

MPMG JURÍDICO

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Edição Nov/2026 • ISSN 1809.8673

ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO
PENAL

A JUSTIÇA NEGOCIAL NO SISTEMA CRIMINAL

ACORDOS, CONSENSO E O NOVO PARADIGMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

COLABORAÇÃO
PREMIADA

X _____

 **CEAF**
Centro de Estudos
e Aperfeiçoamento Funcional

 **MPMG**
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais

M663b MPMG Jurídico – Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. – v. 1, (2005)
– Belo Horizonte: CEAF, 2005-

Periodicidade irregular
ISSN: 1809-8673
Publicação digital no formato PDF.

1. Direito - Periódico. 2. Ministério Público I. Título.

CDU 34(05)

EXPEDIENTE

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da Silva
Procurador-Geral de Justiça

Mário Drummond da Rocha
Corregedor-Geral do Ministério Público

Rolando Carabolante
Ouvidor do Ministério Público

Reyvani Jabour Ribeiro
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica

Iraídes de Oliveira Marques
Procuradora-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Hugo Barros de Moura Lima
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Francisco Chaves Generoso
Chefe de Gabinete

Thiago Ferraz de Oliveira
Secretário-Geral

Ana Paula Moreira Gurgel
Diretora-Geral

CONSELHO EDITORIAL

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo
Diretora do Ceaf e Presidente do Conselho Editorial

Leonardo Barreto Moreira Alves
Promotor de Justiça e Coordenador Pedagógico do Ceaf

Alderico de Carvalho Júnior
Promotor de Justiça

Flávia Mussi Bueno do Couto
Promotora de Justiça

Giselle Luciane de Oliveira Lopes Viveiros Melo
Promotora de Justiça

Guilherme Roedel Fernandez Silva
Promotor de Justiça

Luciana Imaculada de Paula
Promotora de Justiça

Maria Carolina Silveira Beraldo
Promotora de Justiça

Pablo Gran Cristóforo
Promotor de Justiça

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo
Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Leonardo Barreto Moreira Alves
Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Maria Carolina Silveira Beraldo
Coordenadora Pedagógica Cooperadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Tereza Cristina Santos Barreiro
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Leonardo Camargo Souza
Diretor de Produção Editorial

FICHA TÉCNICA

Editoração
Leonardo Camargo Souza - Diretor de Produção Editorial

Projeto gráfico e diagramação
Rafael de Almeida Borges - Analista do MP

Revisão
Larissa Vasconcelos Avelar - Analista do MP
Luiz Carlos Freitas Pereira - Analista do MP
Renato Felipe de Oliveira Romano - Analista do MP
Alex Mendes Freire - Estagiário do MP
Renan Souza Lacerda - Estagiário do MP

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Ceaf do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em novembro de 2026.

MPMG JURÍDICO
A JUSTIÇA NEGOCIAL
NO SISTEMA CRIMINAL
ACORDOS, CONSENSO E
O NOVO PARADIGMA DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

APRESENTAÇÃO

A efetividade da persecução penal não se mede mais exclusivamente pelo prolongamento dos conflitos nos tribunais. A consolidação da justiça negocial inaugurou uma era em que o diálogo estratégico e a construção de acordos se tornam as principais ferramentas para a responsabilização e a reparação célere de danos. Para mapear as fronteiras e as potencialidades desse cenário, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) apresenta esta edição da MPMG Jurídico, dedicada ao tema «A justiça negocial no sistema criminal: acordos, consenso e o novo paradigma de resolução de conflitos».

Substituir o embate pelo consenso exige do Ministério Público um exercício de autonomia rigorosamente pautado pela legalidade. Ao longo das páginas seguintes, a publicação explora os limites dessa discricionariedade e o real alcance probatório das confissões colhidas durante as tratativas, assegurando que a flexibilidade processual não resulte em renúncia indevida a garantias fundamentais. O debate avança também sobre a urgência de aperfeiçoar mecanismos que garantam a execução e o cumprimento estrito das obrigações assumidas nos acordos, fortalecendo a credibilidade do sistema.

Longe de ser um modelo restrito às mesas de negociação entre acusação e defesa, este novo paradigma reposiciona a vítima no centro do processo. Os textos aqui reunidos evidenciam a necessidade de assegurar uma participação qualificada a quem sofre o dano, debatendo estratégias para garantir a reparação e a proteção dessas pessoas - especialmente quando expostas às ameaças do domínio social estruturado.

A verdadeira força dessa transição revela-se no enfrentamento da macrocriminalidade e na tutela de direitos difusos. Da rápida recuperação de danos ambientais ao estrangulamento financeiro de grandes facções e infratores de colarinho branco, a revista demonstra como a colaboração premiada e a imposição de cláusulas de perdimento antecipam a descapitalização do crime, superando a morosidade do trânsito em julgado.

Convidamos o leitor a percorrer estes textos com um olhar atento e crítico. Esta edição da MPMG Jurídico é um convite à atuação estratégica, inovadora e resolutiva, reafirmando o compromisso do Ministério Público de Minas Gerais com o aperfeiçoamento da justiça criminal e a construção de soluções consensuais que conciliem eficiência, responsabilização e respeito aos direitos fundamentais.

Boa leitura.

Leonardo Barreto Moreira Alves

Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

MPMG JURÍDICO

A JUSTIÇA NEGOCIAL NO SISTEMA CRIMINAL ACORDOS, CONSENSO E O NOVO PARADIGMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- 8 A COLABORAÇÃO PREMIADA COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL (PCC): PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
ANA CATARINA ALKMIM JORDÃO
- 19 PROPOSTA DE TRANSAÇÃO PENAL E CONVENÇÕES PROCESSUAIS: MECANISMO DE ESTÍMULO AO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ACORDADAS**
EMMANUEL LEVENHAGEN PELEGRINI
RENAN LEVENHAGEN PELEGRINI
- 25 JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMINALIDADE DE COLARINHO BRANCO: A RACIONALIZAÇÃO DA PERSECUÇÃO PENAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
FRANCIELLE JHENIFER FERNANDES OLIVEIRA
- 35 A CLÁUSULA NEGOCIAL DE PERDIMENTO NA COLABORAÇÃO PREMIADA: DESCAPITALIZAR O CRIME SEM ESPERAR O TRÂNSITO EM JULGADO**
GABRIEL RUFINO GALINDO CAMPOS CAMARGO BANDEIRA
- 55 ENTRE O CONSENSO E A LEGALIDADE: A AUTONOMIA NEGOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**
GRACIELLE RODRIGUES FERNANDES
- 72 A EFETIVIDADE DA PROPOSITURA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL AMBIENTAL DOS CRIMES CONTRA A FLORA**
IASMIN CAMPELLO CUNHA RESENDE
- 83 JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS**
JÚLIA MIRANDA MODESTO
- 99 A PROTEÇÃO DA VÍTIMA NA JUSTIÇA NEGOCIAL APLICADA AOS CRIMES DA LEI Nº 15.358/2026: LIMITES AO NÃO OFERECIMENTO DA DENÚNCIA E DEVERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
LORRAYNE CAMPOS MERLO

MPMG JURÍDICO

A JUSTIÇA NEGOCIAL NO SISTEMA CRIMINAL ACORDOS, CONSENSO E O NOVO PARADIGMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

107 A JUSTIÇA NEGOCIAL NA TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: O CONSENSO E A LENTE DE GÊNERO COMO VETORES DE EFICIÊNCIA E REPARAÇÃO

MARIA CONSTÂNCIA MARTINS DA COSTA ALVIM
LARISSA MARTINS ANDRADE

127 A POSIÇÃO DA VÍTIMA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENTRE EFICIÊNCIA, REPARAÇÃO E LEGITIMIDADE

MARÍLIA GABRIELE DOS SANTOS

140 JUSTIÇA NEGOCIAL E TUTELA AMBIENTAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ARTICULAÇÃO ENTRE ANPP, TAC E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

MELMOARA BARBOSA ROMEIRO

153 AUSÊNCIA DE APRECIÇÃO TEMPESTIVA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS, AUTONOMIA MINISTERIAL E RECOMPOSIÇÃO DECISÓRIA

RAFAEL JOSÉ MONTEIRO DE CASTRO SANTOS

165 CONFISSÃO NEGOCIADA, PROVA JUDICIAL? LIMITES À CIRCULAÇÃO PROBATÓRIA DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS NO ANPP

ROBERTO JOSÉ GOMES DE OLIVEIRA FILHO

179 CLÁUSULAS PATRIMONIAIS NO ANPP EM CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PARÂMETROS DE LEGALIDADE PARA A REPARAÇÃO DO DANO E A RENÚNCIA A BENS

TARCÍSIO MATEUS MARTINS MENDES

195 A EVOLUÇÃO DA MOLDAGEM CONSTITUCIONAL DO PLEA BARGAINING NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E A SUA APLICABILIDADE AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA
PAULA BEATRIZ MARTINS



**A COLABORAÇÃO PREMIADA COMO
INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO
PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL (PCC):
PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**



A COLABORAÇÃO PREMIADA COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL (PCC): PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ANA CATARINA ALKMIM JORDÃO

RESIDENTE JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

No início da década de 1990, após mais de duas décadas de regime militar, o Brasil atravessava um período de consolidação do processo de redemocratização, marcado pela promulgação da Constituição da República de 1988 e pela afirmação de um novo paradigma de proteção aos direitos fundamentais. A transição democrática, contudo, não significou o imediato rompimento com as estruturas construídas durante o período autoritário. Ao longo dos 21 anos de ditadura, o regime penetrou profundamente na formação social e econômica do país, deixando marcas em setores como a educação, a saúde, a justiça, a cultura e as instituições policiais.

No âmbito da segurança pública, esse processo não ocorreu de maneira diversa. A despeito da construção de um novo modelo constitucional orientado pela proteção dos direitos fundamentais, o sistema de justiça criminal brasileiro permaneceu marcado por práticas seletivas, pelo encarceramento em massa e por graves violações de direitos humanos, circunstâncias que contribuíram para a formação de um ambiente propício à reprodução de desigualdades.

Nesse contexto de profundas vulnerabilidades sociais e institucionais, emergiram, no interior do sistema prisional brasileiro, organizações criminosas que posteriormente alcançariam significativa capacidade de articula-

ção e expansão territorial. Entre as primeiras e mais relevantes, destacam-se o Primeiro Comando da Capital (PCC), estruturado inicialmente no Estado de São Paulo, e o Comando Vermelho (CV), surgido no Estado do Rio de Janeiro, ambos constituídos no ambiente carcerário e posteriormente expandidos para além dos limites dos estabelecimentos prisionais (Brandão, 2008).

Conforme preceitua Lima (2026), o fenômeno das facções criminosas no Brasil apresenta características peculiares em relação a outros modelos internacionais, especialmente em razão de sua origem no interior das unidades prisionais e de seu posterior processo de expansão e consolidação. O desenvolvimento dessas estruturas, por sua vez, não pode ser dissociado da histórica negligência estatal em relação ao fenômeno, uma vez que, durante décadas, as facções criminosas foram tratadas como agrupamentos locais e de reduzida relevância para a segurança pública. A subestimação inicial de sua capacidade de articulação e expansão contribuiu para que tais grupos desenvolvessem estruturas cada vez mais complexas, alcançando, atualmente, significativo poder de organização, financiamento e atuação territorial, com especial destaque para a expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC).

A expansão e o processo de complexificação dessas organizações criminosas impuseram novos desafios ao Estado e, especialmen-

te, aos órgãos responsáveis pela persecução penal. A divisão de tarefas, a compartimentação das informações e a utilização de mecanismos destinados a dificultar a identificação de seus principais articuladores passaram a exigir estratégias investigativas capazes de ultrapassar a responsabilização daqueles que ocupam posições meramente operacionais na cadeia criminosa.

Com efeito, a prisão e a responsabilização dos executores diretos dos delitos, embora necessárias, mostram-se insuficientes, isoladamente, para produzir impacto duradouro sobre estruturas dotadas de capacidade de reorganização e substituição de seus integrantes. Nesse cenário, torna-se necessária a adoção de um novo arranjo estratégico, conforme proposto por Gakiya (2025, p. 68), capaz de compreender a estrutura complexa e emaranhada que caracteriza as organizações criminosas brasileiras, identificar seus mecanismos de funcionamento e atingir suas fontes de financiamento.

É nesse contexto que se insere a colaboração premiada, prevista e disciplinada pela Lei nº 12.850/2013. Mais do que um mecanismo voltado à responsabilização de outros integrantes, o instituto pode possibilitar a obtenção de informações acerca da estrutura, do funcionamento e dos mecanismos de financiamento das organizações criminosas, fornecendo elementos para estratégias mais amplas de enfrentamento. Diante desse cenário, o presente trabalho busca analisar em que medida a utilização estratégica da colaboração premiada pelo Ministério Público, especialmente por intermédio dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), pode contribuir para o enfraquecimento das estruturas humanas, econômicas e operacionais do Primeiro Comando da Capital. Não se pretende apresentar o instituto como solução isolada para um fenômeno de tamanha complexidade, mas investigar suas potencialidades como instrumento de conhecimento e de orientação da atuação estatal.

2 ESTRUTURA, COMPLEXIFICAÇÃO E EXPANSÃO DO PCC

Após um enfrentamento estatal tardio, o Primeiro Comando da Capital (PCC) desenvolveu uma estrutura de atuação progressivamente mais complexa, ultrapassando os limites da criminalidade desenvolvida no interior dos estabelecimentos prisionais. Para além do discurso de “Paz, Justiça e Liberdade”, o PCC passou a obter expressivos lucros por meio de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e armas, jogos de azar, golpes e roubos. A recente megaoperação conjunta da Polícia Federal, da Receita Federal e dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs) evidenciou, ainda, a expansão da organização para além das estruturas prisionais, alcançando setores da economia formal e, conforme observa Lima (2026), estabelecendo uma verdadeira “simbiose com o Estado brasileiro”, inclusive em segmentos econômicos de alta relevância, como a região da Faria Lima, em São Paulo.

Segundo Lasmar e Singh (2024), estruturas criminosas dessa natureza apresentam expressiva inovação tática e intenso compartilhamento informacional, características que lhes permitem rápida adaptação às respostas estatais. No caso do PCC, essa capacidade de adaptação é acompanhada pela expansão de suas atividades e pela distribuição de funções entre diferentes integrantes e níveis de atuação. Diante desse cenário, os métodos tradicionais de enfrentamento à criminalidade mostram-se insuficientes, sobretudo para alcançar os níveis superiores de comando da organização, frequentemente protegidos pela própria complexidade e compartimentalização de sua estrutura.

Conforme destaca Gakiya (2025), organizações criminosas contemporâneas adquiriram complexidade suficiente para constituir expressivos fundos de investimento, contratar profissionais especializados e desenvolver mecanismos destinados a dificultar a atuação repressiva do Estado. Essa realidade também se manifesta no PCC, cuja expansão econômica demanda estruturas capazes de administrar recursos,

estabelecer relações com diferentes agentes e conferir aparência de licitude a parcela de suas atividades. Nesse sentido, conforme destacado pela desembargadora Ivana David, “o crime organizado movimenta bilhões de dólares e encontra formas de lavar recursos em diversas frentes, o que impõe um enorme desafio ao sistema de segurança e de investigação”.

Especificamente no que se refere ao PCC, observa-se a peculiaridade da hipervalorização da fidelidade entre os indivíduos, que se reconhecem como “irmãos”, e suas respectivas castas de “sintonia”. Nesse sentido, Gakiya (2025) estabelece uma comparação entre o PCC e o modelo mafioso italiano, especialmente em razão da importância atribuída aos vínculos de lealdade e pertencimento entre seus integrantes. Não se trata, contudo, de mera fidelidade voluntária ou informal. O PCC desenvolveu um estatuto próprio, amplamente divulgado e valorizado entre seus membros, que estabelece normas de conduta e princípios destinados a orientar a atuação dos integrantes. Embora existam diferentes versões do documento disponíveis, um de seus preceitos permanece constante: o artigo 1º dispõe que “Lealdade, respeito e solidariedade acima de tudo ao Partido”.

A existência desses vínculos de pertencimento e lealdade constitui mais um obstáculo à obtenção, pelos meios investigativos tradicionais, de informações acerca do funcionamento interno da organização. É justamente diante dessa dificuldade que ganha relevância a possibilidade de obtenção de informações provenientes daqueles que efetivamente integraram a estrutura criminosa, questão que será retomada adiante a partir da análise da colaboração premiada.

2.1 POR QUE O PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL?

A colaboração premiada não constitui instrumento concebido especificamente para o enfrentamento ao Primeiro Comando da Capital. Ao contrário, sua disciplina pela Lei nº 12.850/2013 insere-se em uma estratégia mais ampla de persecução das organizações criminosas, podendo ser empregada diante das

diversas formas assumidas pela criminalidade organizada. A escolha do PCC como objeto específico deste trabalho, portanto, não decorre de suposta exclusividade ou maior adequação jurídica do instituto à facção, mas das particularidades que tornam essa organização, atualmente, um exemplo particularmente expressivo de funcionamento da governança criminal (Lima, 2026).

Entre essas particularidades, destacam-se a dimensão alcançada pela organização, sua capacidade de expansão para além do território paulista e do território nacional, a diversificação de suas atividades ilícitas e a progressiva complexificação de seus mecanismos de financiamento e funcionamento. Soma-se a isso uma característica especialmente relevante para a presente análise: a capacidade de preservação e reprodução da estrutura mesmo diante da prisão e substituição de seus integrantes. Como anteriormente demonstrado, o PCC não se resume à reunião circunstancial de indivíduos voltados à prática de determinados delitos, mas desenvolveu, ao longo de décadas, mecanismos próprios de organização, disciplina, comunicação, divisão de tarefas e pertencimento.

A escolha do PCC permite, ainda, evidenciar uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Estado diante de organizações criminosas complexas: a assimetria de conhecimento. Quanto mais estruturada, compartimentada e adaptável se torna uma organização, maior tende a ser a distância entre aquilo que pode ser observado externamente pelos órgãos de persecução penal e aquilo que efetivamente ocorre em seu interior. Não por acaso, em 2 de julho de 2026, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos divulgou documento no qual classificou o Primeiro Comando da Capital como “a maior organização criminosa transnacional do Hemisfério Ocidental”, destacando, ainda, a expansão global de suas operações (Forbes Brasil, 2026).

É justamente por essa razão que o PCC constitui objeto particularmente adequado à investigação proposta neste trabalho. Se a colaboração premiada surgiu e se consolidou

como instrumento voltado ao enfrentamento da criminalidade organizada de maneira ampla, a análise de sua aplicação a uma organização com as características do PCC permite examinar uma dimensão específica de suas potencialidades: a possibilidade de transformar informações provenientes do interior da estrutura criminosas em conhecimento capaz de orientar estratégias mais amplas de atuação estatal.

Assim, a delimitação do estudo ao Primeiro Comando da Capital não pretende reduzir a aplicabilidade da colaboração premiada às peculiaridades de uma única organização criminosas. O PCC funciona, neste trabalho, como recorte analítico para investigar de que maneira o instituto pode ultrapassar a obtenção de provas destinadas à responsabilização individual e contribuir para a compreensão e o progressivo enfraquecimento de estruturas criminosas dotadas de elevada complexidade, capacidade econômica e poder de adaptação.

3 A COLABORAÇÃO PREMIADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A figura do delator e a prática de recompensar aquele que revela informações sobre seus próprios aliados são anteriores à sua positivação pelo Direito. Desde as primeiras civilizações, já se identificavam mecanismos destinados a estimular a colaboração de indivíduos envolvidos em práticas ilícitas, mediante a concessão de benefícios àqueles que contribuíssem para a descoberta ou repressão de condutas criminosas. Com o desenvolvimento dos sistemas jurídicos, o costume gradualmente cedeu espaço à norma, dando origem aos diferentes modelos de colaboração entre o infrator e o Estado.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora mecanismos de colaboração tenham sido previstos de forma esparsa em diplomas anteriores, o Superior Tribunal de Justiça reconhece a Lei nº 8.072/1990, a Lei dos Crimes Hediondos, como marco da introdução da delação premiada no ordenamento jurídico brasileiro moderno. Posteriormente, o instituto

foi ampliado e disciplinado em diferentes diplomas legais, a exemplo da Lei nº 9.034/1995, da Lei nº 9.613/1998 e da Lei nº 9.807/1999. A evolução legislativa culminou, em 2013, com a edição da Lei nº 12.850/2013, que conferiu tratamento sistemático à colaboração premiada, inserindo-a no contexto específico do enfrentamento às organizações criminosas.

Para Rogério Sanches Cunha (2023, p. 2069), a delação premiada constitui instrumento relevante para a persecução penal, na medida em que pode contribuir para o esclarecimento dos fatos e para a responsabilização dos envolvidos. Na mesma linha, Renato Brasileiro de Lima (2023, p. 1044) ressalta que, embora não constitua solução absoluta para o enfrentamento da criminalidade, a colaboração pode desempenhar importante papel na superação da impunidade, desde que empregada de maneira adequada, mediante critérios objetivos e com observância dos direitos do colaborador e dos demais envolvidos.

A consolidação do instituto, contudo, não ocorreu sem controvérsias. Em sua popularização no debate público brasileiro, especialmente a partir dos grandes casos de corrupção e da Ação Penal nº 470, conhecida como “Mensalão”, a delação premiada foi frequentemente associada ao enfrentamento dos chamados crimes de colarinho branco. Conforme observam Raíssa França e Alexandre Ribas de Paulo (2020, p. 20), o instituto foi socialmente recebido com desconfiança, sobretudo em razão da aparente contradição existente entre a concessão de benefícios penais e a condição de criminoso daquele que colabora com a Justiça.

A controvérsia, entretanto, não afasta a racionalidade político-criminal que fundamenta o instituto. Sob uma perspectiva utilitarista, a colaboração premiada parte da premissa de que, em determinadas estruturas criminosas, o benefício concedido ao colaborador pode ser proporcionalmente inferior ao ganho obtido pela sociedade com a descoberta de crimes, a identificação de integrantes, a recuperação de ativos e o enfraquecimento da organização. Não se trata, portanto, de premiar simplesmente o criminoso por confessar ou

delatar terceiros, mas de estabelecer um mecanismo de incentivo à produção de informações que dificilmente seriam alcançadas pelos métodos ordinários de investigação.

É precisamente nesse ponto que a Lei nº 12.850/2013 assume especial relevância. Ao disciplinar a colaboração premiada de maneira mais abrangente, o legislador reconheceu que determinadas formas contemporâneas de criminalidade apresentam características que dificultam significativamente sua investigação pelos instrumentos tradicionais de persecução penal. Organizações criminosas estruturadas, dotadas de divisão de tarefas, mecanismos próprios de comunicação, capacidade financeira e elevado grau de compartimentalização das informações, criam obstáculos à atuação estatal, especialmente quando aqueles que ocupam posições superiores na estrutura permanecem protegidos por integrantes situados em níveis inferiores.

A Lei nº 12.850/2013 representou, portanto, importante mudança na estratégia de persecução da criminalidade organizada ao sistematizar a colaboração premiada como meio de obtenção de prova e estabelecer seus requisitos, limites e possíveis resultados. Isso não significa atribuir ao instituto capacidade autônoma ou suficiente para enfrentar organizações criminosas complexas, mas reconhecer a possibilidade de obtenção, mediante critérios legalmente estabelecidos, de informações que dificilmente estariam acessíveis ao Estado por técnicas exclusivamente externas de investigação.

Estabelecidos os contornos jurídicos do instituto, importa analisar de que maneira essas potencialidades podem ser empregadas diante das particularidades de uma organização criminosa como o Primeiro Comando da Capital.

4 COLABORAÇÃO PREMIADA COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO PCC

A colaboração premiada merece especial atenção quando se trata do Primeiro Comando da Capital, sobretudo diante das pecu-

liaridades que envolvem sua estrutura e seu modo de funcionamento.

