação visa a salvaguarda da objetividade jurídica direta – e não reflexa – da hierarquia, da disciplina e da Administração Militar²⁰. Fato este que foi motivado pela ampliação da competência da Justiça Militar, conferida pela Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017.

²⁰ Confira-se a integralidade da reserva aos crimes militares, disciplinada pelo CNMP, nas Resoluções nºs 181/17 e 183/18, a saber:
“Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: [...]”
§ 12 As disposições deste Capítulo não se aplicam aos delitos cometidos por militares que afetem a hierarquia e a disciplina. (Incluído pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)".

Com efeito, a Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime), ao legalizar o acordo de não persecução penal a partir da inserção do art. 28-A no Código de Processo Penal, passou ao largo das resoluções administrativas e também da Lei nº 13.491/17 e, especialmente, em relação aos crimes militares revelou-se harmônica com o sistema normativo preexistente, de modo a concluir que inexistente antinomia jurídica ou mesmo revogação tácita destes, daí concluir-se que ainda persiste a viabilidade de aplicação, singular e restrita, do ANPP à Justiça Castrense, pois deve-se observar a reserva expressa prevista naquelas resoluções.

Por outro lado, não se descarta a existência de robusto posicionamento diverso, cujas manifestações encontram guarida no posicionamento firmado em precedentes similares dos Tribunais Superiores – quando do julgamento da impossibilidade de aplicação dos institutos transacionais, previstos na Lei nº 9.099/95, aos crimes militares²¹ – e, também, em posição majoritária do Superior Tribunal Militar – STM.²²

Contudo, o tradicional processo penal vem cedendo passo e envergando-se diante da hodierna Justiça Penal Consensual, em

²¹ Nesse sentido, confira-se: “a vedação contida no art. 90-A da Lei nº 9.099/95, no que tange aos delitos praticados por militares, está em consonância com as peculiaridades da vida na caserna, pois não é possível vislumbrar proposta tendente a mitigar os princípios da hierarquia e da disciplina.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso extraordinário com agravo nº 1229712/RJ - Rio de Janeiro. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 de novembro de 2019. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 254, 21 nov. 2019).

²² Informe-se que: “O Superior Tribunal Militar (STM) aprovou, no último dia 10 de agosto, por unanimidade de votos, uma súmula que determina a não aplicação do ‘Acordo de Não Persecução Penal’ na Justiça Militar da União.” (Confira-se *in*: BRASIL, 2022).

razão dos benefícios sociais que lhes são intrínsecos, advindos de seu dinamismo, da efetividade temporal, da atenção às vítimas e da economia ao Estado, qualidades estas inerentes à consecução de um Sistema de Justiça Criminal credibilizado, com o qual o GNCCRIM coaduna.

Nesse contexto, inclusive, toma-se por empréstimo a argumentação profícua de Fernando Galvão quando assevera que:

A justiça negociada visa a um processo de simplificação de regras do processo penal que repousa sobre uma troca entre o acusador e o suspeito sobre o quantum da pena e a prova dos fatos. A admissão de soluções negociadas, fundadas em um diálogo entre a parte suspeita e o acusador, constitui uma tendência marcante do direito penal contemporâneo que corrobora a análise econômica do Direito (GALVÃO *apud* MILHOMEM, 2020).

E, em que pese a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal Militar – STM, cediço que esta é lastreada em contexto fático-probatório absolutamente distinto do das Justiças Militares Estaduais e Distrital, já que esta é órgão revisional da Justiça Militar da União, em primeiro grau, portanto, atuante nos ilícitos praticados por integrantes das Forças Armadas e não por Policiais Militares e Bombeiros. Daí decorrendo o devido discri-me, pois o cotejo jurisprudencial não se presta à desvinculação do cenário fático subjacente, o qual, repise-se, apesar das similitudes não é análogo e, por isso mesmo, carece do temperamento devido.

Oportuno, ainda, registrar que a aplicação do acordo de não persecução penal à Justiça Castrense, abalizado em normativas administrativas e também pela aplicação analógica do Código de

Processo Penal brasileiro ao Código de Processo Penal Militar²³, justamente por consistir-se em norma de caráter permissivo encontra dificuldades nos marcos temporais prescricionais, o que deve ser aferido com cautela pelo Ministério Público, quando do entabulamento das condições do enlace, a fim de se preservar a persecução penal, advinda de eventual descumprimento do negócio jurídico.