Os modelos até então conhecidos de criminalidade organizada – como as gangues prisionais norte-americanas, as máfias italianas, os cartéis e outras organizações tradicionais – não parecem suficientes para explicar integralmente o funcionamento do PCC. Durante décadas, o Estado se viu diante de uma estrutura criminosa que não se amoldava perfeitamente às categorias tradicionais, ao mesmo tempo em que a facção se expandia, se reorganizava e desenvolvia mecanismos próprios de funcionamento. Conforme bem assinala Feltran (2018), as teorias universitárias e os modelos tradicionais utilizados para compreender o crime organizado mostram-se insuficientes para captar os modos de funcionamento da facção.

A dificuldade de enfrentamento é agravada pelo fato de que o PCC não permaneceu restrito ao ambiente prisional ou às atividades criminosas tradicionalmente relacionadas à facção. Sua progressiva inserção em diferentes setores econômicos e sociais tornou cada vez menos nítida a separação entre as atividades propriamente criminosas e aquelas desenvolvidas no âmbito da economia formal. Empresas, negócios e relações aparentemente lícitas podem coexistir ou se relacionar com atividades ilícitas, dificultando a identificação dos limites da própria organização e dos agentes que efetivamente participam de seu funcionamento.

Nesse contexto, mostra-se pertinente a reflexão de Zaffaroni acerca da dificuldade de formulação de “um conceito que possa abranger todo o conjunto de atividades ilícitas que podem aproveitar a indisciplina do mercado e que, no geral, aparecem mescladas ou confundidas de forma indissolúvel com atividades lícitas”. A observação ganha especial importância diante da atual configuração do PCC, pois, quanto maior a sua capacidade de se inserir em atividades formalmente lícitas e de estabelecer relações com diferentes setores da economia, mais difícil se torna identificar sua estrutura apenas pelos meios tradicionais de investigação.

Desse modo, o problema enfrentado pelo Estado não consiste apenas em descobrir quem integra o PCC, mas também em compreender como a organização funciona. Para enfraquecer uma estrutura criminosa dessa magnitude, é necessário conhecer suas formas de financiamento, seus mecanismos de comunicação, sua divisão interna de tarefas, suas relações hierárquicas, suas denominadas “sintonias”, seus métodos de disciplina e, sobretudo, a maneira pela qual atividades lícitas e ilícitas se relacionam dentro de sua dinâmica organizacional.

Surge, então, uma questão fundamental: como enfrentar aquilo que ainda não se conhece suficientemente?

Para além da construção teórica acerca das organizações criminosas, seu efetivo enfrentamento pressupõe aproximar a teoria daquilo que ocorre na prática. No caso do Primeiro Comando da Capital, isso significa compreender a organização também a partir de dentro, ouvindo aqueles que efetivamente participaram de seu funcionamento, desde integrantes antigos, que acompanharam suas transformações ao longo dos anos, até os membros mais jovens que ingressaram em uma estrutura já consolidada e se identificam como integrantes “batizados”.

É justamente nesse ponto que a colaboração premiada assume especial relevância. Previsto na Lei nº 12.850/2013, o instituto não deve ser compreendido apenas como instrumento destinado à identificação de outros integrantes da organização ou à descoberta de crimes específicos. Sua utilidade pode ser muito mais ampla: o colaborador, por ter participado da estrutura criminosa, pode fornecer ao Estado informações sobre a própria lógica de funcionamento da organização, permitindo que aquilo que é observado externamente pela investigação seja compreendido a partir da perspectiva de quem conhece seus mecanismos internos.

No enfrentamento ao PCC, portanto, tão importante quanto a indicação de nomes é a possibilidade de revelar como as funções são distribuídas, quem exerce determinados pa-

péis, como são transmitidas as ordens, como funcionam as sintonias, de que maneira circulam recursos e informações, quais atividades econômicas são utilizadas, como se estabelecem as relações entre os integrantes e quais mecanismos asseguram a continuidade da organização mesmo diante da prisão ou substituição de seus membros.

Essa compreensão é especialmente relevante porque a prisão de integrantes isolados, embora necessária à persecução penal, não necessariamente produz impacto duradouro sobre a organização. Uma estrutura capaz de substituir seus membros e preservar seus mecanismos de funcionamento pode sobreviver à retirada de determinados indivíduos. Para efetivamente enfraquecê-la, portanto, é necessário alcançar não apenas as pessoas que a compõem, mas também as estruturas que permitem sua reprodução e permanência.

É nesse sentido que a colaboração premiada pode desempenhar papel estratégico no enfrentamento ao PCC. Mais do que produzir elementos destinados à responsabilização individual, ela pode contribuir para reduzir a distância existente entre aquilo que o Estado observa externamente e aquilo que efetivamente ocorre no interior da organização. Conhecer a facção, nesse contexto, significa não apenas descobrir quem são seus membros, mas compreender seus vínculos, fluxos econômicos, mecanismos de comunicação e formas de reprodução.

Assim, diante de uma organização que se expandiu para além dos muros do sistema prisional e cuja atuação passou a se relacionar, em determinados espaços, com atividades formalmente lícitas, a colaboração premiada revela dimensão que ultrapassa a simples indicação de coautores ou partícipes. Entretanto, a informação obtida somente adquire verdadeira dimensão estratégica quando contextualizada, corroborada e articulada com outros elementos investigativos. É precisamente nesse ponto que se destaca o papel do Ministério Público e, especialmente, de suas estruturas especializadas de enfrentamento ao crime organizado.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROTAGONISTA NA UTILIZAÇÃO ESTRATÉGICA DA COLABORAÇÃO PREMIADA

A utilização estratégica da colaboração premiada no enfrentamento ao Primeiro Comando da Capital não parte da premissa de que um único instrumento jurídico seja capaz de solucionar um fenômeno que, ao longo de décadas, demonstrou elevada capacidade de adaptação, expansão e recomposição de seus quadros. O que se propõe é compreender de que maneira a colaboração premiada, especialmente quando utilizada de forma coordenada pelo Ministério Público e pelos GAECOs, pode contribuir para enfraquecer os elementos que asseguram a permanência e a reprodução da organização criminosa.

Nesse sentido, a prisão de integrantes, embora necessária, não necessariamente produz impacto duradouro sobre a estrutura da organização. Conforme adverte Zaffaroni, o encarceramento em massa, por si só, já apresenta limitações como resposta à criminalidade, questão que se torna ainda mais evidente diante de uma facção dotada de elevada capacidade de substituição de seus membros, na qual a retirada de determinado indivíduo pode ser rapidamente absorvida pela estrutura. Por essa razão, a atuação estatal não pode permanecer concentrada exclusivamente no chamado braço operacional da organização. É necessário conhecer e atingir os mecanismos humanos, econômicos e logísticos que permitem que ela continue funcionando.

É justamente nesse aspecto que ganha relevância a ideia anteriormente desenvolvida: o colaborador fornece uma visão de dentro; o GAECO possui condições de inseri-la em uma visão mais ampla da organização. A informação proveniente de quem participou da estrutura criminosa, quando confrontada com dados oriundos de outras investigações, medidas cautelares, análises financeiras e elementos de inteligência, pode permitir que o Ministério Público ultrapasse a apuração de episódios criminosos isolados e avance na compreensão da própria engrenagem que sustenta a organização.

Essa especialização permite que informações individualmente consideradas sejam confrontadas com o conhecimento acumulado em outras investigações, identificando conexões entre pessoas, fatos, estruturas econômicas e diferentes núcleos de atuação. A potencialidade da colaboração reside, portanto, não apenas na obtenção da informação, mas na capacidade institucional de contextualizá-la e transformá-la em conhecimento sobre a organização criminosa.

Um primeiro resultado possível consiste na identificação da estrutura interna do PCC. A colaboração pode revelar não apenas lideranças, mas também gerentes, operadores, fornecedores, intermediários, responsáveis pela movimentação e ocultação de recursos e outros indivíduos que desempenham funções essenciais à manutenção da organização. A importância dessas informações reside justamente na possibilidade de reconstruir as relações existentes entre seus diferentes integrantes e compreender a divisão de tarefas que, vista externamente, nem sempre se apresenta de maneira evidente.

A própria Lei nº 12.850/2013 reconhece essa dimensão ao estabelecer, entre os resultados da colaboração premiada, a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações por eles praticadas, bem como a revelação de sua estrutura hierárquica e da divisão de tarefas. O conhecimento da estrutura, portanto, não constitui efeito meramente accidental da colaboração, mas um dos resultados expressamente contemplados pelo legislador.

Além disso, as declarações do colaborador podem conduzir à identificação de infrações penais que sequer integravam o objeto inicial da investigação. Ao revelar outros integrantes, atividades, territórios, operações financeiras ou relações mantidas pela organização, a colaboração pode fornecer elementos para a abertura de novas frentes investigativas. Essa possibilidade adquire especial relevância diante de uma organização cuja atuação se projeta sobre diferentes atividades ilícitas (Lima, 2026) e, como anteriormente demons-

trado, pode se relacionar com setores formalmente lícitos da economia.

Entretanto, talvez uma das contribuições mais relevantes da utilização estratégica da colaboração esteja na possibilidade de promover a descapitalização da organização criminosa. A identificação e a prisão de seus integrantes alcançam as pessoas que compõem a estrutura; o rastreamento e a constrição de seus recursos econômicos, por outro lado, atingem os meios que possibilitam sua continuidade.

Nesse campo, o conhecimento interno fornecido pelo colaborador pode auxiliar na identificação de contas bancárias, patrimônio oculto, empresas utilizadas para lavagem de capitais, pessoas interpostas, movimentações financeiras e mecanismos empregados para a circulação, a ocultação e a reinserção dos recursos provenientes das atividades criminosas na economia formal. A informação obtida pela colaboração pode, assim, servir como ponto de partida para investigações patrimoniais destinadas a alcançar ativos que dificilmente seriam vinculados à organização a partir da observação externa.

Esse aspecto assume importância ainda maior diante da progressiva inserção do PCC em diferentes setores econômicos. Se, como anteriormente exposto, atividades lícitas e ilícitas podem se apresentar mescladas, identificar o patrimônio da organização deixa de significar simplesmente localizar dinheiro proveniente diretamente do tráfico de drogas. Passa a exigir a reconstrução dos caminhos percorridos pelo capital, a identificação de intermediários e a compreensão dos mecanismos utilizados para conferir aparência de licitude aos recursos.

É nesse ponto que os GAECOs, no âmbito do Ministério Público, assumem especial importância. Uma das principais potencialidades de sua estruturação reside justamente na articulação e no intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos dos diferentes Estados. Se, inicialmente, o PCC era compreendido como um problema

essencialmente paulista, sua expansão demonstrou tratar-se de fenômeno de alcance nacional, realidade que também se evidencia em Minas Gerais.

Por muito tempo, o cenário mineiro foi caracterizado pela fragmentação de pequenos grupos locais, fenômeno denominado por Viana, Rocha e Ribeiro (2023) como “desorganizações criminosas”. Atualmente, contudo, observa-se a progressiva aproximação e aglutinação dessas facções em torno de organizações de maior expressão nacional, como o PCC, o Comando Vermelho (CV) e o Terceiro Comando Puro (TCP).

Nesse contexto, a articulação institucional entre os GAECOs dos Ministérios Públicos permite que informações obtidas localmente, inclusive por meio de colaborações premiadas, sejam reunidas e confrontadas com elementos provenientes de outras unidades da Federação. Assim, se a expansão das organizações criminosas ultrapassa as fronteiras estaduais, seu enfrentamento também deve ultrapassá-las, permitindo uma compreensão menos fragmentada e mais nacional do fenômeno criminoso.

A estratégia de enfraquecimento do PCC, portanto, não deve se limitar à substituição de uma política de prisão por uma política de descapitalização. Ambas podem atuar de maneira complementar. O objetivo consiste em atingir simultaneamente diferentes pontos de sustentação da organização: seus integrantes, suas estruturas de comando e execução, suas fontes de financiamento, seus mecanismos de lavagem e seus instrumentos de comunicação e logística. Quanto maior a capacidade estatal de identificar e atingir esses diferentes elementos, maior tende a ser o custo imposto à manutenção da atividade criminosa.

Por fim, a colaboração premiada também pode assumir importante função preventiva. A Lei nº 12.850/2013 inclui expressamente entre seus possíveis resultados a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa. Informações fornecidas antecipadamente por um colabo-

rador podem revelar crimes em preparação, movimentações de integrantes, estratégias de expansão ou outras ações ainda não consumadas, permitindo que o Estado atue antes da concretização do resultado criminoso.

Essa dimensão preventiva demonstra que o valor da colaboração não precisa ser medido exclusivamente pelo número de condenações produzidas a partir de determinado acordo. Em determinadas circunstâncias, sua contribuição mais relevante poderá estar justamente na possibilidade de interromper fluxos financeiros, impedir novos delitos, revelar estruturas até então desconhecidas ou permitir a antecipação da atuação estatal.

Não se pretende atribuir à colaboração premiada a capacidade de eliminar o Primeiro Comando da Capital. O que se sustenta é que, utilizada de maneira estratégica, integrada e devidamente corroborada, ela pode contribuir para reduzir a capacidade econômica, operacional e organizacional da facção.

Sob essa perspectiva, o êxito da atuação estatal não deve ser medido apenas pela quantidade de integrantes presos, mas também por sua capacidade de desorganizar fluxos, romper conexões, apreender ativos, prevenir delitos e produzir conhecimento sobre o funcionamento interno da organização. O objetivo, portanto, não é apresentar uma solução definitiva, mas ampliar os instrumentos disponíveis para seu progressivo enfraquecimento.

6 CONCLUSÃO

A colaboração premiada, por si só, não constitui solução para o enfrentamento ao Primeiro Comando da Capital. Trata-se, antes, de um ponto de partida, capaz de ampliar o conhecimento estatal sobre a estrutura, os mecanismos de funcionamento e as fontes de sustentação da organização criminosa, permitindo o desenvolvimento de estratégias mais eficientes para seu enfraquecimento.

O PCC constitui fenômeno complexo, construído e transformado ao longo de déca-

das, cuja atuação ultrapassa os limites do sistema prisional e alcança diferentes mercados e setores da sociedade. Problemas complexos não comportam soluções simplistas. Seu enfrentamento exige atuação igualmente articulada, especializada e permanente, combinando inteligência, investigação, descapitalização, integração institucional e persecução penal.

Nesse cenário, a colaboração premiada deve ser compreendida como uma das ferramentas disponíveis ao Estado: não como promessa de eliminação da organização, mas como instrumento capaz de reduzir a assimetria de conhecimento entre o poder público e a criminalidade organizada. Conhecer o PCC a partir de dentro não é suficiente para extingui-lo, mas pode constituir passo relevante para enfraquecer as estruturas que asseguram sua permanência e capacidade de atuação.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Thadeu de Sousa. Organizações criminosas no Brasil: uma análise a partir da teoria das elites e da teoria da ação coletiva. *Revista Eletrônica Inter-Legere*, n. 3, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/4747/3951>. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 28 nov. 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 3 dez. 2013.

COSENZO, José Carlos. **O Ministério Público e o combate ao crime organizado**. CONAMP, 25 nov. 2014. Disponível em: https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/o-ministerio-publico-e-o-combate-ao-crime-organizado-4648.html?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 1º set. 2026.

CUNHA, Rogério Sanches. Manual de direito penal: parte especial (arts. 121 ao 361). 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Crime organizado, terrorismo e perfis criminais são debatidos no ciclo 'Com a palavra, as juristas'. São Paulo: EPM, [s. d.]. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia/110036>. Acesso em: 12 set. 2026.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FELTRAN, Gabriel. **The entangled city: crime as urban fabric in São Paulo**. Manchester: Manchester University Press, 2020.

FELTRAN, Gabriel (ed.). **Stolen cars: a journey through São Paulo's urban conflict**. Hoboken: Wiley, 2022. DOI: 10.1002/9781119686149.

FORBES BRASIL. Tesouro dos EUA chama PCC de maior facção do hemisfério. Forbes Money, 2 jul. 2026. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2026/07/pcc-maior-organizacao-criminosa-eua/>. Acesso em: 8 set. 2026.

FRANÇA, Raíssa; PAULO, Alexandre Ribas de. Delação de colarinho branco: uma análise do discurso judiciário no Mensalão. **Captura Criptica: Direito, Política, Atualidade**, v. 9, n. 1, p. 108-139, 2020. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/capturacriptica/article/view/4102/3724>. Acesso em: 31 ago. 2026.

GAKIYA, Lincoln; WARDE, Walfrido. **Segurança pública: o Brasil livre das máfias**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2025.

HENRIQUE, Anna Victoria Medeiros Escorel Almeida. A expansão do crime organizado: da criação de um direito paralelo à intervenção nos setores formais da economia. **Revista Interagir**, Fortaleza, v. 22, n. 129, p. 15-17, 2025. DOI: 10.12662/1809-5771ri.129.6074.p15-17.2025.

JARDIM, Luis Eduardo França; ARON, Mariana Luzia. Ditadura brasileira e desdobramentos da violência e desigualdade social. **Revista Angelus Novus**, n. 12, p. 41-60, 2018. DOI: 10.11606/ran.v7i12.99053.

LASMAR, Jorge M.; SINGH, Rashmi. Da origem ao destino: policriminalidade e a complexa rede de fluxos ilícitos pelo Brasil. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, p. 36-60, 2024.

LIMA, Murillo Ribeiro de. **Facções criminosas: poder, território e governança criminal no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MAIA, Nathan Ramires. A expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) no corredor lusófono transnacional atlântico: dinâmicas criminais e implicações estruturais. **Nação e Defesa**, n. 173, p. 257-287, 2026. DOI: 10.47906/ND2026.173.12.

OLIVEIRA, Demerson Souza de; CURY, Letícia Vivianne Miranda. Delação premiada, contexto histórico e sua aplicação. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE**, v. 9, n. 6, p. 3144-3157, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i6.10551.

VIANA, Douglas; ROCHA, Rafael Lacerda Silveira; RIBEIRO, Ludmila. O crime (des) organizado em Minas Gerais: peculiaridades de um estado brasileiro. **Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 32, n. 2, p. 14-31, 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Crime organizado: uma categorização frustrada. **Discursos Sediciosos: Crime Direito e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-67, jan./jun. 1996.



PROPOSTA DE TRANSAÇÃO PENAL E CONVENÇÕES PROCESSUAIS: MECANISMO DE ESTÍMULO AO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ACORDADAS



PROPOSTA DE TRANSAÇÃO PENAL E CONVENÇÕES PROCESSUAIS: MECANISMO DE ESTÍMULO AO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ACORDADAS

EMMANUEL LEVENHAGEN PELEGRINI¹

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

RENAN LEVENHAGEN PELEGRINI²

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

Afastado o modelo de justiça penal adjudicada como regra absoluta, produzida no âmbito de um processo penal judicializado, emerge o movimento de justiça penal consensual ou negocial.

A propósito, há cada vez mais espaço de solução consensual dos conflitos também no processo penal. Poucos são os crimes, e escassas as situações, que inadmitem algum tipo de acordo penal.

1.1 TRANSAÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO CONSENSUAL DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PENAIS

Além dos recentes acordos de não persecução penal e de colaboração premiada, são exemplos mais remotos de instrumentos consensuais de solução de conflitos penais a transação penal e a suspensão condicional do processo.

Por meio desses instrumentos consensuais se acorda não a aplicação de penas (restritivas de direitos ou de multa), que pressupõem obviamente o oferecimento da denúncia, o contraditório, o devido processo legal, mas obrigações de fazer, de não fazer, entrega de coisa ou de pagar quantia, veiculadas por cláusulas constantes desses instrumentos.

Em outros termos, por meio do acordo de transação penal não são impostas penas restritivas de direitos ou de multa. O que ocorre é a concertação, entre o Ministério Público e o autor de infrações penais de menor potencial ofensivo, de obrigações – de fazer, de não fazer, entrega de coisa ou de pagar quantia –, que podem ser semelhantes, em seu aspecto externo, a penas restritivas de direitos, como a prestação pecuniária ou a pena de multa. O Ministério Público propõe ao autor da infração de menor potencial ofensivo o cumprimento de algumas dessas obrigações e, em troca de seu cumprimento integral, promete não oferecer denúncia (pacto de *non petendo*).

Quando se estipula, em um acordo de transação penal, a obrigação de o autor do fato pagar uma quantia para certa entidade pública, não se está impondo a pena restritiva de direitos de prestação pecuniária, mas se acordando uma obrigação de pagar uma quantia certa, muito embora as obrigações acordadas sejam expressão de uma reprimenda pela prática da infração de menor potencial ofensivo – consensualidade de pura reprimenda. (GARCIA, 2017)

Celebrado o acordo de transação penal entre o Ministério Público e o autor da infração penal de menor potencial ofensivo, que se submete à homologação da autoridade judicial, o Ministério Público, ao cumprir o pacto de *non petendo*, deixa de oferecer a de-

¹ Assessor especial do procurador-geral de Justiça de Minas Gerais (2020-2024); promotor de Justiça Auxiliar do CNMP (2015-2019). E-mail: pelegrini@mpmg.mp.br.

² E-mail: rpelegrini@mpmg.mp.br.

núncia, e é extinta a punibilidade do investigado, evitando-se, assim, a instauração do processo penal.

Esse é o cenário ideal. Mas o acordo pode ser – e frequentemente é – descumprido injustificadamente. E as consequências serão vistas a seguir.

2 AS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO INJUSTIFICADO DOS ACORDOS DE TRANSAÇÃO PENAL

Embora pacificado atualmente o entendimento acerca das consequências decorrentes do descumprimento do acordo de transação penal com a edição do enunciado vinculante n.º 35 da súmula da jurisprudência dominante do STF, havia controvérsias na doutrina e na jurisprudência a respeito do tema. (LIMA, 2020)

a) Uma primeira corrente entendia que, descumprida a “pena restritiva de direitos”³, deveria haver sua conversão em pena privativa de liberdade pelo tempo da pena originalmente aplicada, tal qual disposto no art. 181, §1.º, “c”, da LEP, uma vez que se trataria de sanção penal imposta por sentença condenatória imprópria.

Esse entendimento sempre foi rechaçado, pois haveria, de fato, ofensa ao devido processo legal. A conversão de “pena restritiva de direitos” em pena privativa de liberdade configuraria uma condenação sem denúncia, sem defesa, sem o devido processo legal.

No caso de inadimplemento injustificado da “pena de multa”⁴ aplicada em transação penal, esta deveria ser cobrada por meio de execução penal, em razão do art. 51 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940), o qual dispõe que:

Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis a normas relativas à divi-

da ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. (BRASIL, 1940)

Vê-se, pois, que essa corrente tem como premissa o entendimento de que a decisão que homologa o acordo de transação penal tem natureza condenatória, o que sempre foi rechaçado. A decisão homologatória do acordo de transação penal é – escusa-se a obviedade – meramente homologatória, e não condenatória, pois esta pressupõe denúncia, contraditório, devido processo legal, e também análise do mérito, o que não ocorre no caso.

b) Para uma outra linha de raciocínio, o descumprimento injustificado do acordo de transação penal apenas admitia a execução da decisão judicial que o homologara nas vias cíveis, para compelir o investigado a cumprir as “penas restritivas de direitos ou de multa” impostas na transação penal. Porque essa corrente defende que a sentença que homologa o acordo tem natureza condenatória, produzindo coisa julgada formal e material, não seria possível oferecer denúncia pelos mesmos fatos. Restava apenas a execução cível do título judicial.

Partia-se, pois, do equivocado pressuposto de que a decisão que homologara o acordo ostentava natureza condenatória. Por isso, e porque não seria possível punir ou condenar uma pessoa duas vezes pelos mesmos fatos, não se poderia dar início à persecução penal em juízo. Ora, se já havia um título penal, não se poderia buscar, por meio da instauração de um processo penal, com a consequente condenação do autor da infração penal de menor potencial ofensivo, um outro título penal pelos mesmos fatos. Restaria a execução forçada nas vias cíveis deste título judicial, a fim de compelir o autor do fato a cumprir as “penas” impostas.

Essa linha de entendimento confunde naturezas jurídicas de uma mesma decisão. Uma decisão ou é homologatória ou é condenatória. Não existe uma decisão condenatória homologatória.

3 Não se trata de pena imposta, mas de obrigação acordada.

4 Não se trata de pena de multa, mas de obrigação cujo aspecto externo se assemelha a essa modalidade de pena.

c) Descumprido injustificadamente o acordo de transação penal, resta ao Ministério Público oferecer denúncia.

Essa corrente, de forma acertada, reconhece a real natureza da decisão sobre o acordo de transação penal celebrado entre o Ministério Público e o autor da infração penal de menor potencial ofensivo: homologatória.

O acordo de transação penal não tem, obviamente, natureza condenatória, mas homologatória, a exemplo da decisão que homologa o acordo de não persecução penal. Não se exerce cognição e não se produz qualquer juízo sobre a responsabilidade penal do autor da infração penal. Por isso que a decisão homologatória, além de não produzir coisa julgada, “não importará em reincidência” e “não constará de certidão de antecedentes criminais” (art. 76, §§ 5.º e 6.º, da Lei 9099/1995). É o que já decidiu o STF diversas vezes.

As consequências jurídicas extrapenais previstas no art. 91 do Código Penal são decorrentes de sentença penal condenatória. Quando há transação penal (art. 76 da Lei 9.099/1995), cuja sentença tem natureza meramente homologatória, sem qualquer juízo sobre a responsabilidade criminal do aceitante, as consequências geradas pela transação penal são essencialmente aquelas estipuladas por modo consensual no respectivo instrumento de acordo. [Tese definida no RE 795.567, rel. min. Teori Zavascki, P, j. 28.5.2015, DJE 177 de 9.9.2015, Tema 187.]

Súmula Vinculante 35: A homologação da transação penal prevista no artigo 76 da Lei 9.099/1995 não faz coisa julgada material e, descumpridas suas cláusulas, retoma-se a situação anterior, possibilitando-se ao Ministério Público a continuidade da persecução penal mediante oferecimento de denúncia ou requisição de inquérito policial.

Descumprido injustificadamente o acordo de transação penal homologado, o Ministério Público deve promover a persecução penal em juízo do autor do fato. Com o oferecimento da denúncia, a apresentação de resposta à acusação, o exercício da ampla defesa, garan-

tido o devido processo legal, uma sentença condenatória poderá produzir um juízo sobre a responsabilidade criminal.

Embora deva promover a persecução penal em juízo, o Ministério Público não pode provocar, simultaneamente, a execução forçada, nas vias cíveis, das obrigações acordadas e injustificadamente descumpridas pelo autor do fato. Como o art. 76 da Lei 9099/95 estabelece que a decisão homologatória do acordo, mesmo antes de resolvido pelo seu descumprimento, “não terá efeitos civis, cabendo aos interessados propor ação cabível no juízo cível”, não é possível afirmar que haveria a formação de título executivo cível *ex lege*.

Tanto a vítima da infração penal de menor potencial ofensivo, que poderia ter interesse em executar uma das obrigações acordadas que a beneficiassem (como a obrigação de pagar quantia certa, a título de reparação de danos), quanto o Ministério Público não poderão executar a decisão homologatória do acordo de transação penal.

A cominação para o caso de descumprimento injustificado do acordo de transação penal é a possibilidade do início da persecução penal. Assim, o Ministério Público e a vítima não podem executar a decisão homologatória. Em outros termos, o que estimula o autor da infração penal de menor potencial ofensivo a cumprir os termos do acordo celebrado é, caso descumprido injustificadamente, se iniciar a persecução penal com o ajuizamento da denúncia pelo Ministério Público.

Como sustenta o item a de certa corrente, a conversão das “penas restritivas de direito ou de multa” impostas em penas privativas de liberdade, embora existam fortes mecanismos de cominação e estímulo ao cumprimento do acordo de transação, está descartada há muito por evidente violação ao devido processo legal. O item b, por sua vez, defende a possibilidade apenas de execução do título judicial formado com a homologação do acordo. Já o item c, depois do enunciado vinculante n.º 35 da súmula da jurisprudência dominante do STF, admite apenas o início da persecução

penal em juízo, mas não a execução da decisão homologatória do acordo descumprido.

Por que não associar, em caso de descumprimento do acordo de transação penal, a possibilidade de ajuizamento da denúncia e de execução da decisão homologatória do acordo, incrementando a cominação e os estímulos ao cumprimento das obrigações assumidas?

3 TRANSAÇÃO PENAL COMO ESPAÇO DE CONSENSO NO PROCESSO PENAL

A transação penal é um mecanismo bilateral de solução consensual de conflitos. Por meio deste instrumento, podem ser acordadas cláusulas que estabeleçam obrigações de natureza material (de fazer ou não fazer, de entrega de coisa ou de pagar quantia), mas podem também ser veiculadas cláusulas de natureza processual, uma das quais a que estabelece que o acordo de transação penal pós-homologação constituirá título executivo autônomo, mesmo em caso de descumprimento, possibilitando, assim, o oferecimento de denúncia e a execução do título. São títulos executivos judiciais “a decisão homologatória de autocomposição judicial” (art. 515, II, do CPC).

No entanto, o art. 76 da Lei 9099/1995, ao estabelecer que a decisão homologatória do acordo, mesmo antes de resolvido pelo seu descumprimento, “não terá efeitos civis, cabendo aos interessados propor ação cabível no juízo cível”, impede que a decisão que homologa o acordo de transação penal configure título executivo judicial. Esse entendimento é reforçado por um dos autores mais lidos e citados na literatura do direito processual penal atualmente.

Como a imposição da sanção por meio de transação penal não gera efeitos civis (art. 76, § 6.º), e tal decisão não tem natureza condenatória, a decisão homologatória não funciona como título executivo para ser utilizada no cível. Portanto, a decisão homologatória do acordo de transação penal não configura título executivo judicial. Mas é possível que as partes, no acordo de transação penal, além das obrigações de natureza material, acordem que a decisão homologatória constituirá título executivo convencional. (LIMA, 2020, p. 607)

O art. 190 do CPC, ao admitir a celebração de convenções processuais atípicas, possibilitou que as partes de um acordo, mesmo na esfera penal, criem títulos executivos convencionais (DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. 2018). No caso, a eficácia executiva do acordo injustificadamente descumprido, é bom ressaltar, decorrerá não da homologação judicial, mas sim da vontade das partes. É possível a aplicação subsidiária do CPC no processo penal, com fundamento no art. 3.º do CPP.

Conforme CABRAL (2017, p. 69):

O art. 15 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) estabelece um verdadeiro “diálogo de fontes” no direito processual brasileiro. O dispositivo admite aplicação ao processo do trabalho, administrativo e eleitoral; não apenas de maneira subsidiária, supletiva de integrar (suprir lacunas por analogia), mas também de complementar a regulação já existente na legislação específica. O art. 15 do CPC vem se juntar ao art. 3.º do Código de Processo Penal (CPP) até porque muitas regras do CPC/2015 são detalhamento de normas constitucionais que incidem simultaneamente ao processo criminal e ao processo de natureza não criminal (administrativo, do trabalho, civil, eleitoral etc.).

Em dezembro de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução 118, que estabelece no artigo 1.º que cabe ao Ministério Público adotar e implementar mecanismos de autocomposição, como negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais, além de prestar orientação e atendimento ao cidadão sobre esses métodos. A política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público dispõe que:

Art. 15. As convenções processuais são recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais.

Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público (MP), em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais.

Nesse cenário, segundo Cabral (2017, p. 87), os acordos processuais em matéria penal podem ser inseridos, juntamente com disposições sobre o direito material, em qualquer instrumento convencional, como colaboração premiada, acordos de leniência ou outros instrumentos negociais com repercussão penal (pensemos aqueles do direito econômico, como o acordo de leniência dos artigos 86 e 87, parágrafo único, da Lei 12.259/2012). Logo, as inúmeras convenções processuais admissíveis no direito processual podem e devem ser celebradas pelos membros do MP e investigados ou acusados, de maneira a flexibilizar o procedimento, adaptando-o à vontade das partes, e imprimir eficiência à tramitação do processo penal.

A tendência do direito processual brasileiro civil, penal, administrativo e do trabalho, ainda conforme Cabral (2017, p. 88), vem na esteira do favorecimento dos meios autocompositivos de solução de conflitos em todo o mundo, seguindo a orientação de décadas do ordenamento brasileiro de permitir convencionalidade mesmo em espaços de direito público. A possibilidade de utilização dos acordos em matéria processual no processo penal são muitas, e caberá agora à doutrina e às partes (MP, querelantes, acusados e investigados) de todo o país explorar esta “nova fronteira” do direito processual e extrair desse mecanismo o melhor resultado para que o processo penal possa desenvolver-se da maneira que não só foi a desejada, mas que também seja a mais adequada para aqueles a quem se destina. Aliás, não é nunca demais lembrar que a jurisdição penal não é exercida para o próprio Judiciário, mas sim para resolver conflitos em sociedade, conduzidos em juízo pelos litigantes. A questão é buscar o equilíbrio entre as possibilidades de flexibilização e adaptação do procedimento com o núcleo essencial das garantias fundamentais processuais.

Com a inclusão da cláusula, além da persecução penal em juízo, o Ministério Público – e a vítima da infração penal de menor potencial ofensivo, que poderia ter interesse em executar uma das obrigações acordadas que a beneficiassem (como a obrigação de

pagar quantia certa, a título de reparação de danos) – possa promover a execução forçada das obrigações avençadas no acordo de transação penal injustificadamente descumprido.

Esse seria um pequeno, mas relevante passo para incrementar os estímulos ao cumprimento das obrigações assumidas, conferindo, assim, maior efetividade na tutela dos bens jurídicos, função magna do direito penal.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Antônio do Passo. **Acordos processuais no processo penal**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, v. 64, p. 30-45, abr./jun. 2017.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo. **Negócios jurídicos processuais atípicos e execução**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, v. 67, p. 45-60, jan./mar. 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

GARCIA, Emerson, **A consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei 8.429/1992**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro n.º 66, out./dez. 2017.



JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMINALIDADE DE COLARINHO BRANCO: A RACIONALIZAÇÃO DA PERSECUÇÃO PENAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMINALIDADE DE COLARINHO BRANCO: A RACIONALIZAÇÃO DA PERSECUÇÃO PENAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

FRANCIELLE JHENIFER FERNANDES OLIVEIRA

ESTAGIÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A persecução penal contemporânea enfrenta o desafio de produzir respostas adequadas diante de formas de criminalidade que se desenvolvem em estruturas organizadas, utilizam recursos tecnológicos e financeiros sofisticados e, frequentemente, ultrapassam os limites territoriais de um único Estado. Entre essas manifestações, a criminalidade de colarinho branco apresenta características que dificultam a investigação, a identificação dos responsáveis e a recuperação dos valores obtidos illicitamente.

A expressão foi sistematizada por Edwin H. Sutherland, que chamou atenção para a prática de delitos por pessoas situadas em posições de respeitabilidade e poder econômico. A contribuição do autor permanece relevante porque desloca a análise da criminalidade para além dos estereótipos associados à pobreza e à marginalização, evidenciando que a infração penal também pode ser praticada no interior de atividades empresariais, profissionais e institucionais (Sutherland, 1949).

Nos crimes econômicos, a lesão penalmente relevante nem sempre se apresenta de forma imediata ou facilmente perceptível. A conduta pode estar dissimulada em contratos, registros contábeis, operações financeiras, empresas interpostas e complexas cadeias de transferência patrimonial. A investigação, por isso, exige tempo, conhecimento técnico, cooperação institucional e capacidade de reconstruir fluxos de informações e de recursos.

O problema não se resume, portanto, à duração do processo. A persecução penal pode ser formalmente célere e, ainda assim, incapaz de alcançar os principais responsáveis, esclarecer a dinâmica delitiva ou recuperar os produtos e proveitos da infração. A eficiência, nesse campo, deve ser compreendida de maneira mais ampla, como a capacidade de empregar adequadamente os recursos institucionais para produzir resultados juridicamente legítimos e socialmente relevantes.

É nesse cenário que a justiça negocial ganha importância. A ampliação de mecanismos consensuais, especialmente o acordo de não persecução penal e a colaboração premiada, modifica a forma tradicional de atuação dos sujeitos processuais. Esses instrumentos permitem, dentro de seus respectivos pressupostos legais, estabelecer compromissos que podem favorecer a obtenção de informações, a reparação dos danos, a recuperação de ativos e a solução de determinados casos sem a necessidade de desenvolvimento integral de uma persecução penal convencional.

A adoção desses mecanismos, contudo, não elimina as tensões entre eficiência e garantias fundamentais. O consenso não pode ser presumido como sinônimo de justiça, assim como a redução do tempo de tramitação não constitui, por si só, prova de efetividade. A negociação penal deve ser submetida a critérios de legalidade, voluntariedade, defesa técnica, proporcionalidade, transparência e controle institucional.

Diante disso, formula-se a seguinte pergunta-problema: em que medida a justiça negocial pode contribuir para uma persecução penal mais eficiente nos crimes de colarinho branco, permitindo ao Ministério Público alcançar resultados investigativos, patrimoniais e processuais relevantes sem comprometer as garantias fundamentais?

Parte-se da hipótese de que a justiça negocial pode contribuir para a racionalização da persecução penal nesses delitos, desde que não seja utilizada como instrumento de mera aceleração ou de redução indiscriminada da resposta estatal. Sua legitimidade depende da capacidade de produzir resultados concretos, especialmente no esclarecimento dos fatos, na responsabilização dos envolvidos e na recuperação de ativos, sem afastar os limites constitucionais e legais que condicionam o exercício do poder punitivo.

O objetivo geral consiste em analisar o potencial da justiça negocial como instrumento de racionalização da persecução penal nos crimes de colarinho branco, com especial atenção ao papel do Ministério Público. Como objetivos específicos, busca-se examinar as dificuldades próprias da criminalidade econômica; distinguir as funções do acordo de não persecução penal e da colaboração premiada; identificar os limites impostos pelas garantias processuais; e discutir a recuperação de ativos como dimensão relevante da efetividade da resposta penal.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e jurídico-dogmático, mediante análise de obras doutrinárias, legislação e decisões judiciais relacionadas ao tema. O desenvolvimento está dividido em cinco partes: inicialmente, examinam-se as características da criminalidade de colarinho branco e os limites do modelo tradicional; em seguida, analisa-se a justiça negocial e a atuação do Ministério Público; posteriormente, discutem-se eficiência e garantias; depois, aborda-se a recuperação de ativos; por fim, são apresentadas as condições para uma atuação ministerial institucionalmente responsável.

A tese defendida é que a justiça negocial pode contribuir para a racionalização da persecução penal nos crimes de colarinho branco, desde que a eficiência seja compreendida como obtenção de resultados investigativos, patrimoniais e processuais juridicamente adequados, e não como simples redução do tempo de tramitação dos processos.

2 A CRIMINALIDADE DE COLARINHO BRANCO E OS DESAFIOS DA PERSECUÇÃO PENAL

2.1 A CONTRIBUIÇÃO DE SUTHERLAND E A ESPECIFICIDADE DA CRIMINALIDADE ECONÔMICA

A criminalidade de colarinho branco não pode ser compreendida apenas pela natureza econômica do dano produzido. Sua especificidade também está relacionada à posição social dos agentes, ao ambiente institucional em que as condutas são praticadas e à utilização de mecanismos aparentemente legítimos para ocultar ou viabilizar a prática delitiva.

Sutherland demonstrou que a criminalidade não constitui fenômeno exclusivo de grupos socialmente vulneráveis. Pessoas inseridas em posições de prestígio também podem praticar infrações, inclusive mediante abuso de confiança, manipulação de informações e utilização indevida de estruturas empresariais (Sutherland, 1949).

Essa perspectiva é importante para o processo penal porque evidencia que a aparência de legalidade pode funcionar como elemento de ocultação da conduta. A investigação não se limita à identificação de um ato isolado, mas frequentemente exige a compreensão de decisões administrativas, relações societárias, contratos, movimentações financeiras e vínculos entre diferentes agentes.

A criminalidade econômica também pode apresentar elevada capacidade de adaptação. Recursos são transferidos, empresas são substituídas, documentos são produzidos e responsabilidades são distribuídas entre diversos participantes. A estrutura organizacional, que em princípio possui finalidade lícita, pode ser

instrumentalizada para dificultar a identificação da autoria e da materialidade.

Nesse contexto, a resposta penal precisa superar uma visão exclusivamente centrada no indivíduo que executa a conduta. É necessário compreender a organização, os mecanismos de decisão, os beneficiários econômicos e os caminhos percorridos pelos recursos.

2.2 OS LIMITES DO MODELO TRADICIONAL

O modelo tradicional de persecução penal é estruturado em torno da investigação, do oferecimento da denúncia, da instrução processual e do julgamento. Esse percurso permanece indispensável em diversas situações, especialmente quando há controvérsia relevante sobre os fatos ou quando a solução consensual não é juridicamente cabível.

Entretanto, sua aplicação aos crimes econômicos pode revelar dificuldades específicas. A complexidade probatória, a necessidade de perícias, a multiplicidade de investigados e a cooperação com instituições financeiras ou autoridades estrangeiras podem prolongar a investigação e dificultar a reconstrução dos fatos.

A demora, por si só, não representa necessariamente uma falha. Investigações complexas exigem cautela e profundidade. O problema surge quando o tempo de tramitação não se converte em melhor apuração, responsabilização adequada ou recuperação dos danos.

Aury Lopes Jr. destaca que o processo penal não pode ser analisado apenas a partir de sua utilidade repressiva, pois constitui instrumento de contenção do poder punitivo e de proteção das garantias individuais (Lopes Jr., 2024). Assim, a crítica ao modelo tradicional não autoriza a supressão de direitos em nome da eficiência.

O desafio consiste em compatibilizar a necessidade de uma resposta efetiva com a preservação das garantias processuais. A justiça negocial pode oferecer caminhos complementares, mas não deve ser utilizada para transformar a investigação em procedimento

meramente administrativo ou para substituir a prova por presunções decorrentes da posição econômica do investigado.

2.3 A NECESSIDADE DE UMA RESPOSTA INSTITUCIONAL ESPECIALIZADA

A complexidade da criminalidade de colarinho branco exige atuação institucional capaz de articular conhecimentos jurídicos, contábeis, financeiros e tecnológicos. O Ministério Público, nesse cenário, não atua apenas como órgão responsável pelo oferecimento da denúncia, mas também como instituição que deve organizar prioridades investigativas e avaliar quais instrumentos são adequados à obtenção de resultados legítimos.

A especialização, contudo, não deve significar flexibilização das garantias. Quanto mais complexa a investigação, maior a necessidade de fundamentação das decisões, delimitação dos objetos investigados e controle sobre os meios empregados.

A racionalização da persecução penal deve ser compreendida, portanto, como uma forma de melhorar a qualidade da atuação estatal. Isso envolve definir prioridades, evitar dispersão de recursos, identificar os fatos mais relevantes, preservar a cadeia de custódia da prova e buscar a reparação dos danos quando juridicamente possível.

3 JUSTIÇA NEGOCIAL E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 A SUPERAÇÃO DA IDEIA DE INDISPONIBILIDADE ABSOLUTA

A tradição processual penal brasileira foi construída sobre a centralidade da persecução pública e sobre a ideia de que o Ministério Público, diante da existência de justa causa e dos requisitos legais, deveria promover a ação penal. A expansão dos mecanismos consensuais, contudo, demonstra que a obrigatoriedade não pode ser interpretada de maneira isolada ou desvinculada da política criminal estabelecida pelo legislador.

A justiça negocial não representa necessariamente abandono da legalidade. Quando prevista em lei, ela constitui forma juridicamente disciplinada de atuação estatal. O que se modifica é o caminho utilizado para alcançar determinados resultados, e não a submissão da persecução penal ao Direito.

Badaró observa que o processo penal contemporâneo precisa considerar as transformações pelas quais passaram os sistemas de justiça, sem perder de vista a função de garantia do processo (Badaró, 2023). A negociação, nesse sentido, pode ser legítima quando possui pressupostos definidos, finalidade compatível com a Constituição e mecanismos de controle.

A discricionariedade ministerial, portanto, não deve ser compreendida como liberdade absoluta para escolher quem será perseguido ou beneficiado. Trata-se de uma margem de atuação juridicamente vinculada, que exige motivação, coerência, impessoalidade e respeito aos critérios legais.

3.2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, constitui instrumento destinado à solução consensual de determinados casos em que estejam presentes os requisitos legais. Entre eles, destacam-se a existência de confissão formal e circunstanciada, a ausência de violência ou grave ameaça e a pena mínima inferior a quatro anos, observadas as demais condições previstas na legislação.

O instituto permite que o Ministério Público proponha condições ao investigado, acompanhado de defensor, quando considerar o acordo necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Entre as condições legalmente previstas está a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, quando possível.

O ANPP não deve ser confundido com uma forma genérica de impunidade. Seu cumprimento está condicionado à observância das

exigências legais e à fiscalização judicial. A medida também não é aplicável indistintamente toda a espécie de criminalidade econômica, pois depende da análise concreta do delito, da pena, das circunstâncias e dos requisitos legais.

Renato Brasileiro de Lima destaca a natureza negocial do instituto e sua função de oferecer alternativa à propositura da ação penal em hipóteses legalmente delimitadas (Lima, 2024). A sua utilização deve ser avaliada de maneira individualizada, considerando não apenas a possibilidade formal do acordo, mas sua adequação à finalidade de prevenção e reprovação da infração.

Nos crimes de colarinho branco, o ANPP pode ser relevante em situações nas quais a reparação do dano, a restituição de valores e o cumprimento de condições proporcionais sejam juridicamente adequados. Contudo, a dimensão patrimonial não pode ser utilizada como único critério de avaliação, sobretudo quando houver lesões expressivas a bens jurídicos coletivos ou interesses públicos relevantes.

3.3 A COLABORAÇÃO PREMIADA E SUA FUNÇÃO PROBATÓRIA

A colaboração premiada possui função distinta do ANPP. Embora ambos integrem o sistema de justiça negocial, a colaboração está relacionada à obtenção de informações relevantes para a investigação e a persecução penal, especialmente em contextos de criminalidade organizada.

A Lei nº 12.850/2013 disciplina o instituto e estabelece requisitos para a celebração, a homologação e a produção de efeitos do acordo. A colaboração deve apresentar utilidade e interesse público, não sendo suficiente a simples manifestação de vontade do investigado.

Em crimes econômicos complexos, a colaboração pode contribuir para revelar a estrutura de uma organização, identificar outros participantes, esclarecer a dinâmica das condutas e localizar valores ou bens relacio-

nados à atividade ilícita. Seu potencial está justamente na possibilidade de superar a assimetria informacional que frequentemente caracteriza esses delitos.

Isso não significa, entretanto, que as declarações do colaborador possam ser utilizadas de forma automática. A informação fornecida precisa ser submetida à verificação e à corroboração por outros elementos probatórios. A colaboração não substitui a atividade investigativa nem autoriza condenação fundada exclusivamente em declarações não confirmadas.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a necessidade de controle da legalidade e da voluntariedade dos acordos, bem como a importância da defesa técnica e da corroboração das declarações.

3.4 A COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS INSTRUMENTOS

ANPP e colaboração premiada podem integrar uma estratégia institucional de persecução penal, mas não exercem a mesma função.