Também merece registro situações particulares nas quais o MPDFT optou por encartar ao acordo guardida à confissão do investigado. Para tanto, considerando que a confissão é condição de procedibilidade do acordo, preferiu-se proceder ao uso de instrumento que o alijasse das respectivas consequências administrativas. Por esse motivo, levando-se a efeito as singularidades do caso concreto, o acordo foi firmado com o uso de cláusula de confidencialidade, adstrita ao conhecimento do Ministério Público e do Poder Judiciário e, portanto, preservado o sigilo e impossibilidade legal de compartilhamento de seu conteúdo com as respectivas Corregedorias Militares²⁴.

A par de tais considerações, o GNCCRIM propôs a elaboração de enunciado, ainda pendente da deliberação que será tomada no dia 11 de novembro de 2022, a fim de que seja firmada diretriz no sentido de que seja viabilizada a proposta de acordo de não persecução penal aos crimes militares.

²³ Vejamos a alínea ‘e’ do art. 3º do CPPM, a saber: “Art. 3º Os casos omissos neste Código serão supridos: [...] e) pela analogia.” (BRASIL, 1969).

²⁴ Nesse sentido, confira-se o prestigioso trabalho empreendido pelo Exmo. Promotor de Justiça Flávio Milhomem (2021).

Outra proposta que também está sendo analisada, atualmente, se refere à orientação no sentido de que seja expedida carta precatória para que o acordo, firmado pelo Ministério Público de determinado Estado, possa ser fiscalizado por outro, acaso o investigado venha a mudar de domicílio, tal como informa a dicção a seguir:

Em caso de ANPP celebrado e homologado em Estado da federação diverso daquele do domicílio do investigado, a atribuição para execução é do órgão do MP do Estado em que ocorreu a decisão homologatória, devendo ser ajuizada junto ao juízo competente e requerida a expedição de carta precatória para fiscalização do cumprimento (CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS, enunciado em análise).

Esses são os enunciados de maior acolhimento até o presente momento, contudo, ainda vale informar que serão debatidos os enunciados que foram aprovados, por ocasião da realização do Congresso de Direito Penal dos Ministérios Públicos da Região Sudeste, em dezembro de 2021, oportunidade na qual se vislumbrou o reconhecimento do interesse nacional em alguns dos temas que foram aprofundados.

Entre os temas, salienta-se o teor do Enunciado nº 2 (ANPP – oficialidade – sede do Ministério Público), que dispõe sobre o fluxo do ANPP ao asseverar que as tratativas sobre o acordo de não persecução penal, bem como sua efetiva celebração, ocorrerão preferencialmente nas sedes dos órgãos de execução do Ministério Público, podendo estes, conforme o caso concreto, adotar fluxo virtual ou encaminhar, com a notificação, minuta

com os termos e condições da proposta, fixando prazo para o (a) investigado (a) manifestar interesse na celebração (CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [1-2]).

É não menos oportuno mencionar que os Ministérios Públicos dos Estados passaram a disciplinar o fluxograma da tramitação do acordo de não persecução penal, levando em consideração suas particularidades locais e, inclusive, disponibilizando, quando possível, tais procedimentos em seus sítios eletrônicos²⁵.

Também de grande valia é o Enunciado nº 3 (Direitos das vítimas – observância obrigatória), porquanto ao disciplinar que “Os órgãos do Ministério Público deverão zelar pela efetiva promoção dos direitos das vítimas, informando-as dos seus direitos, notadamente sobre a reparação do dano causado pela infração, salvo impossibilidade”, acabou por reforçar a credibilização do sistema de justiça ao erguer a vítima ao patamar de importância devida na celebração dos acordos de não persecução penal (CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [2]).

E, também, no sentido de não só prestigiar a vítima, mas sim de lhe conceder maior atenção e aproveitamento da atividade ministerial, também se mostra oportuna a sinalização nacional para que seja observada a viabilidade de encaminhá-la, mediante comunicação

²⁵ Em regra, a documentação é disponibilizada na intranet dos Ministérios Públicos Estaduais e demais ramos do Ministério Público da União, a exemplo do MPDFT, confira-se: DISTRITO FEDERAL, 2020.

formal, a serviços gratuitos de atendimento (Enunciado nº 4²⁶), tais como os realizados pelas Centrais Integradas de Alternativas Penais – CIAP²⁷, procedentes do Poder Executivo.