O ANPP está voltado à solução consensual de determinados casos, enquanto a colaboração premiada pode contribuir para a obtenção de elementos informativos e probatórios relacionados a fatos complexos. Em determinadas situações, informações obtidas por colaboração podem auxiliar na identificação de outros delitos ou agentes, enquanto o ANPP pode ser adequado para casos específicos que preencham seus requisitos.

A utilização conjunta ou articulada desses instrumentos deve respeitar seus limites legais. Não se pode utilizar um acordo como mecanismo indireto para contornar as exigências do outro, nem presumir que a celebração de determinado negócio autorize benefícios incompatíveis com a legislação.

A racionalização exige, portanto, uma avaliação estratégica, mas também juridicamente responsável. O Ministério Público deve identificar qual instrumento é adequado à finalidade pretendida e justificar sua escolha.

4 EFICIÊNCIA, GARANTIAS E CONTROLE JUDICIAL

4.1 EFICIÊNCIA NÃO SE CONFUNDE COM CELERIDADE

A eficiência da persecução penal não pode ser reduzida à quantidade de acordos celebrados ou ao número de processos encerrados. Uma política institucional orientada apenas pela rapidez pode produzir resultados aparentes, mas insuficientes para enfrentar a criminalidade econômica.

A eficiência deve envolver a qualidade da investigação, a adequação da resposta penal, a responsabilização dos envolvidos, a reparação dos danos e a recuperação de ativos. Em determinadas situações, uma investigação mais longa pode ser necessária para alcançar resultados mais relevantes; em outras, a solução consensual pode evitar a utilização desproporcional de recursos públicos.

O critério adequado não é a velocidade isolada, mas a relação entre os meios empregados e os resultados juridicamente legítimos alcançados. A justiça negocial deve ser compreendida como instrumento de gestão responsável da persecução penal, e não como simples mecanismo de redução de estoque processual.

4.2 VOLUNTARIEDADE E DEFESA TÉCNICA

A validade do consenso depende da manifestação livre e esclarecida de vontade. O investigado deve compreender as consequências do acordo, os compromissos assumidos e os benefícios eventualmente oferecidos.

A presença da defesa técnica é indispensável para reduzir assimetrias de informação e evitar que a negociação seja construída a partir de pressão indevida. A voluntariedade não pode ser presumida apenas porque o acordo foi formalmente assinado.

A colaboração premiada, em especial, envolve consequências relevantes para o colaborador e para terceiros. Por isso, a negociação deve ser acompanhada de orientação jurídica efetiva, com clareza sobre o conteúdo das

cláusulas, os deveres assumidos e as hipóteses de descumprimento.

A proteção das garantias não constitui obstáculo externo à eficiência. Ao contrário, contribui para a legitimidade dos acordos e reduz o risco de invalidação posterior, de produção de prova ilícita e de comprometimento da credibilidade institucional.

4.3 CONTROLE JUDICIAL DE LEGALIDADE

O controle judicial constitui elemento essencial do sistema negocial. Sua finalidade não é substituir o Ministério Público ou a defesa na negociação, mas verificar a legalidade do acordo, a voluntariedade da manifestação e a compatibilidade das cláusulas com o ordenamento jurídico.

O juiz deve examinar se os requisitos legais foram atendidos, se não há cláusulas abusivas ou incompatíveis com direitos fundamentais e se a manifestação de vontade foi realizada de forma livre e consciente.

No caso da colaboração premiada, o Supremo Tribunal Federal reconhece que o controle judicial deve alcançar a regularidade, a legalidade e a voluntariedade do acordo.

A existência de controle judicial não elimina a responsabilidade do Ministério Público. A homologação não transforma uma negociação inadequada em legítima, nem afasta o dever de fundamentar a proposta e de observar os limites legais.

4.4 O RISCO DE ASSIMETRIA E SELETIVIDADE

A justiça negocial também deve ser analisada sob a perspectiva da igualdade. A capacidade de negociar pode variar conforme os recursos econômicos, o acesso à defesa especializada, o conhecimento técnico e a posição ocupada pelo investigado.

Nos crimes de colarinho branco, essa questão assume especial relevância. Pessoas

inseridas em estruturas empresariais podem dispor de equipes jurídicas e contábeis capazes de produzir informações, avaliar riscos e negociar condições complexas. Isso não significa que tais pessoas devam receber tratamento mais gravoso ou mais benéfico por sua posição social, mas evidencia a necessidade de critérios institucionais objetivos.

A negociação não pode reproduzir desigualdades de acesso à justiça. Para tanto, é necessário que o Ministério Público adote parâmetros transparentes, que situações semelhantes recebam tratamento coerente e que as decisões sejam fundamentadas.

A igualdade também exige que a justiça negocial não seja utilizada de maneira seletiva, favorecendo determinados grupos em razão de sua capacidade econômica ou de sua influência institucional. A legitimidade do consenso depende de sua compatibilidade com uma política criminal impessoal e controlável.

5 JUSTIÇA NEGOCIAL, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E EFETIVIDADE

5.1 A DIMENSÃO PATRIMONIAL DA CRIMINALIDADE ECONÔMICA

Nos crimes de colarinho branco, a dimensão patrimonial frequentemente ocupa posição central. A obtenção de vantagem econômica pode constituir a própria finalidade da conduta ou um de seus principais efeitos.

Por isso, a resposta penal não deve se limitar à aplicação de uma sanção pessoal. É necessário examinar a possibilidade de identificar, apreender, recuperar e destinar adequadamente os valores e bens relacionados à infração, sempre observados os direitos de terceiros e os requisitos legais.

A recuperação de ativos não substitui a responsabilização penal, mas pode representar importante dimensão da efetividade da resposta estatal. A prisão ou condenação de um indivíduo, isoladamente, pode ser insuficiente para desestruturar uma atividade econômica ilícita quando os recursos permanecem

disponíveis para continuidade ou reprodução da prática criminosas.

O Ministério da Justiça destaca que o afastamento de integrantes de uma organização criminosa pode não ser suficiente para impedir sua continuidade, especialmente quando a estrutura econômica permanece preservada.

5.2 COLABORAÇÃO, INFORMAÇÕES E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

A colaboração premiada pode contribuir para a recuperação de ativos quando o colaborador fornece informações capazes de esclarecer a localização de bens, a identificação de beneficiários, os mecanismos de ocultação patrimonial ou os caminhos utilizados para transferir recursos.

Essa possibilidade, contudo, deve ser tratada com cautela. A restituição voluntária de valores, a entrega de documentos e a indicação de ativos não dispensam a verificação da origem dos bens, da titularidade, da existência de terceiros de boa-fé e da legalidade das medidas adotadas.

A colaboração pode ampliar a capacidade investigativa do Estado, mas não deve ser transformada em instrumento de negociação ilimitada sobre direitos indisponíveis. A definição dos benefícios precisa observar os limites estabelecidos pela legislação e pela jurisprudência.

A recuperação de ativos também exige articulação entre órgãos públicos. Informações financeiras, registros societários, dados fiscais e elementos obtidos por cooperação internacional podem ser necessários para reconstruir o percurso dos recursos.

5.3 ANPP, REPARAÇÃO E RESSARCIMENTO

O ANPP pode contemplar a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, quando possível, conforme previsão do art. 28-A do Código de Processo Penal.

Nos crimes econômicos, essa condição pode assumir importância significativa, mas sua aplicação deve considerar a extensão do dano, a existência de vítimas determinadas ou coletivas, a capacidade de cumprimento e a necessidade de evitar que o acordo produza uma resposta meramente simbólica.

É necessário distinguir a reparação prevista como condição de um acordo da pretensão de ressarcimento integral de danos ao erário ou de outras obrigações patrimoniais que possuam regime jurídico próprio. A negociação penal não deve ser utilizada para afastar direitos de terceiros ou para conferir quitação ampla onde a legislação não a autoriza.

A Resolução CNJ nº 558/2024, posteriormente alterada pela Resolução nº 685/2026, passou a contemplar diretrizes relacionadas à gestão e à destinação de valores e bens oriundos de diferentes instrumentos, incluindo o ANPP, a colaboração premiada e os acordos de leniência.

A existência de regras de gestão e destinação reforça que a recuperação patrimonial não termina com a celebração do acordo. É necessário assegurar transparência, controle, preservação dos valores e destinação conforme a legislação aplicável.

6 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA RESPOSTA CRIMINAL MAIS EFICIENTE

6.1 A ATUAÇÃO MINISTERIAL COMO ATIVIDADE ESTRATÉGICA

O Ministério Público ocupa posição central na justiça negocial porque participa da definição das estratégias de investigação, da avaliação dos requisitos legais e da formulação das propostas de acordo.

Essa posição, entretanto, exige responsabilidade institucional. A negociação não deve ser conduzida como atividade meramente pragmática, orientada apenas pela obtenção de confissões ou pela redução do número de processos. O Ministério Público deve avaliar

a relevância dos fatos, a suficiência dos elementos probatórios, a extensão dos danos e a adequação dos resultados pretendidos.

A atuação estratégica pressupõe planejamento, especialização, cooperação interinstitucional e capacidade de estabelecer prioridades. Também exige critérios objetivos para evitar decisões contraditórias em casos semelhantes.

6.2 FUNDAMENTAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E IMPESSOALIDADE

A legitimidade da justiça negocial depende da possibilidade de controle das decisões tomadas. Por isso, a proposta de acordo deve ser fundamentada, indicando os elementos que justificam sua celebração, os benefícios oferecidos, as obrigações assumidas e a relação entre o negócio e a finalidade de prevenção e reprovação do crime.

A transparência não significa exposição indevida de informações protegidas por sigilo. Significa permitir que os órgãos de controle e as partes compreendam as razões da decisão, respeitados os limites legais de publicidade.

A impessoalidade também deve orientar a atuação ministerial. A negociação não pode depender de relações pessoais, de preferências subjetivas ou da capacidade econômica do investigado. A existência de critérios institucionais contribui para a igualdade de tratamento e para a previsibilidade da atuação estatal.

6.3 A EFICIÊNCIA DENTRO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A justiça negocial somente pode ser considerada legítima quando permanece inserida no Estado Democrático de Direito. Isso significa que a busca por resultados não autoriza a relativização arbitrária da legalidade, da defesa técnica, da voluntariedade ou do controle judicial.

O processo penal não é apenas instrumento de punição. Ele também constitui mecanismo de contenção do poder estatal. A negociação deve, portanto, ser compreendida como

uma forma de exercício juridicamente limitado da pretensão punitiva.

A eficiência que se busca não é a eficiência de qualquer custo, mas aquela que produz resultados compatíveis com a Constituição e com a legislação. A responsabilização, a reparação e a recuperação de ativos são relevantes, mas não podem ser obtidas mediante violação de direitos fundamentais.

Esses critérios permitem que a justiça negocial seja compreendida como instrumento de racionalização, e não como mecanismo de flexibilização indiscriminada da resposta penal.

7 CONCLUSÃO

A criminalidade de colarinho branco apresenta desafios específicos à persecução penal. A complexidade das estruturas empresariais, a utilização de mecanismos aparentemente lícitos, a circulação de recursos e a dificuldade de reconstrução dos fatos podem comprometer a efetividade do modelo tradicional de investigação e julgamento.

Nesse cenário, a justiça negocial oferece possibilidades relevantes de racionalização da atuação estatal. O acordo de não persecução penal e a colaboração premiada, embora possuam funções distintas, podem contribuir para a obtenção de resultados investigativos, processuais e patrimoniais quando utilizados dentro de seus respectivos pressupostos legais.

A análise desenvolvida demonstrou, contudo, que eficiência não se confunde com celeridade. A redução do tempo de tramitação não constitui, isoladamente, indicador suficiente de sucesso. A resposta penal deve ser avaliada também pela qualidade da investigação, pela responsabilização adequada, pela reparação dos danos e pela recuperação de ativos.

O Ministério Público exerce papel central nesse processo. Sua atuação pode ser estratégica e orientada à obtenção de resultados, mas deve permanecer submetida à legalidade, à fundamentação, à proporcionalidade, à impessoalidade, à defesa técnica e ao controle judicial.

Também se verificou que a justiça negocial não está livre de riscos. A assimetria de poder entre acusação e defesa, a desigualdade de acesso à negociação e a possibilidade de seletividade exigem critérios institucionais objetivos e mecanismos de fiscalização. O consenso não pode ser utilizado para reproduzir privilégios ou para substituir a prova por presunções.

A recuperação de ativos, por sua vez, constitui dimensão importante da efetividade da resposta penal nos crimes econômicos. Entretanto, não deve substituir a responsabilização nem ser tratada como único parâmetro de sucesso. A dimensão patrimonial precisa ser articulada com a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a proteção dos direitos de terceiros.

Dessa forma, a pergunta-problema pode ser respondida no sentido de que a justiça negocial pode contribuir para uma persecução penal mais eficiente nos crimes de colarinho branco quando utilizada como instrumento de racionalização institucional, produção de provas, responsabilização e recuperação de ativos, desde que sua aplicação observe as garantias fundamentais e os limites legais.

A hipótese inicialmente formulada, portanto, confirma-se parcialmente: a justiça negocial possui potencial para aprimorar a resposta penal, mas sua legitimidade não decorre da simples celebração de acordos. Ela depende da qualidade dos resultados alcançados, da adequação dos instrumentos utilizados e da preservação das garantias que estruturam o Estado Democrático de Direito.

A justiça negocial não deve ser vista como substituta universal do processo penal tradicional. Seu papel mais adequado é complementar a persecução penal, permitindo que o Estado concentre esforços nos casos que exigem instrução integral e, simultaneamente, obtenha resultados juridicamente relevantes em situações nas quais o consenso seja legítimo, necessário e suficiente.

Assim, o Ministério Público deve assumir a justiça negocial não como atalho para a

punição, mas como instrumento de responsabilidade institucional. A eficiência que se pretende alcançar não é a mera rapidez do procedimento, mas a capacidade de produzir uma resposta penal mais qualificada, proporcional, transparente e compatível com os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 7 set. 2026.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 7 set. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 7 set. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoamento da legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 7 set. 2026.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Introdução aos princípios gerais do processo penal brasileiro**. Curitiba: Lumen Juris, 2022.
- LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. Salvador: JusPodivm, 2024.
- LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. São Paulo: Saraiva-Jur, 2024.
- PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. São Paulo: Atlas, 2024.
- SUTHERLAND, Edwin H. **White collar crime**. New York: Dryden Press, 1949.



**A CLÁUSULA NEGOCIAL DE PERDIMENTO
NA COLABORAÇÃO PREMIADA:
DESCAPITALIZAR O CRIME
SEM ESPERAR O TRÂNSITO EM JULGADO**



A CLÁUSULA NEGOCIAL DE PERDIMENTO NA COLABORAÇÃO PREMIADA: DESCAPITALIZAR O CRIME SEM ESPERAR O TRÂNSITO EM JULGADO

GABRIEL RUFINO GALINDO CAMPOS CAMARGO BANDEIRA

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

Deixada sempre em segundo plano pela política criminal, a tendência de focar na recuperação de ativos, no aspecto financeiro-patrimonial, com a consequente despatrimonialização do crime, cresceu recentemente no Brasil.

A Lei n.º 13.886/2019 alterou a Lei n.º 11.343/2006 com a finalidade de “acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas”.

A Lei n.º 13.964/2019, além de alterar a dinâmica normativa das medidas penais assecuratórias, inseriu no Código Penal o chamado “confisco alargado”, dispondo o art. 91-A que “na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito”. No acordo de não persecução penal, previu como condição a renúncia voluntária a “bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime” (CPP, art. 28-A, II).

Por sua vez, a Lei n.º 15.358/2026, denominada “Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil”, para além de prever um sistema especial de medidas assecuratórias cautelares, criou a “ação civil de perdimento de bens” (arts. 12 a 28), “que tem por objeto a extinção dos direitos de posse e propriedade e de

todos os demais direitos, reais ou pessoais, sobre bens de qualquer natureza ou valores, que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atividade ilícita ou com a qual estejam relacionados, bem como sua transferência em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, sem direito a indenização”.

Recentemente, ainda, o Poder Executivo editou o Decreto n.º 12.966/2026, instituindo o Programa Brasil contra o Crime Organizado, tendo como um de seus eixos estruturantes a asfixia financeira do crime organizado, que “tem por objetivo promover a atuação integrada para a asfixia financeira do crime organizado, por meio do fortalecimento da inteligência financeira e criminal, da investigação patrimonial, da articulação interfederativa e interinstitucional e da capacidade analítica e tecnológica dos órgãos de segurança pública e dos demais órgãos e entidades competentes, no âmbito de suas atribuições legais” (Decreto n.º 12.966/2026, art. 7.º, *caput*).

A Lei n.º 12.850/2013, desde sua redação original, prevê, como um dos resultados para incidência dos *prêmios legais* no acordo de colaboração premiada, “a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa” (Lei n.º 12.850/2013, art. 4.º, IV).

Todo crime parte de uma escolha racional. A despatrimonialização do criminoso representa medida necessária para o enfrentamento da criminalidade, principalmente nas categorias delitivas altamente rentáveis, como, *v.g.*, o tráfico de drogas.

Aliás, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgada pelo Decreto n.º 154/1991, fixa, como premissa, que “o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis”, devendo-se “privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade”.

A mobilização criminosa em torno do proveito do crime resulta na imprescindibilidade de célere e eficaz recuperação patrimonial.

O capital retroalimenta a estrutura criminosa, notadamente considerando que o dinheiro é a *alma* das organizações criminosas e seu combate passa pelo confisco dos valores que mantêm operante sua estrutura, mesmo que por acordo.

Isso porque a estruturação atual em grandes grupos criminosos, com organização sofisticada, hierarquizada e globalizada, revela a ineficiência de uma política criminal pautada apenas na prisão de seus integrantes. A restrição de líderes não afeta o funcionamento da organização criminosa, seja pela continuidade da cadeia de comando a partir de ordens emitidas de dentro das unidades prisionais, seja pela fungibilidade de seus membros.

O segredo da longevidade das organizações criminosas é justamente essa fungibilidade de seus integrantes. É o paradoxo atual: as pessoas tornaram-se fungíveis. Isso demonstra a relevância da temática: de nada adianta focar na prisão de líderes e subordinados se não acompanhada da devida persecução patrimonial, com o principal objetivo de descapitalizar as organizações criminosas.

Pode-se afirmar que, no âmbito das organizações criminosas, a asfixia econômica é tão ou mais eficaz do que a privação de liberdade de seus membros.

Por estes e tantos outros motivos – que serão expostos – defende-se que no acordo de colaboração premiada a inserção do *resultado* de recuperação do produto e proveito derivado das infrações penais é cláusula necessária, isto é, núcleo indisponível do acordo, em regra.

2 COLABORAÇÃO PREMIADA: BREVE INCURSÃO

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto n.º 5.015/2004, incentiva a adoção de medidas adequadas para encorajar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados a, dentre outros, “prestarem ajuda efetiva e concreta às autoridades competentes, susceptível de contribuir para privar os grupos criminosos organizados dos seus recursos ou do produto do crime” (art. 26.1, “b”).

Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n.º 5.687/2006, estabelece que os Estados adotarão medidas para mitigar a pena de agentes que proporcionem às autoridades ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto (art. 37.1 e 2).

Sobre a validade da utilização de técnicas especiais de investigação em crimes envolvendo organizações criminosas, já se pronunciou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 5.567:

A criminalidade organizada é, hoje, um dos maiores problemas do mundo moderno. Apesar de não se tratar de fenômeno recente, o crescimento das organizações criminosas representa uma grave ameaça à sociedade, especialmente pelo grau de lesividade dos crimes por ela praticados e pela influência negativa que exercem dentro do próprio Estado. Dentro desse contexto de criminalidade organizada, a implementação de instrumentos processuais penais modernos, com mecanismos de ação controlada, punições mais severas e isolamento de lideranças criminosas são medidas necessárias

para que o Estado equilibre forças com as referidas organizações criminosas, sob pena de tornar inócua grande parte das investigações criminais, principalmente no que tange à obtenção de provas. Daí a superveniência da Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.¹

Indo ao encontro desses compromissos internacionais assumidos pelo Brasil foi editada – além de outros diplomas legislativos – a Lei n.º 12.850/2013, prevendo, no rol exemplificativo dos meios de obtenção de prova, a colaboração premiada (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º, I), regulamentando pela primeira vez o instituto.

Negócio jurídico processual bilateral e personalíssimo, a colaboração premiada é meio especial de obtenção de provas através do qual o agente coopera efetivamente com os órgãos de persecução penal na consecução de um dos resultados enunciados no art. 4.º, I a V, da Lei n.º 12.850/2013, visando alcançar algum dos benefícios previstos em lei, que o beneficiarão desde que adimplidas as obrigações por ele assumidas.

Frederico Valdez Pereira considera a colaboração premiada como:

[...] uma técnica de investigação sustentada na cooperação de pessoa suspeita de envolvimento nos fatos investigados, buscando o ingresso cognitivo dos órgãos de persecução penal no interior da organização criminosa a partir da confissão do colaborador, sendo que a atitude cooperativa advém, de regra, da expectativa de prêmio, consistente em futura amenização da punição, em vista da relevância da informação voluntariamente prestada.²

Assim o é porque

O combate à moderna criminalidade organizada, em razão de suas características - em especial, o alto poder de intimidação por meio da lei do silêncio (*omertà* das organizações mafiosas) e a cultura da supressão de provas -, requer a adoção de meios excepcionais de investigação, diante da insuficiência dos métodos tradicionais.³

É perceptível que a produção probatória em contextos de criminalidade organizada é extremamente complexa, sendo difícil, senão impossível, conhecer – para combater – os fatos de maneira ampla sem a participação, por meio da colaboração, de alguém que efetivamente integre o núcleo associativo, esteja em qual “escalão” for. Mais do que conveniência, há “concreta necessidade de contributos oriundos de pessoas internas à própria atividade delitosa associativa”⁴.

Para Ballan Júnior:

Reconhecida internacionalmente como técnica especial de investigação necessária ao enfrentando da macrocriminalidade, a colaboração premiada contribui para a tentativa dos órgãos de persecução de inverter a baixa probabilidade de punição, autorizando que se trabalhe com a possibilidade de, em certos casos, concordar-se com uma sanção mais branda a alguns infratores para que um grupo maior seja alcançado pelo sistema de justiça.⁵

De fato, “a delação premiada conclui o caso mais cedo e com um nível de finalização que é raro no sistema brasileiro, e a prática é, portanto, vista positivamente pelos avaliadores no contexto do Brasil”⁶.

1 STF, ADI 5.567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 21.11.2023, DJe 24.1.2024.

2 PEREIRA, Frederico Valdez. Delação premiada: legitimidade e procedimento. 5.ª ed. Curitiba: Juruá, 2025, p. 44.

3 STJ, AgRg nos EDcl na Pet 13.974/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Rel. p/ acórdão Min. Og Fernandes, Corte Especial, j. 5.10.2022, DJe 28.11.2022.

4 PEREIRA, Frederico Valdez. Delação premiada: legitimidade e procedimento. 5.ª ed. Curitiba: Juruá, 2025, p. 119.

5 BALLAN JÚNIOR, Octahydes. Política criminal de enfrentamento da macrocriminalidade: uma análise sob a perspectiva probatória. São Paulo: Editora Dialética, 2022, p. 253.

6 FATF/OECD - GAFILAT (2023), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, p. 117-118. Nota 263.

Na pena de Andrey Borges Mendonça:

Justamente por isso, a colaboração premiada surge como eficiente instrumento que permite o enfrentamento destas novas formas de criminalidade, em especial o crime organizado e crimes correlatos, visando permitir uma persecução penal minimamente eficiente e, sobretudo, apta a melhorar a qualidade do material probatório produzido, com o objetivo de permitir uma resposta eficiente aos graves danos aos direitos fundamentais, individuais e transindividuais, cometidos por tais delitos.⁷

Feita a breve incursão, podemos ingressar no núcleo do artigo.