Outro tema de grande valia se refere ao Enunciado nº 9, uma vez que se mostra adequado à maximização da participação das vítimas no entabulamento do acordo, uma vez que inverte em seu favor, o ônus da prova da eventual hipossuficiência do acusado, senão vejamos:

Reparação de dano – condição obrigatória – vulnerabilidade financeira do (a) investigado (a) – ônus da prova. Quando presente dano material suportado por vítima(s) certa(s) e determinada(s), a sua reparação deve constar do ajuste celebrado entre o Ministério Público e o (a) investigado (a), salvo quando demonstrada a impossibilidade de fazê-lo, incumbindo ao investigado a prova cabal de sua vulnerabilidade financeira, não bastando a mera alegação (CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [3], grifo do autor).

E isso, registre-se, sem prejuízo do Ministério Público fixar valor mínimo para a indenização do dano moral, diante do caso em concreto, e levando-se a efeito que a norma do art. 28-A do CPP não limitou o ressarcimento da vítima pelos prejuízos por ela sofridos.²⁸

²⁶ Buscando efetivar a reparação dos danos civis causados às vítimas hipossuficientes, o Ministério Público, quando necessário, deve encaminhá-las, mediante comunicação formal, a serviços gratuitos de atendimento jurídico (CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [2]).

²⁷ Sobre mais informações das CIAPES, confira-se o texto inserido no link, a saber: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022.

²⁸ A esse respeito, confira-se o teor do Enunciado nº 10 aprovado em Araxá, abaixo:

Considerando que a norma do art. 28-A, do CPP não limitou o ressarcimento da vítima em relação aos prejuízos sofridos, o órgão de execução do Ministério Público pode, diante do caso concreto, fixar o valor mínimo do dano moral. E, ainda para dar maior segurança às vítimas, importante ressaltar que o Enunciado nº 12, desde já, se adiantou ao dispor sobre a natureza jurídica do acordo, firmado a título de indenização, ao asseverar que:

Com fundamento nos arts. 8º, 141, 356, 492 e 515, III, todos do Código de Processo Civil, aplicados ao Código de Processo Penal (art. 3º.), o capítulo do acordo de não persecução penal relativo à composição de danos civis poderá ser pactuado com caráter de autonomia, construindo título executivo de natureza cível apto à execução, mesmo na hipótese de posterior rescisão do ajuste (CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [3]).

Como se pode depreender das reflexões acima expostas, a produção de enunciados tem se mostrado bastante efetiva à pretensa uniformização de temas relevantes que são enfrentados pelos promotores na consecução dos acordos de não persecução e, justamente por isso, os aqui mencionados serão objeto de debates e novos pronunciamento pelo GNCCRIM em ocasião bastante breve, motivo pelo qual seu registro se mostra oportuno ao conhecimento sobre a produção das diretrizes que vêm sendo realizadas pelos Coordenadores Criminais.

“Reparação de dano – dano moral – valor mínimo. Considerando que a norma do art. 28-A, do CPP não limitou o ressarcimento da vítima em relação aos prejuízos sofridos, o órgão de execução do Ministério Público pode, diante do caso concreto, fixar o valor mínimo do dano moral.”
(CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DA REGIÃO SUDESTE, 2021, p. [3]).

6 Conclusão

Feitas as considerações alhures, o presente repositório histórico dos bastidores, que envolvem a implementação das estruturas necessárias à implementação do acordo de não persecução penal, em todas as regiões do país, levou a efeito a progressiva utilização do instrumento de não persecução penal e, assim, pretendeu-se apresentar algumas das dificuldades enfrentadas pelos Promotores de Justiça, assim como também a evolução das boas práticas.

A disseminação das experiências proveitosas merece a guarida pelo CNPG, uma vez que as Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados, munidas da produção do conhecimento qualificado de suas Coordenadorias dos Centros de Apoio Criminal, têm se debruçado atentamente às dificuldades diárias, que envolvem a legitimação do novel instituto, a fim de que a proatividade de proposições ministeriais consista em instrumentos efetivos ao fortalecimento da credibilidade do sistema de justiça criminal. Somente a partir desse conhecimento aprofundado e verdadeiro é possível a entrega de resultados socialmente relevantes e concretos, a fim de que o ANPP possa ser viabilizado, em todos os Ministérios Públicos estaduais e demais ramos do Ministério Público da União, de forma mais harmônica e equânime possíveis.

Title: The ANPP, non-prosecution agrément, is a national historical repository of the beginning of the institute within the scope of the Public Brazilian Ministry

Abstract: The article aims to present the historical evolution of the implementation of the agreement of non-criminal prosecution

– ANPP, within the scope of national public prosecutors, taking into account the production of pronouncement and the experience raised in the Presidency of the National Group of Coordinators of Criminal Support Centers.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Gncrim/CNPG. Anti-Crime Package. Agreement of Non-Criminal Prosecution.