2.1 As CLÁUSULAS PATRIMONIAIS DA COLABORAÇÃO: ACESSÓRIAS E NECESSÁRIAS

As complexas operações de lavagem de dinheiro atualmente empregadas por sociedades criminosas dificultam, senão praticamente impossibilitam a atuação estatal na recuperação dos ativos. É o que ocorre, igualmente, com a criminalidade organizada e sua cultura da supressão de provas.

Surge, no ponto, a colaboração premiada como medida que vai ao encontro da descapitalização do capital criminoso, em acordos que incluam como resultado a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas para que o colaborador possa ser beneficiado por um dos prêmios do art. 4.º, *caput*, e § 5.º, da Lei n.º 12.850/2013.

A lógica subjacente “é que o crime do qual tenha resultado benefício financeiro não seja,

por outra via, instrumento de enriquecimento do criminoso”⁸, considerando, ainda, o consenso no sentido de que “o branqueamento de capitais está umbilicalmente ligado à criminalidade organizada, sendo ponto vital para a preservação dos recursos indispensáveis para seu funcionamento”⁹.

Assim o é porque a dinâmica das organizações criminosas “opera a partir de uma ampla movimentação financeira, que não apenas se destina a retroalimentar o empreendimento infracional, como também a enriquecer seus integrantes, constituindo clara ofensa aos princípios que regem a livre concorrência”¹⁰.

No Relatório de Avaliação Mútua de 2023, que analisou o nível de conformidade com as 40 Recomendações do GAFI e o nível de efetividade do sistema de combate à lavagem de dinheiro do Brasil, ressaltou o corpo inter-governamental que “os resultados gerais do confisco criminal estão desalinhados com os riscos do Brasil e são insuficientes, considerando a quantidade de recursos gerados”¹¹.

Consignou-se, ainda, que a situação é exacerbada por processos criminais demorados e poucas condenações.

Para o que aqui nos interessa, considerando que o Brasil não está obtendo uma quantidade suficiente de condenações por crime de lavagem de dinheiro, e, visando mitigar este fato, registrou-se que “o Brasil utiliza a negociação de confissão”, que, apesar de resultar em uma pena menor, “pode gerar cooperação e testemunhos valiosos contra alvos de nível mais alto, *bem como a recuperação de bens*”¹².

7 MENDONÇA, Andrey Borges de. A colaboração premiada e a criminalidade organizada: a confiabilidade das declarações do colaborador e seu valor probatório. In: QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. SALGADO, Daniel de Resende. A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. 3.ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 320.

8 STF, Pet 8.754 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 9.3.2026, DJe 26.3.2026.

9 COSTA, Diogo Erthal Alves da. Meios Atípicos de Obtenção de Prova: A invasão de sistemas informáticos na investigação da criminalidade organizada. 3.ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 179.

10 ANDRADE, Fernando Rocha de. A Persecução Patrimonial e o Confisco Alargado. In: Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação e organização: Andréa Walmsley, Lígia Cireno, Márcia Noll Barboza; [colaboradores: Paulo Queiroz ... *et al.*]. – Brasília: MPF, 2020, p. 380.

11 FATF/OECD - GAFILAT (2023), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, p. 66.

12 FATF/OECD - GAFILAT (2023), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, p. 117. Nota 263. Destaques acrescidos.

Emerge, em relevância, a cláusula negocial de recuperação do produto e/ou do proveito das infrações penais praticadas, bem como de localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime de lavagem de dinheiro como uma forma de tornar o crime não lucrativo sem aguardar o trânsito em julgado de eventual condenação.

Se a condenação com trânsito em julgado – para só então incidir eventual perdimento, na maioria das vezes ineficaz, já que dificilmente se logra êxito em identificar todo o produto ou proveito da infração, além dos bens, direitos ou valores objeto da lavagem – é incerta, a cláusula negocial de perdimento de bens considerados instrumento, produto ou proveito de delitos da organização e de lavagem de dinheiro é meio de combate disponível ao Ministério Público, que pode e deve utilizá-la na asfixia do capital criminoso.

Havendo interesse no acordo de colaboração, como estratégia defensiva, incumbe à defesa instruir a proposta de colaboração e os anexos com os fatos adequadamente descritos, com todas as suas circunstâncias, indicando as provas e os elementos de corroboração (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º-C, § 4.º).

Ao que nos interessa, o fluxograma criado pelo Grupo de Apoio às Colaborações Premiadas e aos ANPPs da 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, na Etapa III, relativa à instrução da proposta, determina que além dos anexos referentes aos eventos delitivos, o interessado apresente anexo patrimonial, consistente na especificação de todos os bens móveis ou imóveis que possua, no Brasil ou no exterior, em nome próprio ou de terceiros, de que seja o proprietário de fato. Na mesma etapa, entre os exemplos de colaboração que atendem ao interesse público, o documento arrola a recuperação total ou parcial do produto da infração penal, a

indicação de contas bancárias onde está o produto do delito e a exposição de contas bancárias para congelamento.

O fluxograma materializa o que preleciona o item 4.4.2 da Orientação Conjunta n.º 1/2025, oriunda das 2.ª, 4.ª e 5.ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no sentido de que os anexos devem conter, no mínimo, eventual produto ou proveito do crime.¹³

Trata-se de instrumento operacional que viabiliza a cláusula de perdimento, objetivando que o resultado previsto no art. 4.º, IV, da Lei n.º 12.850/2013 seja eficaz.

Nesse sentido:

A recuperação pode ser viabilizada por meio da indicação pelo colaborador das contas bancárias mantidas por ele e pelos demais integrantes da organização no Brasil e no exterior; da declinação dos nomes das empresas *offshore* e seus verdadeiros proprietários etc. Com esteio nessas informações, o Ministério Público poderá requerer em juízo a quebra de sigilo bancário dos investigados/réus e até dar início às medidas de cooperação internacional a fim de “repatriar” valores.¹⁴

Defendemos que, em um (ou mais) dos resultados previstos nos incisos do art. 4.º, da Lei n.º 12.850/2013, a cláusula patrimonial deverá vir acompanhada, sob pena de “permitir que o colaborador se aproprie definitivamente (e com chancela judicial) de parte ou de todo o proveito financeiro decorrente da prática do ilícito”¹⁵.

Com outras letras: a identificação dos demais coautores e partícipes, a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa e a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades do grupo constroem o acervo informacional para que se permita rastrear recursos, documentar

13 BRASIL. Ministério Público Federal. 2.ª, 4.ª e 5.ª Câmaras de Coordenação e Revisão. Orientação Conjunta n.º 1, de 9 de dezembro de 2025: acordos de colaboração premiada, revisada e ampliada. Diário Eletrônico do MPF, caderno extrajudicial. Brasília, 2025.

14 MASSON, Cleber. MARÇAL, Vinícius. Crime Organizado. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 256.

15 Voto da Min. Rosa Weber no ARE 1.175.650, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 3.7.2023, DJe 5.10.2023 – Repercussão Geral – Tema 1.043, p. 23-24.

o fluxo financeiro do empreendimento ilícito, identificar os métodos de dissimulação empregados e reconhecer interpostas pessoas, resultando, ao mesmo tempo, na descapitalização do grupo e dando início a novas investigações financeiras, “método de investigação que privilegia a conexão de fatos criminosos por meio de dados financeiros, em uma das abordagens possíveis aos órgãos de investigação do Estado para desvendamento de crimes que geram produto ou proveito”¹⁶.

O acordo que gera esse acervo informacional sem transformá-lo em cláusula de perdimento deixa de aproveitar o próprio objeto negociado, permitindo que o capital retroalimente a estrutura criminosa.

A **acessoriedade** deste resultado explica por que a recuperação (“perdimento”) deve ser tratada como cláusula necessária do acordo. Os elementos exigidos para a produção dos demais resultados coincidem, em larga medida, com os que instruem a identificação patrimonial: quem integra o grupo, como se reparte o proveito, por quais contas, pessoas interpostas e estruturas societárias ele circula. O colaborador que expõe a divisão de tarefas e o fluxo financeiro do empreendimento fornece os dados de que a persecução necessita para individualizar o ativo e demonstrar sua correlação com a infração, embasando a cláusula de perdimento.

Por essa razão, Badaró e Bottini afirmam que “em um caso de organização criminosa, não há como atingir tais objetivos, sem que se delate sua existência e seus integrantes, os crimes por ela praticados e, finalmente, os mecanismos por ela utilizados para a lavagem do dinheiro ilicitamente obtido”¹⁷.

Identificando o ganho financeiro como foco principal da criminalidade organizada, do que resulta, como já exposto, a necessidade de evitar a manutenção dos recursos na logística criminal, Costa aduz:

Não obstante as práticas poderem estar voltadas para vantagens de outra natureza, na imensa maioria dos casos a busca do lucro ilícito é a grande mola propulsora do fenômeno, ao ponto de alguns autores restringirem o conceito de criminalidade organizada às atividades que visem o ganho financeiro. Evidentemente a expansão já narrada leva à obtenção e movimentação de fortunas, trazendo a reboque a problemática da lavagem de dinheiro.¹⁸

No mesmo sentido:

Admitir (por inércia, por ineficiência dos órgãos estatais ou por ausência de institutos jurídicos adequados) a fruição dos lucros auferidos com o crime contamina a confiança da sociedade na lei, criando modelos negativos de conduta bem-sucedida. No longo prazo, a fruição disseminada de lucro auferido com o crime afeta a economia (ante as possíveis vantagens concorrentes ilícitas decorrentes do lucro do crime) e contamina a atividade política, pondo em xeque até mesmo as fundações de uma sociedade democrática. Ademais, os ganhos decorrentes de atividades criminosas constituem meios importantes para o financiamento de novos crimes, servindo para perpetuar o desrespeito à lei.¹⁹

Eduardo Araujo da Silva aponta que “um dos pontos mais característicos do fenômeno da criminalidade organizada é a *acumulação de poder econômico* dos seus integrantes”²⁰, do que resultam duas principais consequências: alto poder de corrupção e a necessidade da prática do crime de lavagem de capitais:

O *alto poder de corrupção* de que dispõem essas organizações é uma das consequências diretas da acumulação de riqueza, que é direcionada a várias autoridades de todos os poderes do Estado: àquelas que compõem

16 MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação Financeira. In: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros. 2.^a Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília: MPF, 2018, p. 26.

17 BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012. 5.^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 236.

18 COSTA, Diogo Erthal Alves da. Meios Atípicos de Obtenção de Prova: A invasão de sistemas informáticos na investigação da criminalidade organizada. 3.^a ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 180.

19 BRASIL. Ministério Público Federal. Roteiro de atuação: persecução patrimonial e administração de bens. 2.^a Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à corrupção. Brasília: MPF, 2017, p. 9.

20 SILVA, Eduardo Araujo da. Organizações criminosas: aspectos penais e processuais da Lei n.º 12.850/13. São Paulo: Atlas, 2015, p. 11.

as instâncias formais de controle do Direito (Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário); àquelas integrantes das altas esferas do Poder Executivo, para a aquisição de informações privilegiadas junto aos altos escalões do poder, especialmente de natureza econômica e financeira; e àquelas responsáveis pelo processo legislativo, com a finalidade de paralisar qualquer elaboração de medidas limitadoras de suas atividades (corrupção política). Com a paralisação de parte do aparelho estatal, notadamente aquele voltado para a repressão criminal, as organizações criminosas têm atuado com certa liberdade em diversos campos.

Outra consequência que decorre da acumulação do poder econômico é a *necessidade de “legalizar” o lucro obtido ilicitamente*, o que dá margem às mais variadas e criativas formas de “lavagem” de dinheiro, para que possa retornar lícitamente ao mercado financeiro.²¹

Com isso, resulta a inversão do ônus argumentativo que se propõe: identificado o produto ou o proveito da infração, ou a localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime de lavagem de dinheiro, não é a inserção da cláusula de perdimento que reclama justificação no acordo, senão a sua omissão.

De mais a mais, instruída a proposta de colaboração e os anexos com os fatos adequadamente descritos, com todas as suas circunstâncias, com indicação das provas e os elementos de corroboração (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º-C, § 4.º), exsurge a aptidão da colaboração “para autorizar a deflagração da investigação preliminar, visando adquirir coisas materiais, traços ou declarações dotadas de força probatória”²², culminando no “alargamento do objeto da investigação”²³.

A colaboração premiada é necessária justamente diante das dificuldades probatórias

na investigação de organizações criminosas no Brasil, principalmente quando se trata de criminalidade política, corrupção e lavagem de capitais.

Tratando da sofisticação das medidas preventivas adotadas para inviabilizar a persecução criminal, Diogo Erthal Alves da Costa expõe o relato de dois colaboradores no âmbito da Operação Lava-Jato no Rio de Janeiro:

Dentre outros detalhes, os colaboradores revelaram algumas das medidas antifofores que adotavam, como restringir as comunicações a sistemas criptografados com autodestruição das mensagens assim que fossem lidas, utilização de laranjas, pagamento de suborno, aquisição de um banco em um paraíso fiscal, a utilização de um *software* próprio para gerir a complexa contabilidade da lavagem de dinheiro, arquivo de dados digitais oculto em local distante daquele em que os réus ficavam, com comunicação via ondas de rádio, e a criação de um esquema com empresas de transporte de valores para que a movimentação dos recursos ocorresse em espécie, sem passar pelo sistema bancário e, portanto, ficando imune aos órgãos de controle.²⁴

Pelo exposto, é de fácil constatação que, sem as informações dos colaboradores, dificilmente os detalhes expostos seriam descobertos pelos órgãos de persecução penal.

Assim, com a colaboração premiada, ao mesmo tempo em que se fulmina o poder de capitalização das organizações, recua-se e escala-se no estatuto criminoso, avançando na estrutura da organização criminosa.²⁵ As informações prestadas pelo colaborador possibilitam avançar na investigação financeira, com a finalidade de identificar

21 SILVA, Eduardo Araujo da. Organizações criminosas: aspectos penais e processuais da Lei n.º 12.850/13. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12-13. Destaques no original.

22 STF, Inq 3.998, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/acórdão Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 18.12.2017, DJe 9.3.2018.

23 MASSON, Cleber. MARÇAL, Vinícius. Crime Organizado. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 261.

24 COSTA, Diogo Erthal Alves da. Meios Atípicos de Obtenção de Prova: A invasão de sistemas informáticos na investigação da criminalidade organizada. 3.ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 170.

25 A investigação não se desenvolve exclusivamente a partir dos documentos apresentados em tratativas de colaboração premiada não homologada, pois a colaboração premiada posteriormente homologada forneceu elementos autônomos que revelam a utilização da conta bancária investigada para a dissimulação de valores ilícitos, o que afasta a alegada contaminação das provas derivadas, à luz das teorias da fonte independente e da descoberta inevitável.” (TJMG, Habeas Corpus Criminal 1.0000.26.466445-9/000, Rel. Des. Alexandre Magno Mendes do Valle, 6.ª Câmara Criminal, j. 18.8.2026, p. 19.8.2026).

a extensão da rede criminoso,²⁶ considerando que “o colaborador deve narrar todos os fatos ilícitos para os quais concorreu e que tenham relação direta com os fatos investigados” (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º-C, § 3.º).

Assinala Cabral que o acordo é “voltado fundamentalmente à obtenção de provas e elementos de informação”²⁷, sendo possível a realização de medidas cautelares *probatórias* apenas com fundamento nas declarações do colaborador – que será instruída com os anexos indicando as provas e os elementos de comprovação, reitere-se –, conclusão que se extrai da norma do art. 4.º, § 16, da Lei n.º 12.850/2013, ao prever que somente as medidas cautelares *reais* e *pessoais* não serão decretadas “com fundamento apenas nas declarações do colaborador”.

A colaboração tem o potencial de ampliar o grau de cognição do universo da criminalidade, podendo alcançar elementos de provas estranhos ao objeto do acordo.

Na visão da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal é plenamente válido o uso de informações e elementos de prova obtidos em acordo de colaboração premiada para fins de investigação e para o processo de crimes não conexos aos que deram ensejo à colaboração, ou seja, fatos criminosos praticados exclusivamente por terceiros:

[...] (g) A evolução histórica do instituto no nosso ordenamento jurídico revela a ampla aplicabilidade da Colaboração Premiada como meio de obtenção de prova de qualquer tipo de crime praticado em concurso de agentes, inexistindo uma lista fechada de delitos que podem ser objeto de delação.

(h) O Acordo de Colaboração Premiada e sua amplitude, como meio de obtenção de prova de delitos não relacionados aos que originalmente o motivaram, encontra-se sedimentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assentou o seguinte: “[...] sendo a colaboração premiada um

meio de obtenção de prova, é possível que o agente colaborador traga informações (declarações, documentos, indicação de fontes de prova) a respeito de crimes que não tenham relação alguma com aqueles que, primariamente, sejam objeto da investigação” (INQ. 4.130-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23.09.2015).

[...]

(a) A Lei 12.850/2013, fora dos casos mencionados no item anterior, não proíbe que informações ou elementos de prova obtidos por meio e Acordo de Colaboração Premiada sejam aproveitados na investigação ou instrução processual de qualquer categoria de delitos.

É que, como meio de obtenção de prova, o Acordo de Colaboração Premiada é válido mesmo em relação a crimes que o Colaborador não tem o dever negocial originário de confessar e de delatar.

A interpretação do instituto, tanto a partir de sua análise histórica quanto da sua formação na Lei 12.850/2013, revela se tratar de meio de obtenção de prova para investigar quaisquer crimes praticados em concurso de agentes.

Uma das finalidades, mas não exclusiva, da Lei 12.850/2013 foi aprimorar a prevenção e repressão de crimes de organização criminosa. Deveras, vários de seus dispositivos aludem ao delito de organização criminosa, que foi tipificado no artigo 1º, *caput*, do referido diploma normativo.

Nada obstante, não há limitação legal alguma à utilidade das informações e dos elementos de prova obtidos no Acordo de Colaboração Premiada. Daí porque ele se constitui em meio de obtenção de prova de crimes em geral, e não exclusivamente dos de organização criminosa ou dos praticados no âmbito desta estrutura.

Ao contrário de outros meios de obtenção de prova, que a lei vincula à investigação de determinados tipos de crime (como é o caso da interceptação telefônica, aplicável, nos termos da Lei 9.296/96, unicamente a crimes apenados com reclusão), a Colaboração Premiada revela utilidade ampla, cabendo o aproveitamento das informações e elementos de prova fornecidos pelo Colaborador contra todo e qualquer crime de que ele tenha conhecimento, máxime na qualidade de coautor ou partícipe.

26 É lícita, à luz do RE n. 583.937 do STF, do art. 157 do CPP, do art. 8º-A da Lei n. 9.296/1996 e dos arts. 3º, II, e 4º da Lei n. 12.850/2013, a prova consistente em gravação ambiental unilateral realizada por réu colaborador, na condição de interlocutor das conversas, ainda que em cumprimento a acordo de colaboração premiada e com ciência dos órgãos de persecução penal, não se confundindo tal atuação com a do agente infiltrado.” (STJ, AgRg no REsp 2.228.282/MS, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 22.4.2026, DJEN 27.4.2026).

27 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Manual do Acordo de Não Persecução Penal. 8.ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 75.

[...]

(h) Deveras, não se pode descartar a possibilidade de o Colaborador fornecer informações acerca de fatos criminosos praticados exclusivamente terceiros, sem sua participação ou coautoria. Nesta hipótese, também será válido o uso das informações e dos elementos de corroboração em futuras investigações, mediante diligências complementares, classificando-se a Colaboração, neste caso, como “comunicação de crime” (notitia criminis), e o Colaborador como testemunha-informante. Doutrina.

(a) É pacífica na doutrina e na jurisprudência a compreensão no sentido da validade e do aproveitamento das informações e dos elementos de prova obtidos mediante Acordo de Colaboração Premiada, para fins de investigação e processo por crimes não-conexos aos que deram ensejo às tratativas para a Colaboração. [...] ²⁸

Caso os elementos informativos trazidos pelo colaborador refiram-se a crimes que não sejam conexos ou objeto da investigação que originou a colaboração, receberão “o mesmo tratamento conferido à descoberta fortuita ou ao encontro fortuito de provas”²⁹.

Neste caso, como preconizam Américo Bedê Júnior e Gustavo Senna, há de se entender pela total validade do encontro fortuito de provas, pois “não há como uma investigação lícita produzir uma prova ilícita. Ademais, não há, no Brasil, nenhum texto legal que proíba a utilização de prova encontrada fortuitamente, e, em sendo assim, a prova é válida”³⁰.

Poder-se-ia objetar que o art. 3.º-C, § 3.º, da Lei n.º 12.850/2013, introduzido pela Lei n.º 13.964/2019, impôs limites à colaboração premiada, ao prever, como dever do colaborador, narrar somente os fatos ilícitos *para os quais concorreu e que tenham relação direta com os fatos investigados*.

Equivoca-se. Entendemos que a norma apenas estabelece que não pode o colaborador narrar apenas o que lhe interessa, deixar de narrar crimes que cometeu ou crimes que, mesmo que não seja coautor ou partícipe, tenham relação direta com os fatos investigados. O que o dispositivo traz é um grau de suficiência *mínimo*.

Como explicou o Ministro Luiz Fux, em seu voto no RHC 219.193:

Ao impor o dever de narrar todos os fatos criminosos ligados diretamente à investigação, é notório que a norma do artigo 3º-C, §3º, abrange não apenas crimes cometidos por membros da organização criminosa, como também aqueles que, praticados em concurso com não-membros, tenham relação direta com os fatos investigados.

Deveras, a Lei 12.850/2013 não vedou ou restringiu o objeto da colaboração premiada. Apenas impôs o dever de narrar os fatos diretamente relacionados ao objeto do Acordo.

Significa dizer que, no Acordo de Colaboração Premiada, podem surgir informações e elementos de prova relacionados a crimes que o Colaborador não tem o dever negocial de delatar.

Com efeito, no curso da Colaboração, o Delator pode confessar o cometimento de delitos que, embora não diretamente relacionados aos crimes inicialmente investigados, foram por ele praticados em concurso de agentes e não haviam chegado ao conhecimento dos órgãos de investigação.³¹

Para a doutrina, “o dispositivo somente deixou mais evidente a obrigação principal do colaborador”, que, caso não reporte integralmente os fatos para os quais concorreu e os que tenham relação com a sociedade criminosa que integrava, “poderá ter o acordo rescindido”³².

Prosseguem os autores:

Entender que a lei criou uma limitação à atuação estatal investigativa, afronta a le-

28 STF, RHC 219.193, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 8.11.2022, DJe 11.11.2022.

29 STF, Inq 4.130 QO, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 23.9.2015, DJe 3.2.2016.

30 BEDÊ JÚNIOR, Américo. SENNA, Gustavo. Princípios do processo penal – entre o garantismo e a efetividade da sanção. São Paulo: RT, 2009, p. 59. Grifos nossos.

31 STF, RHC 219.193, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 8.11.2022, DJe 11.11.2022. Voto do relator.

32 CUNHA, Rogério Sanches. SOUZA, Renee do Ó. PINTO, Ronaldo Batista. Manual do Novo Sistema de Combate ao Crime Organizado: Teoria e Prática. 6.ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 284.

gislação nacional, convencional e constitucional, vez que esta atividade deve ocorrer por impulso oficial e em vistas do interesse público ou do *dever de tutela penal*. Disso se extrai que a persecução penal não pode ficar submetida ao subjetivismo ou à seletividade do colaborador que, ao relatar outros fatos, ainda que não diretamente relacionados aos investigados, dá ensejo à obrigatória reação estatal.³³

Esse entendimento encontra-se sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se observa:

[...] sendo a colaboração premiada um meio de obtenção de prova, é possível que o agente colaborador traga informações (declarações, documentos, indicação de fontes de prova) a respeito de crimes que não tenham relação alguma com aqueles que, primariamente, sejam objeto da investigação.³⁴

Preserva-se, assim, a *ratio* do instituto, de meio de obtenção de prova eficaz, que permite o ingresso dos órgãos de persecução penal no universo criminoso até então pouco conhecido, em razão do código de silêncio que caracteriza esta tipologia criminosa.

Aliás, a necessidade de condicionar os benefícios previstos no acordo à colaboração efetiva, eficaz e conducente ao resultado de recuperação total ou parcial do produto e/ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa de que o colaborador tenha ou venha a ter conhecimento é corroborada, e confirmada, pelas Teses fixadas no Tema 1.043 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal.

Na ocasião, decidiu a Corte ser constitucional a utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, desde que observadas algumas diretrizes, dentre elas, a de que “a obrigação de ressarcimento do dano

causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização”³⁵.

Nesses termos, entendeu-se que não há como transigir a respeito dessa obrigação, consentindo com sua inserção entre os benefícios a serem estendidos àquele que colabora com as investigações no contexto da ação de improbidade decorrente do dano causado. Por isso, o acordo de colaboração poderá ser homologado pelo juiz, “desde que não isente o colaborador de ressarcir os danos causados, ainda que a forma de como se dará a indenização possa ser objeto de negociação”³⁶.

Igualmente adeptos à utilização do acordo de colaboração premiada na Lei de Improbidade Administrativa, aduzem Masson e Marçal:

Além disso, se a Administração atingida pelo crime e pelo ato de improbidade administrativa é a mesma; se as partes são as mesmas; e se o acordo entabulado acelera a reparação do dano causado ao erário e a recuperação de ativos, que é justamente um dos resultados que se busca com o pacto premial (Lei n.º 12.850/2013, art. 4.º, IV), nada mais salutar que essa avença gere reflexos também na seara da improbidade administrativa.³⁷

Em suma, considerando que condenações definitivas são imprevisíveis e que a alienação antecipada ainda não está incorporada na mente dos operadores, a cláusula negocial de perdimento de bens e valores declarados como produto ou proveito de crime é medida necessária ao combate do esvaziamento patrimonial ilícito, com foco na busca pela efetividade na recuperação de ativos.

Para ficar em um único exemplo, relatório elaborado pelo Gabinete do Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, infor-

33 CUNHA, Rogério Sanches. SOUZA, Renee do Ó. PINTO, Ronaldo Batista. Manual do Novo Sistema de Combate ao Crime Organizado: Teoria e Prática. 6.ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026, p. 284-285. Destaques no original.

34 STF, Inq 4.130 QO, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 23.9.2015, DJe 3.2.2016.

35 STF, ARE 1.175.650, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 3.7.2023, DJe 5.10.2023 – Repercussão Geral – Tema 1.043.

36 STF, ARE 1.175.650, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 3.7.2023, DJe 5.10.2023 – Repercussão Geral – Tema 1.043.

37 MASSON, Cleber. MARÇAL, Vinícius. Crime Organizado. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 331.

ma que os acordos de colaboração premiada homologados pelo STF, no âmbito da Operação Lava Jato, representaram mais de R\$ 2 bilhões recuperados para os cofres públicos por meio de pagamento de multas ou restituição de bens ou valores à União.³⁸

2.2 EFICÁCIA IMEDIATA DO PERDIMENTO

O “perdimento” como condicionante à concessão dos benefícios previstos no acordo não se confunde com o “perdimento” como efeito da condenação.

A cláusula de perdimento de bens e valores declarados como produto ou proveito de crime é eficaz desde a homologação judicial. Nesse aspecto, a recuperação do produto ou proveito do crime, bem como dos bens e valores objetos da lavagem de capitais é **antecedente lógico** para o acesso aos benefícios que foram pactuados.

Fosse para aguardar o trânsito em julgado de eventual sentença condenatória, o acordo seria inócuo; não haveria critério para que o juízo aferisse a *eficácia* da colaboração (Lei n.º 12.850/2013, art. 4.º, §§ 1.º e 11).

Prevalecer raciocínio diverso em nada anteciparia a colaboração premiada na recuperação dos ativos. Sendo efeito automático da condenação, seria o caso de aguardá-la. Todas as vantagens acima expostas inexistiriam.

Logo, a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito e dos bens, direitos ou valores objeto das infrações penais praticadas pela organização criminosa, como cláusula do acordo de colaboração premiada devidamente homologada, independe de provimento jurisdicional.

A opção de celebrar o acordo é exercida pelo requerente, em conjunto com sua defesa técnica, de maneira que os resultados objeto das cláusulas são pactuados livremente como condição para obtenção dos *prêmios* legais.

Se a sentença apreciará os termos do acordo homologado e sua eficácia na ação penal subjacente para a concessão do benefício, a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito e dos bens, direitos ou valores objeto das infrações penais praticadas pela organização criminosa deve precedê-la. De fato, seria impossível que o juiz avaliasse a eficácia da colaboração para concessão do benefício se o perdimento não tivesse ocorrido anteriormente. Não haveria o que ser avaliado. Mais: não haveria motivo para ter celebrado o acordo, porquanto o perdimento de bens seria efeito da condenação.

Se os efeitos da cláusula de perdimento fossem os mesmos decorrentes das previsões legais que trazem as consequências da sentença penal condenatória (Código Penal, art. 91, II; Lei n.º 9.613/1998, art. 7.º, I), não haveria utilidade e interesse públicos, pressupostos do acordo de colaboração premiada (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º-A).

Há uma outra contradição evidente nesse raciocínio: dentre os prêmios legais está a previsão de que o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia, se a proposta de acordo de colaboração referir-se à infração de cuja existência não tenha prévio conhecimento e o colaborador não for líder da organização criminosa e for o primeiro a prestar efetiva colaboração.

Sem denúncia, não haverá sentença; sem sentença, não há trânsito em julgado. Se a cláusula do perdimento estivesse condicionada ao trânsito em julgado da sentença, tratar-se-ia de benefício impossível de ser pactuado se um dos resultados do acordo de colaboração fosse o do art. 4.º, IV, da Lei n.º 12.850/2013. Ou pior: caso pactuado, não poderia ser efetivado, voltando os recursos espúrios para as mãos do colaborador.

Não se pode aceitar um raciocínio com tamanha contradição.

De acordo com este entendimento está a Orientação Conjunta n.º 1/2025, oriunda das

³⁸ Lava Jato: acordos de cooperação no STF resultaram na recuperação de R\$ 2 bilhões. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528837&ori=1>. Acesso em: 31 ago. 2026.

2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, ao prever, no item 21.5.2, que “o membro do MPF deve buscar o cumprimento das obrigações pecuniárias no menor tempo possível, evitando, sempre que possível, obrigações que se estendam demasiadamente no tempo”.³⁹

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu-se em avanços e retrocessos.

No Agravo Regimental na Petição 6.474, julgado pela Segunda Turma da Suprema Corte em 3.7.2023, decidiu-se, por maioria, que a eficácia da cláusula de perdimento de bens e valores estaria subordinada ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória, inclusive fazendo a ementa referência expressa aos arts. 91 e 91-A, do Código Penal, em nítida confusão de institutos diversos, como enfrentaremos abaixo. Na ocasião, prevaleceu o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, vencido o relator, Ministro Edson Fachin.

No final de 2025, nova mudança, desta vez pelo Plenário. No Agravo Regimental na Petição 6.508, com julgamento finalizado em 11.11.2025, decidiu-se, também por maioria, que a cláusula negocial de perdimento de bens e valores declarados como produto ou proveito de crime é consectário do acordo de colaboração, não efeito da condenação, razão pela qual não estaria subordinada ao trânsito em julgado de futura sentença condenatória.⁴⁰

O agravo se voltou contra decisão monocrática que indeferiu o pedido de devolução dos recursos repatriados da Suíça, a partir de procedimento de cooperação judiciária internacional que contou com o assentimento do colaborador e de seus defensores, em razão da cláusula de perdimento fixada no acordo de colaboração premiada.

A defesa sustentava violação ao devido processo legal, por entender imprescindível processo criminal com sentença transitada em julgado para a execução do perdimento, que a Cláusula 4.ª, IV, do acordo, autorizaria o perdimento apenas por provocação do Ministério Público Federal em investigações e ações penais instauradas em razão dos fatos elucidados e a inobservância dos precedentes da Pet 5.740 AgR, da Pet 7.074 e da Pet 6.474 AgR.

No caso, o colaborador relatou fatos praticados entre 2009 e 2016, no contexto da aquisição da Foz do Brasil (Odebrecht Ambiental) pelo FI-FGTS, com pagamento de vantagens indevidas na ordem de R\$ 8.000.000,00. Declarou ser o beneficiário econômico de conta mantida na Suíça em nome da *White Bolton Limited*, utilizada para o recebimento de valores de origem ilícita, que se sujeitariam ao perdimento avençado.

Intimado em 2019 sobre a efetivação do perdimento, alegou impossibilidade material, pois a conta estava bloqueada pelo Ministério Público da Suíça desde outubro de 2016. Diante disso, assinou termo de renúncia e concordou expressamente com o procedimento de cooperação internacional, o que viabilizou a repatriação dos recursos.

Internalizados os recursos com o concurso do aparato estatal brasileiro, o colaborador requereu o levantamento da quantia, ao argumento de que o perdimento dependeria de sentença penal condenatória transitada em julgado.

Na ocasião, prevaleceu o voto do relator, Ministro Edson Fachin, que sintetizou sua conclusão em cinco premissas.

Primeiro, o colaborador assinou termo de renúncia e concordou expressamente com a cooperação internacional, o que viabilizou a repatriação; em segundo lugar, a disposição voluntária de bens submete-se aos requisitos de validade do negócio jurídico, não sendo

39 BRASIL. Ministério Público Federal. 2.ª, 4.ª e 5.ª Câmaras de Coordenação e Revisão. Orientação Conjunta n.º 1, de 9 de dezembro de 2025: acordos de colaboração premiada, revisada e ampliada. Diário Eletrônico do MPF, caderno extrajudicial. Brasília, 2025.

40 STF, Pet 6.508 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.11.2025, DJe 25.2.2026.

incompatível com a garantia constitucional do direito de propriedade; terceiro, e que aqui mais nos interessa, o perdimento previsto em acordo de colaboração premiada, negócio jurídico processual fundado na autonomia qualificada das partes, não se confunde com aquele que é consequência da sentença penal condenatória; em quarto lugar, a prevalecer a tese defensiva, o benefício da “não denúncia” ou imunidade seria materialmente impossível; por último, acolher o agravo significaria a instrumentalização do acordo de colaboração e de agentes estatais para a legalização de atos ilícitos bloqueados no exterior.

Retomando as premissas da Pet 7.074 QO, o voto reafirma que a colaboração premiada é negócio jurídico personalíssimo e meio de obtenção de prova, cujas tratativas e celebração são reservadas às partes, cabendo ao Estado-juiz apenas o juízo de homologação, ato indispensável à validade do acordo. Nessa fase, o magistrado limita-se a aferir regularidade, legalidade e voluntariedade, sendo-lhe vedado emitir juízo de valor sobre a proporcionalidade ou o conteúdo das cláusulas (Lei n.º 12.850/2013, art. 4.º, § 6.º), sob pena de ofensa ao princípio acusatório.

Daí a consequência: homologado o acordo como regular, voluntário e legal, e salvo ilegalidade superveniente, não incumbe ao Estado-juiz a alteração superveniente das cláusulas para projetar efeitos diversos dos que se extraem da avença, propósito que só poderia ser alcançado por termo aditivo.

O relator sustentou que o perdimento pactuado é consectário do acordo, e não efeito da condenação, distinguindo-o do perdimento *ex legis* (CP, art. 91, II; Lei n.º 9.613/1998, art. 7.º, I). Retirado do plano legal e inserido na convenção das partes, o perdimento adquire natureza obrigacional, incidente sobre direitos exclusivamente patrimoniais e disponíveis, submetido aos requisitos de validade do negócio jurídico (CC, art. 104). Por fim, sustentou que, a prevalecer o raciocínio da defesa técnica, a cláusula negocial advinda do acordo de colaboração seria inócua, porquanto, em sendo efeito automático da

condenação, não se prestaria a antecipar o resultado pretendido.

O Ministro Gilmar Mendes abriu a divergência. De início, situou a controvérsia como conflito entre as garantias da legalidade penal, do devido processo legal, da presunção de inocência e da individualização da pena, de um lado, e as diretrizes da justiça criminal consensual, de outro.

Após percorrer o direito comparado, sustentou que o modelo adversarial puro não foi incorporado ao ordenamento brasileiro. Invoçando a Pet 7.074 QO, enfatizou que no referido precedente fixou-se que a etapa de prolação da sentença ou do acórdão condenatório é o momento adequado para a reavaliação da validade do acordo de colaboração premiada e de verificação de seu exato cumprimento, com a atribuição de seus efeitos no que se refere à imposição das sanções reduzidas e das demais cláusulas estabelecidas para o atendimento aos objetivos legalmente previstos.

Acrescentou não haver diferença ontológica entre o perdimento e as penas restritivas de liberdade, ambas qualificadas como sanções penais pela Constituição, de modo que admitir o perdimento antecipado abriria caminho à execução imediata de penas corporais com base em acordo de colaboração.

Concluiu pelo provimento parcial, para reformar a decisão no ponto em que determina a execução imediata do perdimento e a transferência definitiva dos valores à União, mantidos o sequestro e a indisponibilidade dos valores.

Acompanhando a divergência, interessante o voto do Ministro Flávio Dino. Propôs o Ministro distinguir duas situações, tentando contornar a crítica anterior de não oferecimento da denúncia como prêmio impossível de ser pactuado acaso a cláusula do perdimento estivesse condicionada ao trânsito em julgado.

Na primeira hipótese, em casos de não oferecimento da denúncia como benefício incluído no acordo, sustentou ser possível que as cláusulas patrimoniais produzissem efeitos

imediatos, já que não haveria a tramitação de ação penal que possibilitasse apreciação judicial sucessiva à de homologação.

Na segunda, em todos os demais casos, qualquer efeito do acordo depende da apreciação do juiz competente para o processamento da ação penal, fundamentado no art. 4.º, § 11, da Lei n.º 12.850/2013.

Segundo o Ministro, no campo penal os princípios da inafastabilidade da jurisdição e do juiz natural vedam a autotutela, assegurando que apenas o Estado-juiz pode impor sanções e garantem que ninguém seja processado ou condenado senão pelo juiz previamente competente, sendo pilares do sistema acusatório e de proteção do acusado contra arbitrariedades.

Pois bem.

Ao admitir que, na hipótese do art. 4.º, § 4.º, da Lei n.º 12.850/2013, as cláusulas patrimoniais produzem efeitos imediatos com a simples homologação, o voto destrói a premissa de que o perdimento é pena e efeito da condenação. Ora, efeito *da condenação* não pode ser produzido por acordo. Ou o perdimento é consequência do édito condenatório, ocasião na qual jamais poderá operar sem ele, nem mesmo em casos de não denúncia, ou é obrigação negocial, e então sua exigibilidade não depende de qual benefício as partes escolheram pactuar.

A distinção proposta não se sustenta. Se as “penalidades” (que não são, advirta-se) convencionadas no âmbito do acordo de colaboração premiada pressupõem “a existência de fato típico, antijurídico e culpável”, sob pena de “violação aos princípios da legalidade, da reserva legal e do devido processo legal”⁴¹, qual fundamento *jurídico* para a distinção proposta por Sua Excelência? Nenhum.

O perdimento pactuado no acordo não se confunde com o perdimento como efeito da condenação. São institutos de natureza, fun-

damento e regime diversos. Confundi-los é erro, que, se levado adiante, tem o potencial de esvaziar a função patrimonial da justiça negocial brasileira.

Por último, a Resolução n.º 558, de 6 de maio de 2024, do Conselho Nacional de Justiça, reúne, em capítulo intitulado “Da Perda de Bens e Valores como Efeito da Condenação e Provenientes de Acordo de Colaboração Premiada”, duas fontes que trata separadamente.

O art. 15 dispõe que a perda de bens, valores e ativos que sejam produtos, proveito ou instrumentos do crime consiste em efeito secundário da condenação penal, previsto nos arts. 91 e 91-A do Código Penal e na legislação penal especial, para, logo depois, prever que os valores que sejam produto ou proveito do crime e os recursos provenientes da alienação de bens e direitos cuja perda tenha sido decretada serão destinados ao Fundo Penitenciário Nacional ou Estadual (art. 16).

Já o art. 17, separadamente, prevê que os valores ou bens provenientes de **acordo de colaboração premiada**, com remissão expressa ao art. 4.º, IV, da Lei n.º 12.850/2013, “serão destinados à União, caso não haja vinculação legal expressa e ressalvado o interesse de outras entidades lesadas”.

O art. 18, em dispositivo autônomo e subsequente, disciplina a perda dos bens, direitos e valores relacionados aos crimes da Lei n.º 9.613/1998, em caso de condenação definitiva, porquanto remete expressamente ao art. 7.º, I e § 1.º, da Lei de Lavagem.

Da análise dos dispositivos, extrai-se que o Conselho Nacional de Justiça disciplinou a destinação de bens oriundos do acordo de colaboração premiada de forma autônoma, apartada da perda como efeito da condenação, e ancorada diretamente no resultado do art. 4.º, IV, da Lei n.º 12.850/2013. A norma pressupõe o perdimento pactuado e o pressupõe como categoria própria.

41 STF, Pet 6.508 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.11.2025, DJe 25.2.2026. Voto Min. Flávio Dino, p. 6.

Reafirme-se: condicionar o perdimento negocial à sentença condenatória é tornar letra morta o resultado do art. 4.º, IV, da Lei n.º 12.850/2013. Não haveria necessidade de pactuar obrigação específica de recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa se, com a sentença condenatória, os efeitos seriam exatamente os mesmos. Mais uma tentativa de enfraquecer o instituto da colaboração premiada, somada a todas as outras vistas nos últimos anos e à reação legislativa operada pela Lei n.º 13.964/2019.

2.3 INVESTIGAÇÃO FINANCEIRA COMO PRESSUPOSTO DO CONSENSO

Disponibilidade presente não assegura qualquer satisfação futura. Esperar o término do processo, com o trânsito em julgado, após infundáveis recursos, para o confisco do patrimônio, é lidar com a certeza da ineficácia.

Daí a necessidade de investigações financeiras autônomas, voltadas ao rastreo e à identificação de bens, direitos e valores provenientes de infrações penais.

Nesse sentido é o teor da Recomendação n.º 4, do Grupo de Atuação Financeira Internacional (GAFI/FATF). Ao dispor sobre as medidas necessárias para apreender e confiscar bens, direitos e valores provenientes de práticas delitivas, estabelece que tais medidas devem incluir autoridade para “adotar medidas cautelares, tais como bloqueio e apreensão, para prevenir quaisquer negociações, transferência ou alienação de tais bens”⁴².

Além disso, está previsto, na mesma Recomendação, que:

Os países deveriam considerar a adoção de medidas que permitam o confisco de tais produtos ou instrumentos sem que seja exigida a condenação criminal prévia (non-conviction based forfeiture), ou que exijam que os criminosos demonstrem a origem lícita dos bens supostamente passíveis de confisco, desde que tal exigência esteja de acordo com os princípios de sua lei doméstica.⁴³

A Recomendação n.º 30, do GAFI, prevê, ainda, que as investigações financeiras devem ser instauradas de forma autônoma em relação às investigações principais, devendo ter tramitação proativa, ressaltando, uma vez mais, a necessidade de aplicação das medidas assecuratórias patrimoniais pertinentes:

[...] Pelo menos nos casos relacionados aos crimes que geram produtos relevantes, essas autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas deveriam conduzir uma investigação financeira paralela proativa quando investigarem crimes de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo. Isso deveria incluir os casos onde o crime antecedente associado ocorrer fora de suas jurisdições. Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes sejam responsáveis por rapidamente identificar, rastrear e iniciar ações de bloqueio e apreensão de bens que são ou possam vir a ser objeto de confisco, ou que se suspeite sejam produtos de crime. [...]

Na nota interpretativa dessa recomendação, o GAFI indica que por “investigação financeira paralela” entende-se a condução de investigação financeira concomitante à investigação criminal *tradicional*, “de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e/ou crimes antecedentes”⁴⁴.

Na doutrina, o Procurador da República Tiago Misael de Jesus Martins, um dos maio-

⁴² As Recomendações do GAFI. Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. Tradução feita por Deborah Salles e revisada por Aline Bispo sob a coordenação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). 2012, p. 14.

⁴³ As Recomendações do GAFI. Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. Tradução feita por Deborah Salles e revisada por Aline Bispo sob a coordenação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). 2012, p. 15.

⁴⁴ As Recomendações do GAFI. Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. Tradução feita por Deborah Salles e revisada por Aline Bispo sob a coordenação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). 2012, p. 153. Nota n.º 3.

res estudiosos do assunto no Brasil, defende, inclusive, a obrigatoriedade do emprego da investigação financeira:

Para tanto, convém se recordar que a IF é um método investigativo, de modo que, sendo ela útil à busca de elementos que desincumbam esses agentes públicos de suas atividades legais, **entende-se que lhes é obrigatório o emprego da IF**. O emprego em cada caso atende, assim, a uma ponderação de utilidade do método para o objetivo almejado. Sendo a IF útil à busca de elementos probatórios para os fins públicos, ela deve ser empregada, sob pena de o agente não ter se valido de todos os meios a sua disposição para realizar o serviço público que lhe foi confiado.⁴⁵

E, “no caso de promotores e procuradores do Ministério Público, o emprego de todos os meios para desvendamento do crime decorre da obrigatoriedade da ação penal”, podendo-se concluir que “há obrigação legal de os órgãos do Ministério Público realizarem a IF sempre que o caso a exigir como meio adequado para exaurimento da persecução em face de ilícitos que geram produto e proveito”⁴⁶.

Em 11 de fevereiro de 2025, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicou a Portaria n.º 870/2025, instituindo a Política Nacional de Recuperação de Ativos, que tem, dentre as suas finalidades, “descapitalizar as organizações criminosas”⁴⁷.

Reconhecendo nacionalmente a exigência de reforçar a atuação dos ramos e unidades ministeriais na persecução patrimonial, em 10 de dezembro de 2024 o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação n.º 115/2024 – que dispõe sobre a metodologia de instauração e processamento de investigações financeiras

autônomas –, recomendou que, tão logo identificados os bens, direitos e valores vinculados a práticas criminosas – e não havendo risco ou prejuízo às investigações decorrentes da publicização das medidas patrimoniais adotadas, destacou-se – “o membro do Ministério Público postulará a aplicação de medidas cautelares reais adequadas ao caso”,⁴⁸ com a finalidade de “instrumentalizar institutos que procuram anular os benefícios econômicos decorrentes do cometimento do ilícito”⁴⁹.

Tudo isso demonstra que a investigação financeira autônoma, com identificação de bens, direitos e valores provenientes de infrações penais, para, em seguida, postular cautelarmente uma das medidas assecuratórias patrimoniais e, ao final, possibilitar o confisco e/ou perdimento dos bens, é medida necessária, urgente e atual.

Como demonstrado, há casos em que não é possível identificar o caminho do *dinheiro*, sendo a colaboração premiada meio eficaz, e utilizado com sucesso, em casos de crimes de lavagem de dinheiro.

Porém, para que seja possível negociar com o colaborador a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa, faz-se necessário, no mínimo, ter conhecimento sobre sua existência. Não é nossa proposta enfrentar a temática aqui com a profundidade necessária.