Referências

BARJA DE QUIROGA, Jacobo. *Tratado de derecho procesal penal*. 7. ed. Espanha: Aranzadi, 2019. t. 1, 3408 p. ISBN 978-84-13094-23-6.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da União*: edição extra, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.964%2C%20DE%2024%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=Aperfei%C3%A7oa%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20penal%20e,legisla%C3%A7%C3%A3o%20penal%20e%20processual%20penal. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Enunciados. *Enunciado nº 98*. Brasília, DF: MPF, 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/enunciados>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. *Súmula do STM determina não aplicação do “acordo de não persecução penal” na Justiça Militar da União*. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/12295-sumula-do-stm-determina-nao-aplicacao-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-na-justica-militar-da-uniao>. Acesso em: 20 out. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. 168 p.

CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James; JOHNSON JR., Earl. *Toward equal justice: a comparative study of legal aid in modern societies: text and materials*. Milano: A. Giuffrè, 1975. 756 p. (Studies in comparative law, 135).

CONGRESSO DE DIREITO PENAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2., 2021, Araxá, MG. *Carta de Araxá*. Araxá, MG: [s. n.], 2021. [9] p. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/carta_araxa.pdf. Acesso em: 20 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Alternativas penais: CNJ fortalece política com articulações e qualificação de serviços*. Texto [de]: Isis Capistrano. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/alternativas-penais-cnj-fortalece-politica-com-articulacoes-e-qualificacao-de-servicos>. Acesso em: 20 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade*. Brasília, DF: CNJ, 2016. 22 p. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). ISBN 978-85-58340-14-4. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n° 225, de 31 de maio de 2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 7 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS (Brasil). *Documentos públicos*. [Salvador]: CNPG, 2022. Disponível em: <https://www.cnpg.org.br/documentos-menu/documentos-publicos.html>. Acesso em: 20 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS (Brasil). Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal. *Enunciados interpretativos da Lei n° 13.964/2019: Lei anticrime*. [Salvador]: CNPG: GNCCRIM, 2019. 10 p. Disponível em: https://www.cnpg.org.br/images/arquivos/gndh/documentos/enunciados/GNCCRIM_Enunciados.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Recomendação n° 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-2-verso-compilada.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018*. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Acordo de não persecução penal*. Brasília, DF: MPDFT, 2020. Disponível em: <https://intranet.mpdft.mp.br/portal-novo/index.php/orientacoesapi/anpp>. Acesso em: 20 out. 2022.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Coordenadoria Executiva de Medidas Alternativas (CEMA)*. Brasília, DF: MPDFT, 2020. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/cema>. Acesso em: 17 out. 2022.

MATO GROSSO (Estado). Ministério Público. *Projeto Reconstruindo Sonhos é implantado em Sinop e Colider: ressocialização*. Cuiabá: MPMT, 2022. Disponível em: <https://www.mpmmt.mp.br/conteudo/58/117713/projeto-reconstruindo-sonhos-e-implantado-em-sinop-e-colider>. Acesso em: 19 out. 2022.

MILHOMEM, Flávio. *A necessidade do acordo de não persecução penal na Justiça Militar brasileira*. [S.l.: s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2020/07/19/a-necessidade-do-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-penal-na-justi%C3%A7a-militar-brasileira>. Acesso em: 20 out. 2022.

MILHOMEM, Flávio. *O acordo de não persecução penal na Justiça Militar do Distrito Federal*. [S.l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/o-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-penal>. Acesso em: 20 out. 2022.

PIAUÍ (Estado). Ministério Público. *Recomendação PGJ nº 01, de 23 de janeiro de 2020*. Dispõe sobre orientação para a formalização do acordo de não persecução penal. Piauí: MPPI, 2020. [13] p. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/01/Recomendacao-PGJPI-no-01-2020.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

PIAUÍ (Estado). Secretaria de Justiça. *Central Integrada de Alternativas Penais*. Piauí: CIAP, [2022]. Disponível em: <https://www.facebook.com/alternativaspenaispiaui/about>. Acesso em: 17 out. 2022.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARRETO, Fabiana Costa Oliveira; GODOY, Selma Leão. O acordo de não persecução penal - ANPP: um repositório histórico nacional do início da implementação do instituto no âmbito do Ministério Público brasileiro. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 12, p. 583-623, 2022. Anual.