Mas deve ficar claro: a persecução patrimonial é antecedente necessário para o sucesso da colaboração premiada na recuperação de ativos desviados. Para crimes como lavagem de dinheiro e organização criminosa, “a IF se

45 MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação Financeira. In: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília: MPF, 2018, p. 14-15. Grifos acrescentados.

46 MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação Financeira. In: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília: MPF, 2018, p. 15.

47 Portaria MJSP n.º 870, de 11 de fevereiro de 2025, art. 1.º, III. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-870-de-11-de-fevereiro-de-2025-*614547528. Acesso em: 4.2.2026.

48 Recomendação CNMP n.º 115/2024, art. 2.º, V.

49 Recomendação CNMP n.º 115/2024, art. 2.º, VI.

apresenta como método investigativo sem o emprego da qual quase nenhum ou nenhum resultado será obtido”⁵⁰.

A persecução patrimonial conduzida antes das tratativas permite ao Ministério Público delimitar o objeto mínimo da cláusula e confrontar o que é declarado com o que já foi apurado, bem como a completude do anexo patrimonial apresentado pelo colaborador.

Se o dinheiro não é seguido, o crime compensa.

3 CONCLUSÃO

A premissa que orientou o estudo é a de que a prisão de integrantes, por si só, não desarticula organizações criminosas estruturadas, cujos membros são fungíveis e cuja continuidade depende do capital que retroalimenta a atividade ilícita. O movimento legislativo recente, da Lei n.º 13.964/2019 à Lei n.º 15.358/2026, confirma que o foco se deslocou para a descapitalização do crime. A Lei n.º 12.850/2013, contudo, já oferecia instrumento apto a esse fim desde a redação original, ao arrolar entre os resultados da colaboração premiada a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais (art. 4.º, IV).

A cláusula patrimonial é acessória aos demais resultados do art. 4.º e, precisamente por isso, necessária. Os elementos que o colaborador fornece para identificar coautores e partícipes, revelar a estrutura hierárquica e a divisão de tarefas do grupo e prevenir novas infrações coincidem, em larga medida, com aqueles que permitem rastrear o fluxo financeiro, individualizar os ativos e demonstrar sua vinculação com os delitos. O acordo que produz esse acervo informacional sem convertê-lo em cláusula de perdimento deixa de aproveitar o próprio objeto negociado e permite que o colaborador conserve, com chancela judicial, o proveito do crime.

A conversão desse acervo em cláusula de perdimento, contudo, pressupõe investigação financeira prévia. Não se negocia a recuperação de ativos cuja existência se ignora. Tampouco se aferem a veracidade e a completude do anexo patrimonial apresentado pelo colaborador sem elementos próprios de verificação. A persecução patrimonial conduzida antes das tratativas permite ao Ministério Público delimitar o objeto mínimo da cláusula e confrontar o que é declarado com o que já foi apurado.

A investigação financeira autônoma e proativa, recomendada pelo GAFI e objeto da Recomendação CNMP n.º 115/2024, constitui, assim, pressuposto do consenso patrimonial.

A colaboração, de sua parte, estende o rastreamento aos pontos em que o caminho do dinheiro não pôde ser reconstruído por outros meios. As duas frentes se complementam, mas a ordem não é indiferente. Sem investigação financeira prévia, a extensão da recuperação fica submetida à seletividade do colaborador, que passa a definir, por si, o produto ou proveito a ser revelado.

Chega-se, assim, à conclusão central do trabalho. Havendo produto ou proveito identificado, a cláusula de perdimento decorre da utilidade e do interesse públicos que o acordo pressupõe (Lei n.º 12.850/2013, art. 3.º-A). Inverte-se, com isso, o ônus argumentativo: não é a inserção da cláusula que reclama justificação, senão a sua omissão.

O segundo eixo do estudo diz respeito à eficácia da cláusula. O perdimento pactuado tem natureza jurídica distinta do perdimento como efeito da condenação (CP, art. 91, II; Lei n.º 9.613/1998, art. 7.º, I) e também das medidas assecuratórias, que apenas conservam o bem, sem alterar sua titularidade. Cuida-se de obrigação negocial sobre direitos patrimoniais disponíveis, assumida livremente pelo colaborador, com assistência de defesa técnica, como condição de acesso ao prêmio

50 MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação Financeira. In: Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. – Brasília: MPF, 2018, p. 25.

legal. Por essa razão, não se submete à sentença condenatória e produz efeitos desde a homologação. A Resolução CNJ n.º 558/2024 já trata o perdimento pactuado como categoria própria, ao disciplinar a destinação dos valores oriundos da colaboração premiada em dispositivo autônomo, apartado da perda como efeito da condenação.

Entendimento diverso conduz a resultados insustentáveis. A cláusula passaria a reproduzir efeito que a lei já atribui à sentença condenatória, o que retiraria do acordo a utilidade no ponto e tornaria letra morta o resultado do art. 4.º, IV E, nas hipóteses de não oferecimento de denúncia (art. 4.º, § 4.º), em que não haverá sentença, a cláusula jamais seria executada, e os recursos ilícitos voltariam às mãos do colaborador.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal acolheu essa compreensão no julgamento do Agravo Regimental na Petição n.º 6.508, concluído em novembro de 2025. Reconheceu que a cláusula negocial de perdimento é consectário do acordo, e não efeito da condenação, em sentido oposto ao que decidira a Segunda Turma na Pet 6.474 AgR. A decisão foi tomada por maioria, mas os fundamentos da divergência não resistem ao exame, como procuramos demonstrar.

Conclui-se, portanto, que, identificado o produto ou o proveito das infrações, a cláusula de perdimento integra o núcleo indisponível do acordo de colaboração premiada e produz efeitos desde a homologação judicial. Precedida de investigação financeira e compreendida em sua natureza negocial, a cláusula permite ao Ministério Público descapitalizar o crime sem esperar o trânsito em julgado de futura sentença condenatória.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fernando Rocha de. A perseguição patrimonial e o confisco alargado. In: WALMSLEY, Andréa; CIRENO, Lígia; BARBOZA, Márcia Noll (coord.). **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: MPF, 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BALLAN JÚNIOR, Octahydes. **Política criminal de enfrentamento da macrocriminalidade**: uma análise sob a perspectiva probatória. São Paulo: Dialética, 2022.

BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do processo penal**: entre o garantismo e a efetividade da sanção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 558, de 6 de maio de 2024**. Estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n.º 115, de 10 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a metodologia de instauração e processamento de investigações financeiras autônomas, como forma de reforçar a atuação dos ramos e unidades ministeriais na persecução patrimonial. Brasília, DF: CNMP, 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 1991.

BRASIL. **Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.

BRASIL. **Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 2006.

BRASIL. **Decreto n.º 12.966, de 12 de maio de 2026**. Institui o Programa Brasil contra o Crime Organizado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

BRASIL. **Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 2006.

BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 13.886, de 17 de outubro de 2019**. Altera as Leis n.º 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

BRASIL. Lei n.º 15.358, de 24 de março de 2026. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann); tipifica os crimes de domínio social estruturado e de favorecimento ao domínio social estruturado; e altera os Decretos-Leis n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP n.º 870, de 11 de fevereiro de 2025. Institui a Política Nacional de Recuperação de Ativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mj-sp-n-870-de-11-de-fevereiro-de-2025*-614547528. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão; 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão. Roteiro de atuação: persecução patrimonial e administração de bens. Brasília, DF: MPF, 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2.ª, 4.ª e 5.ª Câmaras de Coordenação e Revisão. Orientação Conjunta n.º 1, de 9 de dezembro de 2025: acordos de colaboração premiada, revisada e ampliada. Diário Eletrônico do MPF, caderno extrajudicial, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão. Grupo de Apoio às Colaborações Premiadas e aos ANPPs. Acordos de colaboração premiada: fluxograma. Brasília, DF: MPF, 2026. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao/ccr5/grupos-de-apoio/documentos/anpp-e-cp/produtos-cp/2026/ccr5-ajuste-no-guia-pratico-acordo-de-colaboracao-premiada.pdf>. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 2.228.282/MS. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik. Julgado em 22 abr. 2026. DJEN 27 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Agravo Regimental nos Embargos de Declaração na Petição n.º 13.974/DF. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Relator para o acórdão: Min. Og Fernandes. Julgado em 5 out. 2022. DJe 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.567/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 21 nov. 2023. DJe 24 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental na Petição n.º 6.474. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 3 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo Regimental na Petição n.º 6.508. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 11 nov. 2025. DJe 25 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Inquérito n.º 3.998/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em 18 dez. 2017. DJe 9 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Lava Jato: acordos de cooperação no STF resultaram na recuperação de R\$ 2 bilhões. Brasília, DF, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528837&ori=1>. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Questão de Ordem na Petição n.º 7.074/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 29 jun. 2017. DJe 3 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Questão de Ordem no Inquérito n.º 4.130/PR. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 23 set. 2015. DJe 3 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.175.650/PR (Tema 1.043 da Repercussão Geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 3 jul. 2023. DJe 5 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 219.193. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 8 nov. 2022. DJe 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Segundo Agravo Regimental na Petição n.º 8.754. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 9 mar. 2026. DJe 26 mar. 2026.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Manual do acordo de não persecução penal. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

COSTA, Diogo Erthal Alves da. Meios atípicos de obtenção de prova: a invasão de sistemas informáticos na investigação da criminalidade organizada. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó; PINTO, Ronaldo Batista. Manual do novo sistema de combate ao crime organizado: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

FATF; GAFILAT. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Brazil: fourth round mutual evaluation report. Paris: FATF, 2023.

GAFI/FATF. As Recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Tradução de Deborah Salles; revisão de Aline Bispo; coordenação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). [S. l.]: GAFI/FATF, 2012.

MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Investigação financeira. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 2.ª Câmara de Coordenação e Revisão. Crimes fiscais, delitos econômicos e financeiros. Brasília, DF: MPF, 2018.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. Crime organizado. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

MENDONÇA, Andrey Borges de. A colaboração premiada e a criminalidade organizada: a confiabilidade das declarações do colaborador e seu valor probatório. In: QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SALGADO, Daniel de Resende (org.). A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

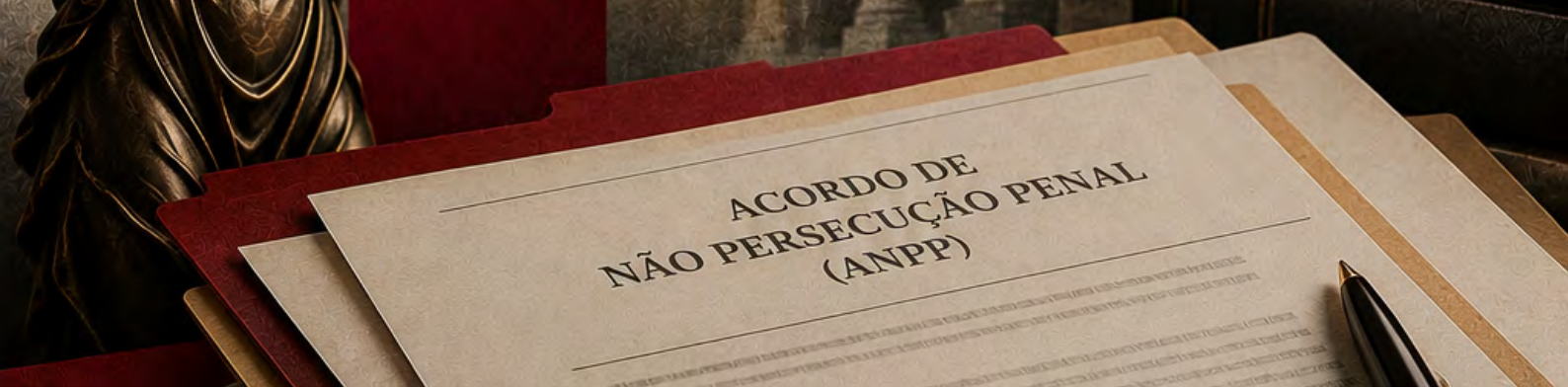
MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (6. Câmara Criminal). Habeas Corpus Criminal n.º 1.0000.26.466445-9/000. Relator: Des. Alexandre Magno Mendes do Valle. Julgado em 18 ago. 2026. Publicado em 19 ago. 2026.

PEREIRA, Frederico Valdez. Delação premiada: legitimidade e procedimento. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2025.

SILVA, Eduardo Araujo da. Organizações criminosas: aspectos penais e processuais da Lei n.º 12.850/13. São Paulo: Atlas, 2015.



**ENTRE O CONSENSO E A LEGALIDADE:
A AUTONOMIA NEGOCIAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DO
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

ENTRE O CONSENSO E A LEGALIDADE: A AUTONOMIA NEGOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

GRACIELLE RODRIGUES FERNANDES

SERVIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A justiça criminal brasileira tem experimentado, nas últimas décadas, progressiva incorporação de mecanismos consensuais destinados a oferecer respostas mais céleres e eficientes ao modelo tradicional de persecução penal. A composição civil dos danos, a transação penal, a suspensão condicional do processo, a colaboração premiada e, mais recentemente, o acordo de não persecução penal revelam movimento de ampliação dos espaços de consenso no sistema de justiça criminal. A literatura identifica especialmente a Lei nº 9.099/1995 como marco relevante desse processo de expansão, posteriormente ampliado por outros instrumentos negociais e pela inserção do acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019 (Lima; Demercian, 2023, p. 506).

Nesse contexto, o acordo de não persecução penal – ANPP – ocupa posição de particular relevância. Inicialmente previsto na Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e posteriormente positivado pelo art. 28-A do Código de Processo Penal, o instituto insere-se entre os instrumentos consensuais associados à desburocratização da justiça, à celeridade processual, à participação dos envolvidos na solução do conflito e à busca por maior efetividade, conferindo papel de destaque ao Ministério Público na fase pré-processual (Rufato, 2020, p. 155-156).

A ampliação da justiça penal negocial, entretanto, não é isenta de tensões. Se, de um lado, os instrumentos consensuais respondem

a críticas relacionadas à morosidade e à complexidade da administração da justiça criminal, de outro, sua incorporação demanda cautela diante das garantias que estruturam o processo penal democrático. Lima e Demercian (2023, p. 505) alertam que a importação genérica de institutos negociais, sem adequada compreensão de suas origens, impactos e critérios, pode comprometer bases principiológicas do processo penal, enfraquecer sua função de contenção do poder punitivo e ampliar fenômenos de seletividade e estigmatização.

Na mesma perspectiva, Vasconcellos (2021, p. 7) sustenta que a expansão dos espaços de consenso deve ser acompanhada pela construção de limites e controles capazes de assegurar a proteção efetiva de direitos e garantias fundamentais nos procedimentos negociais. O autor chama atenção, inclusive, para a necessidade de legalidade, previsibilidade e isonomia na aplicação desses mecanismos, de forma a evitar que situações semelhantes dependam de decisões radicalmente distintas do representante do Ministério Público responsável pelo caso concreto (Vasconcellos, 2021, p. 7).

É nesse espaço de tensão entre eficiência, autonomia negocial e proteção de direitos que se situa o problema central deste estudo. O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece que o Ministério Público poderá propor o acordo quando presentes os requisitos legais, à medida que condiciona sua celebração à suficiência da medida para reprovação e prevenção do crime. A utilização de conceitos que exigem valoração

do caso concreto confere ao órgão ministerial relevante espaço decisório. Surge, então, a questão que orienta esta pesquisa: **em que extensão a autonomia negocial atribuída ao Ministério Público na celebração do acordo de não persecução penal pode ser exercida sem se converter em discricionariedade arbitrária e sem permitir que o controle judicial substitua a função negocial constitucionalmente atribuída ao órgão acusador?**

A questão adquiriu novos contornos a partir do julgamento do HC nº 185.913/DF pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Na oportunidade, a Corte reconheceu que o ANPP constitui negócio jurídico processual cuja celebração depende de manifestação positiva do Ministério Público vinculada aos requisitos do art. 28-A do Código de Processo Penal. O Tribunal afastou a existência de direito subjetivo do investigado à celebração do acordo, mas reconheceu o direito à avaliação de seu cabimento e à motivação concreta de eventual negativa, especialmente quanto às circunstâncias que tornariam a medida insuficiente à reprovação e à prevenção do crime (Brasil, 2024).

Ao qualificar a avaliação do cabimento do ANPP como exercício de “**poder-dever**” do Ministério Público, a jurisprudência constitucional contribuiu para afastar dois extremos interpretativos: de um lado, a compreensão de que o preenchimento dos requisitos legais produziria automaticamente direito subjetivo à celebração do acordo; de outro, a ideia de que a expressão “poderá propor”, constante do caput do art. 28-A, conferiria ao Ministério Público liberdade decisória insuscetível de controle (Brasil, 2024).

O Supremo Tribunal Federal reconheceu, ainda, que a atuação ministerial relativa à admissibilidade da negociação e celebração do ANPP está submetida a uma estrutura de duplo controle, compreendendo a revisão interna pelo próprio Ministério Público e o controle jurisdicional. O primeiro encontra fundamento, entre outros dispositivos, no § 14 do art. 28-A do Código de Processo Penal, que assegura ao investigado a possibilidade

de requerer a remessa dos autos ao órgão superior em caso de recusa ministerial; o segundo relaciona-se, entre outros aspectos, à necessária homologação judicial do acordo e à fiscalização de sua legalidade (Brasil, 2024).

Os desafios da justiça penal negocial, todavia, ultrapassam a delimitação das competências do Ministério Público e do Poder Judiciário. A negociação criminal suscita questões relacionadas à efetividade da defesa técnica, ao acesso às informações necessárias à tomada de decisão, à voluntariedade, à proporcionalidade das condições pactuadas e à posição processual da confissão. Vasconcellos (2021, p. 8) destaca que uma decisão verdadeiramente voluntária pressupõe que o imputado conheça e compreenda sua situação perante a acusação, o conteúdo do acordo, seus direitos, as alternativas processuais disponíveis e as consequências decorrentes da pactuação.

A confissão assume especial relevância nesse contexto. O art. 28-A exige que o investigado confesse formal e circunstancialmente a prática da infração penal para a celebração do acordo. No julgamento do HC nº 185.913/DF, entretanto, o Supremo Tribunal Federal conferiu à confissão natureza circunstancial e vinculada à finalidade negocial, afastando sua compreensão como mecanismo autônomo de produção da prova desfavorável ao imputado em posterior persecução penal (Brasil, 2024). A questão evidencia uma das mais sensíveis interfaces entre consensualidade, autonomia da vontade, presunção de inocência e direito à não autoincriminação.

Os desafios observados não são apenas teóricos. Pesquisa nacional coordenada por Manuela Abath Valença e Marília Montenegro Pessoa de Mello, no âmbito da Série *Fazendo Justiça*, analisou 946 acordos realizados em cinco estados brasileiros e reuniu percepções de operadores do sistema acerca da aplicação do instituto. Embora o levantamento associe o ANPP a ganhos de celeridade e economia processual, persistem dificuldades relacionadas à voluntariedade, ao suporte fático, à parametrização, ao controle judicial e à execução das medidas (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 8).

Diante desse cenário, o presente artigo parte da hipótese de que a autonomia negocial do Ministério Público no ANPP deve ser compreendida como **competência funcional juridicamente regradada**, e não como espaço de discricionariedade livre. Sua legitimidade depende da observância dos requisitos legais, da fundamentação concreta das decisões, da proporcionalidade das condições, da efetiva voluntariedade do investigado e da existência de mecanismos de controle capazes de prevenir arbitrariedades, sem converter o Poder Judiciário em cogestor da negociação.

A hipótese conduz a uma segunda proposição: **autonomia funcional não deve significar atomização decisória**. A necessária análise individualizada do caso concreto não exclui a construção de parâmetros institucionais destinados a promover previsibilidade, coerência e tratamento isonômico entre situações semelhantes. Esses parâmetros encontram respaldo na literatura que defende a criação de critérios internos mais detalhados para orientar a atuação ministerial nos mecanismos negociais e reduzir recusas injustificadas e tratamentos desiguais (Vasconcellos, 2021, p. 8-9).

O trabalho adota metodologia jurídico-dogmática, mediante análise do art. 28-A do Código de Processo Penal e da regulamentação pertinente, exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pesquisa bibliográfica acerca da justiça penal consensual, do direito de defesa, da atuação ministerial e do controle judicial. A investigação é complementada pela utilização de dados empíricos provenientes de levantamento nacional sobre a aplicação do ANPP, buscando aproximar a discussão normativa dos desafios concretamente observados na implementação do instituto.

2 DA EXPANSÃO DO CONSENSO À JUSTIÇA PENAL NEGOCIAL: EFICIÊNCIA, LEGITIMIDADE E LIMITES

A incorporação de mecanismos consensuais ao processo penal brasileiro relaciona-se, entre outros fatores, à busca por respostas mais céleres e menos burocráticas para determinados conflitos penais. Rufato (2020,

p. 157) identifica a formação da justiça penal consensual brasileira nas últimas décadas do século XX em contexto de críticas ao caráter burocrático do processo penal clássico e de crescente demanda por efetividade e celeridade, sem que a adoção dos instrumentos de consenso implicasse, necessariamente, abandono integral do modelo conflitivo.

No plano legislativo, a expansão desses espaços ocorreu progressivamente. A Constituição Federal de 1988 já estabeleceu, em seu art. 98, I, a criação dos juizados especiais, prevendo expressamente a possibilidade de transação nas hipóteses previstas em lei. Posteriormente, a Lei nº 9.099/1995 introduziu instrumentos como a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo. Outros mecanismos consensuais foram incorporados ao ordenamento em diplomas específicos, até que a Lei nº 13.964/2019 inseriu o acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal, ampliando significativamente o espaço da consensualidade na persecução criminal.

A expansão da justiça penal negocial, entretanto, não constitui fenômeno exclusivamente brasileiro. Lima e Demercian (2023, p. 505) identificam tendência política e criminal mais ampla de adoção de instrumentos destinados à solução de casos criminais sem o desenvolvimento integral do procedimento penal tradicional. Os autores ponderam, contudo, que a incorporação de mecanismos negociais provenientes de sistemas jurídicos distintos exige compreensão de seus fundamentos constitucionais e das características próprias do processo penal brasileiro.

Sob perspectiva funcional, as vantagens associadas aos mecanismos consensuais são relevantes. A possibilidade de solucionar determinados casos sem o desenvolvimento de toda a persecução judicial pode contribuir para a racionalização da atividade estatal e para a concentração de recursos institucionais em investigações e processos de maior gravidade ou complexidade. No caso específico do ANPP, Rufato (2020, p. 155-156) associa o instituto à desburocratização, à agilidade processual, à

participação dos envolvidos e à busca por efetividade, destacando o protagonismo atribuído ao Ministério Público na fase investigatória.

Os dados empíricos disponíveis indicam que essa percepção de eficiência também está presente entre os operadores do sistema. O levantamento nacional sobre a aplicação do ANPP identificou avaliação positiva dos mecanismos quanto à celeridade e à economia processual, embora simultaneamente tenha constatado dificuldades de implementação, falta de uniformidade dos ritos e ausência de parametrização geral em aspectos relevantes do instituto (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 8).

A eficiência, todavia, não constitui fundamento autossuficiente para legitimar a expansão da justiça penal consensual. O processo penal, em um Estado Democrático de Direito, não desempenha apenas função instrumental voltada à aplicação do direito penal material; também opera como espaço de contenção do poder punitivo e de concretização de garantias fundamentais. Sob essa perspectiva, Lima e Demercian (2023, p. 505) formulam crítica à incorporação indiscriminada dos mecanismos negociais, apontando riscos de comprometimento das bases principiológicas do processo penal, do sistema acusatório e da própria função limitadora da persecução penal.

A preocupação assume especial relevância porque a consensualidade penal não se desenvolve em cenário de igualdade material entre os sujeitos da negociação. O Ministério Público atua investido das atribuições constitucionais relacionadas à persecução penal e dispõe dos elementos produzidos pela investigação, enquanto o investigado se encontra diante da possibilidade de aceitar determinadas condições para evitar a instauração ou continuidade do processo. A existência formal de manifestação de vontade, portanto, não é suficiente para demonstrar, isoladamente, a legitimidade do consenso.

Vasconcellos (2021, p. 8) observa que a efetiva voluntariedade exige decisão informada. Para aceitar legitimamente um acordo, o imputado deve compreender sua situação pe-

rante a acusação, conhecer os elementos relevantes da persecução, avaliar as alternativas processuais disponíveis e compreender os direitos e consequências envolvidos na negociação. O autor ressalta que o desconhecimento de elementos investigativos pode impedir a elaboração de prognóstico adequado acerca da conveniência de aceitar ou rejeitar a proposta (Vasconcellos, 2021, p. 8).

A assistência técnica de defensor constitui, por consequência, garantia central da justiça penal negocial. A presença formal do advogado ou defensor público não encerra a análise acerca da voluntariedade. Vasconcellos (2021, p. 8) adverte que os primeiros acompanhamentos por defesa técnica não impedem, por si sós, a existência de ilegalidades na negociação ou de vícios na manifestação de vontade, razão pela qual a efetividade dessa assistência deve permanecer sujeita a controle.

Também o sistema acusatório estabelece limites relevantes à construção do consenso. Lima e Demercian (2023, p. 521), ao analisarem os riscos de hipercriminalização e os reflexos da confissão produzida durante a investigação, chamam atenção para possíveis repercussões sobre a presunção de inocência e a estrutura acusatória do processo penal.

Essas preocupações não conduzem necessariamente à rejeição dos mecanismos consensuais, mas evidenciam a necessidade de construção de salvaguardas adequadas. Vasconcellos (2021, p. 7-9) destaca a importância de parâmetros relacionados à legalidade, previsibilidade e isonomia, bem como da existência de critérios e mecanismos de controle capazes de reduzir recusas injustificadas e tratamentos distintos entre imputados colocados em situações semelhantes.

A existência desses controles não retira do Ministério Público o espaço de avaliação próprio da negociação. Ao contrário, permite que a autonomia atribuída ao órgão acusador seja exercida dentro de parâmetros juridicamente controláveis, preservando a individualização do caso concreto sem afastar a necessidade de coerência institucional.

No âmbito jurisdicional, a fiscalização também encontra limites. Carvalho (2025, p. 14-15), ao examinar a extensão do controle judicial na homologação do ANPP, sustenta que a atuação jurisdicional deve permanecer orientada à proteção das garantias do investigado, sem servir ao agravamento de sua situação mediante interferência judicial no acordo celebrado entre acusação e defesa.

Essa delimitação permite formular uma premissa que será aprofundada posteriormente: **controle judicial não se confunde com cogestão judicial da negociação**. A fiscalização da legalidade, da voluntariedade e dos limites jurídicos do acordo constitui garantia indispensável; a substituição da vontade negocial das partes pelo magistrado, por outro lado, pode comprometer a separação funcional própria do sistema acusatório.

Do mesmo modo, a autonomia funcional do Ministério Público não pode ser confundida com liberdade decisória desprovida de parâmetros. Se a justiça penal negocial pretende oferecer resposta legítima e não apenas célere, decisões ministeriais semelhantes devem encontrar fundamentos semelhantes, sem prejuízo da necessária análise individualizada do caso concreto.

A experiência brasileira reforça essa preocupação. A pesquisa empírica nacional identificou não apenas espaços de discricionariedade deixados pela disciplina legal do ANPP, mas também ritos não uniformes e dificuldades de parametrização quanto a aspectos relevantes de sua aplicação (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 8).

Por essa razão, a eficiência juridicamente legítima da justiça penal consensual não pode ser medida exclusivamente pelo número de processos evitados ou pelo tempo economizado. **Um modelo consensual eficiente deve também ser capaz de produzir decisões fundamentadas, acordos proporcionais, manifestações de vontade efetivamente informadas e respostas institucionalmente coerentes**. Trata-se, aqui, de conclusão desenvolvida a partir das premissas examinadas,

e não de proposição atribuída isoladamente a determinado autor.

É nesse contexto que deve ser compreendido o acordo de não persecução penal. A ampliação dos espaços de consenso representa transformação relevante na política criminal brasileira e oferece possibilidades concretas de racionalização da persecução penal. Sua legitimidade, entretanto, dependerá da capacidade de conciliar autonomia negocial, eficiência e proteção de direitos, tema que exige examinar, em seguida, a posição institucional atribuída ao Ministério Público pelo art. 28-A do Código de Processo Penal.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A REDEFINIÇÃO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A introdução do acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal representou mais do que a criação de alternativa procedimental ao oferecimento da denúncia. Ao atribuir ao Ministério Público a iniciativa para avaliar o cabimento do acordo, formular suas condições e conduzir a negociação com o investigado assistido por defensor, o art. 28-A inseriu a atuação ministerial em espaço decisório que não se esgota na tradicional alternativa entre promover o arquivamento ou exercer a ação penal.

O próprio desenho legal evidencia essa transformação. Não sendo hipótese de arquivamento e estando presentes os requisitos previstos no art. 28-A do Código de Processo Penal, cabe ao Ministério Público avaliar se a solução consensual se mostra necessária e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. A atuação ministerial passa, portanto, a compreender uma decisão intermediária entre a ausência de persecução e o oferecimento da denúncia: a possibilidade de construção de resposta estatal consensualmente ajustada (Brasil, 1941).

Essa nova dimensão da atuação ministerial exige especial atenção aos limites jurídicos

do poder de negociação. A utilização, pelo legislador, da expressão “poderá propor” não significa que a decisão possa decorrer de preferência pessoal ou de juízo imune à fundamentação e ao controle. Ao mesmo tempo, a presença dos requisitos objetivos previstos na legislação não transforma a celebração do acordo em consequência automática, pois o próprio art. 28-A exige avaliação acerca da necessidade e suficiência da medida para a reprovação e prevenção do crime (Brasil, 1941).

É nesse ponto que se situa uma das questões centrais do regime jurídico do ANPP: definir a natureza do espaço decisório conferido ao Ministério Público e estabelecer os limites entre autonomia negocial, dever de fundamentação e controle, sem retirar do instituto seu caráter consensual.

3.1 NATUREZA JURÍDICA E TITULARIDADE DA NEGOCIAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC nº 185.913/DF, qualificou o acordo de não persecução penal como negócio jurídico processual dependente de manifestação positiva do Ministério Público e vinculada aos requisitos estabelecidos pelo art. 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 2024). Essa compreensão afasta tanto a concepção do instituto como benefício automaticamente decorrente da presença de determinados requisitos quanto a possibilidade de utilizar sua natureza negocial como fundamento para uma liberdade decisória desvinculada da legalidade.

A consensualidade pressupõe participação ativa dos sujeitos envolvidos. Não se trata de providência que possa ser unilateralmente imposta pelo Poder Judiciário, uma vez que a estrutura do acordo exige convergência entre Ministério Público e investigado, necessariamente assistido por defensor. Ao órgão ministerial cabe a iniciativa da negociação e a avaliação, entre outros elementos, da necessidade e suficiência do acordo como resposta à infração penal.

Essa titularidade encontra fundamento na posição constitucional atribuída ao Ministério Público como titular privativo da ação penal

pública, nos termos do art. 129, I, da Constituição da República (Brasil, 1988). No âmbito do ANPP, entretanto, a titularidade da persecução penal assume configuração peculiar: antes do exercício da ação penal, o órgão ministerial deve considerar, quando presentes as condições legais, a possibilidade de solução consensual.

Rufato (2020) observa que a incorporação dos mecanismos consensuais ao processo penal brasileiro ampliou as possibilidades de atuação do Ministério Público, situando o órgão acusador em posição central na aferição dos requisitos e na condução do acordo. A negociação desenvolve-se no âmbito ministerial, enquanto a atuação judicial se dirige especialmente ao controle da legalidade e da voluntariedade do ajuste.

A regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público reforça essa conformação institucional. A Resolução CNMP nº 181/2017 disciplina a celebração e os mecanismos internos relacionados ao ANPP e atribui aos órgãos de coordenação e revisão do Ministério Público a edição de diretrizes, orientações, enunciados, súmulas e recomendações indicativas para a dosimetria das medidas fixadas no acordo e para a identificação de hipóteses nas quais ele não se revele necessário e suficiente à reprovação ou prevenção do crime (Brasil, 2017).

A negociação desenvolve-se, portanto, primordialmente na relação entre Ministério Público e investigado, acompanhado por sua defesa, sem que isso implique exclusão do Poder Judiciário. O acordo depende de homologação judicial, e o art. 28-A, § 4º, do Código de Processo Penal atribui ao magistrado a verificação de sua voluntariedade e legalidade (Brasil, 1941).

Essa distribuição de funções revela característica essencial do modelo: **a existência de controle jurisdicional não transfere ao Poder Judiciário a titularidade da negociação.** Ao magistrado incumbe controlar juridicamente o negócio submetido à homologação, e não assumir a posição de parte negociadora.

Carvalho (2025, p. 14-15), ao examinar a extensão do controle judicial na homologação do ANPP, sustenta que a atuação jurisdicional deve permanecer vinculada à proteção das garantias do investigado, mostrando-se incompatível com a estrutura acusatória uma intervenção judicial destinada a agravar sua posição no acordo estabelecido entre acusação e defesa.

A titularidade ministerial da negociação, contudo, não significa soberania da decisão. É precisamente porque o Ministério Público ocupa posição central na definição do acesso à solução consensual que sua autonomia deve ser compreendida dentro dos limites estabelecidos pela ordem jurídica.

3.2 DA FACULDADE AO PODER-DEVER: OS LIMITES DA AUTONOMIA MINISTERIAL

O caput do art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece que o Ministério Público “poderá propor” o acordo de não persecução penal quando satisfeitas as condições legais. Isoladamente considerada, a expressão poderia sugerir simples faculdade, permitindo ao órgão acusador escolher livremente entre propor o acordo e oferecer denúncia.

Essa leitura, contudo, mostra-se insuficiente diante da estrutura normativa do instituto e da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

No julgamento do HC nº 185.913/DF, o Plenário estabeleceu que compete ao membro do Ministério Público, “**motivadamente e no exercício do seu poder-dever**”, avaliar o preenchimento dos requisitos para negociação e celebração do ANPP, sem prejuízo dos controles jurisdicional e interno (Brasil, 2024).

A expressão “poder-dever” é particularmente significativa. O Ministério Público conserva a competência para realizar a avaliação concreta do cabimento da solução consensual, inclusive quanto à sua necessidade e suficiência para reprovação e preven-

ção do crime, mas essa avaliação não pode ser arbitrária. No próprio julgamento, ressaltou-se que a iniciativa pertence ao Ministério Público, enquanto a dimensão de dever atua como mecanismo de prevenção contra abusos e tratamentos injustificadamente distintos entre pessoas colocadas em situações análogas (Brasil, 2024).

A orientação foi posteriormente reforçada pela Segunda Turma do STF. No RHC nº 270.360 AgR/DF, embora a controvérsia concreta estivesse inserida no âmbito da Justiça Militar, a Corte assentou que o ANPP possui natureza negocial, não configura direito público subjetivo do investigado e constitui “**faculdade juridicamente regradada**” atribuída ao órgão acusatório. O Tribunal acrescentou que o Poder Judiciário não pode substituir o Ministério Público para compelir a formulação da proposta quando a recusa estiver apoiada em motivação concreta e idônea (Brasil, 2026).

As formulações “poder-dever” e “faculdade juridicamente regradada”, embora empregadas em contextos jurisprudenciais distintos, convergem em aspecto fundamental: **a existência de margem decisória não equivale à possibilidade de escolha arbitrária.**

Por isso, propõe-se compreender a autonomia ministerial no ANPP como **competência funcional juridicamente regradada**. Há espaço valorativo porque a legislação exige apreciação das circunstâncias concretas e da suficiência da resposta consensual; entretanto, esse espaço encontra limites nos pressupostos legais, na finalidade do instituto, na proporcionalidade, no dever de fundamentação e nos mecanismos de controle previstos pelo ordenamento.

Essa compreensão encontra apoio em Vasconcellos (2021, p. 8-9), que, ao tratar dos limites necessários aos acordos no processo penal, destaca a importância de critérios e mecanismos de controle capazes de assegurar legalidade, previsibilidade e isonomia, reduzindo o risco de decisões acusatórias desiguais ou injustificadas.

Nesse cenário, a fundamentação assume função que ultrapassa uma exigência meramente formal. É por meio da exposição das razões concretas da decisão que se torna possível verificar se o tratamento conferido ao caso decorre de particularidades juridicamente relevantes ou de critérios estranhos ao regime legal do instituto.

O HC nº 185.913/DF é particularmente expressivo nesse aspecto. O Supremo assentou que, diante de ilícito que satisfaça os requisitos objetivos do art. 28-A, o Ministério Público deve justificar as razões pelas quais propõe a negociação ou aquelas pelas quais deixa de fazê-lo, não se admitindo omissão quanto à análise do instituto (Brasil, 2024).

Disso decorre uma das proposições deste estudo: **o dever de fundamentação constitui elemento de legitimação da própria autonomia ministerial**. Quanto maior o espaço de avaliação conferido ao agente público, maior a necessidade de demonstrar que a decisão resulta de critérios jurídicos relacionados ao caso concreto.

A autonomia funcional, portanto, não pode ser confundida com autonomia em relação à ordem jurídica. No âmbito do ANPP, ela preserva a atuação técnica e independente do membro do Ministério Público, mas não afasta os limites legais nem os mecanismos de controle inerentes ao exercício dessa competência.

Resta, então, determinar a posição jurídica do investigado diante dessa decisão: se a celebração do acordo não decorre automaticamente do preenchimento de requisitos legais, quais garantias impedem que a negativa ministerial permaneça imune à fundamentação e à revisão?

3.3 DIREITO SUBJETIVO AO ACORDO OU DIREITO À DECISÃO FUNDAMENTADA?

A discussão acerca da existência de direito subjetivo ao ANPP decorre, em grande medida, da coexistência de requisitos objetivos expressamente estabelecidos pela legislação

e de elementos que dependem de avaliação concreta pelo Ministério Público.

No HC nº 185.913/DF, o Supremo Tribunal Federal afastou a existência de direito subjetivo à celebração do ANPP. O acordo depende de manifestação positiva do Ministério Público, vinculada aos requisitos do art. 28-A, e da convergência de vontades inerente à sua natureza negocial (Brasil, 2024).

A inexistência de direito subjetivo à celebração, contudo, não deixa o investigado desprovido de posição jurídica protegida. No mesmo julgamento, o STF reconheceu o direito ao eventual oferecimento do acordo ou à devida motivação e fundamentação de sua negativa, impondo ao órgão acusador ônus argumentativo concreto quanto aos requisitos ausentes e, especialmente, às circunstâncias pelas quais a solução consensual não seria suficiente para reprovação e prevenção do crime (Brasil, 2024).

A distinção é fundamental. O investigado não pode exigir que o Poder Judiciário determine ao Ministério Público a celebração de determinado acordo simplesmente porque considera preenchidos os requisitos legais. Pode, entretanto, exigir que a possibilidade de solução consensual seja efetivamente examinada e que eventual recusa seja adequadamente fundamentada.

Essa solução preserva simultaneamente a natureza negocial do ANPP e a posição constitucional do Ministério Público, sem admitir uma esfera de decisão ministerial insuscetível de fiscalização.

O § 14 do art. 28-A materializa importante garantia desse sistema ao permitir que, diante da recusa do Ministério Público em propor o acordo, o investigado requeira a remessa dos autos ao órgão superior, na forma do art. 28 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941). A Resolução CNMP nº 181/2017 complementa o mecanismo ao disciplinar o procedimento de revisão da negativa ministerial, inclusive quanto à comunicação, aos prazos, à possibilidade de reconsideração e ao encaminhamento ao órgão superior (Brasil, 2017).

A relevância desse instrumento foi reafirmada no RHC nº 270.360 AgR/DF. Naquele julgamento, a Segunda Turma registrou que a defesa não havia demonstrado ter impugnado a recusa ministerial por meio do procedimento previsto no art. 28-A, § 14, reconhecendo a preclusão da matéria (Brasil, 2026).

Forma-se, assim, estrutura na qual a decisão acerca do ANPP permanece primordialmente situada no âmbito do Ministério Público, mas não fica concentrada de maneira absoluta na manifestação individual do membro oficiante.

Vasconcellos (2021, p. 9) defende, nesse sentido, que os mecanismos negociais contam com critérios e controles internos no âmbito da acusação, sem afastar a fiscalização judicial necessária à proteção dos direitos fundamentais e à prevenção de abusos.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no HC nº 185.913/DF, caracterizou a atuação ministerial relativa à admissibilidade da negociação e à celebração do ANPP como submetida a estrutura de duplo controle: internamente, pelo próprio Ministério Público, e jurisdicionalmente, pelo Poder Judiciário (Brasil, 2024).

Essas instâncias, entretanto, não exercem funções idênticas. A revisão interna permite reapreciação da decisão ministerial no interior da própria instituição; o controle jurisdicional encontra seus limites na posição constitucional do Poder Judiciário e na preservação da estrutura acusatória. **Controlar a legalidade da atuação ministerial não significa substituir o Ministério Público na negociação.**

Há, ainda, dimensão institucional que ultrapassa a revisão de decisões isoladas. A autonomia funcional, embora indispensável à atuação independente do Ministério Público, não pode conduzir a sistema no qual situações substancialmente semelhantes recebam respostas radicalmente distintas sem fundamento juridicamente identificável.

A Resolução CNMP nº 181/2017 oferece instrumento relevante para enfrentar esse problema. Seu art. 18-J determina que os ór-

gãos de coordenação e revisão editem diretrizes, orientações, enunciados, súmulas e recomendações indicativas para a dosimetria das medidas fixadas nos acordos e para a identificação de situações nas quais o ANPP não se revele suficiente e necessário à reprovação ou prevenção do crime. O dispositivo admite, ainda, a criação de Centrais de Acordos de Não Persecução Penal destinadas à concentração, especialização, otimização e eficiência dos procedimentos (Brasil, 2017).

A previsão normativa permite avançar outra proposição central deste artigo: **autonomia funcional não se confunde com atomização decisória**. A independência técnica do membro do Ministério Público deve coexistir com parâmetros institucionais capazes de promover coerência, previsibilidade e isonomia, sem eliminar a necessária individualização do caso concreto.

A construção de diretrizes não deve servir à automatização das decisões nem substituir a análise concreta exigida pelo art. 28-A. Sua função é oferecer referenciais capazes de reduzir disparidades injustificadas e permitir que decisões distintas sejam explicadas por particularidades juridicamente relevantes de cada situação.

A legitimidade da autonomia funcional ministerial depende, assim, não apenas da competência formal para propor ou recusar o acordo, mas da possibilidade de reconstruir racionalmente o caminho que conduziu à decisão. **Autonomia sem fundamentação aproxima-se do arbítrio; fundamentação sem parâmetros institucionais pode preservar decisões individualmente justificadas, mas ainda produzir desigualdade sistêmica.**

A adequada conformação do ANPP exige, portanto, a conjugação de três dimensões: **autonomia funcional para apreciação do caso concreto, fundamentação capaz de tornar a decisão controlável e parâmetros institucionais destinados a promover coerência entre situações semelhantes**. É dessa combinação — e não da supremacia isolada de qualquer desses elementos — que pode

emergir um modelo de justiça penal negocial compatível com a legalidade, a isonomia e o sistema acusatório.

4 OS LIMITES MATERIAIS DA NEGOCIAÇÃO E A PROTEÇÃO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O reconhecimento de um espaço legítimo de negociação no processo penal não implica disponibilidade irrestrita sobre as garantias fundamentais do investigado. Se a consensualidade pressupõe autonomia para decidir pela celebração do acordo, essa autonomia somente pode ser juridicamente reconhecida quando exercida de maneira livre, informada e assistida, dentro dos limites estabelecidos pela legislação e pelos princípios constitucionais aplicáveis ao processo penal.

No ANPP, essa preocupação assume especial relevância porque o investigado deve avaliar as vantagens e consequências decorrentes tanto da aceitação quanto da recusa da proposta. A existência de alternativa processualmente mais favorável não elimina, por si só, o risco de que desigualdades informacionais ou condições excessivamente gravosas comprometam a liberdade material da manifestação de vontade.

A legitimidade da justiça penal negocial depende, portanto, não apenas da presença formal do consentimento, mas das condições em que ele é produzido. Voluntariedade, defesa técnica, proporcionalidade das condições e proteção contra a autoincriminação constituem, nesse sentido, limites materiais à negociação e elementos indispensáveis para que a eficiência proporcionada pelo acordo permaneça compatível com as garantias fundamentais.

4.1 VOLUNTARIEDADE, DEFESA TÉCNICA E PROPORCIONALIDADE DAS CONDIÇÕES

A voluntariedade constitui pressuposto essencial da legitimidade do ANPP. O art. 28-A, § 4º, do Código de Processo Penal determina que, para a homologação, o juiz realize audiência destinada à verificação da voluntariedade do investigado, mediante sua oitiva na presen-

ça do defensor, bem como da legalidade do acordo (Brasil, 1941). A exigência demonstra que a simples assinatura do instrumento não é suficiente para comprovar a existência de consentimento juridicamente válido.

No âmbito da justiça penal negocial, a liberdade de escolha não pode ser compreendida apenas como ausência de coação física ou ameaça direta. Para Vasconcellos (2021, p. 8), a efetiva voluntariedade pressupõe decisão informada, o que exige que o imputado conheça e compreenda sua situação perante a acusação, os elementos relevantes da persecução e as alternativas processuais disponíveis, de maneira que possa avaliar racionalmente os riscos e benefícios associados à aceitação do acordo.

A defesa técnica assume, por consequência, posição central na construção dessa vontade. Sua presença não constitui mera formalidade destinada a conferir aparência de regularidade ao ato negocial, mas instrumento para que o investigado compreenda o significado jurídico das condições propostas, as consequências decorrentes do cumprimento ou descumprimento do acordo e as alternativas existentes caso opte pela continuidade da persecução penal.

Carvalho (2025, p. 14) sustenta, nessa perspectiva, que a defesa técnica deve estar presente durante todo o processo de negociação e que ao investigado deve ser assegurada oportunidade de discutir reservadamente com seu defensor os riscos e benefícios da proposta, apresentada de forma clara e precisa. O autor relaciona essas cautelas diretamente à aferição da voluntariedade do consentimento.

A regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público caminha em sentido semelhante. A Resolução CNMP nº 181/2017 determina que a confissão e as tratativas do acordo sejam registradas por meios audiovisuais e estabelece que o investigado esteja sempre acompanhado de defensor, buscando conferir maior fidelidade ao conteúdo da negociação (Brasil, 2017).

A proteção da autonomia do investigado, contudo, não se esgota na forma pela qual seu consentimento é obtido. Também o conteúdo das condições negociadas permanece submetido a limites jurídicos.

O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece condições que podem integrar o acordo e admite, em seu inciso V, a estipulação de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada (Brasil, 1941). A abertura conferida pela norma amplia o espaço de adequação da resposta consensual às particularidades do caso concreto, mas não autoriza a criação de obrigações desvinculadas da finalidade do instituto ou excessivamente gravosas.

A proporcionalidade funciona, assim, como limite material da autonomia negocial. A circunstância de determinada condição ter sido formalmente aceita pelo investigado não basta para legitimá-la quando seu conteúdo ultrapassa os limites legais ou estabelece sacrifício desproporcional em relação ao fato imputado. **O consenso não transforma em juridicamente válida uma cláusula que o ordenamento não admite.**

É justamente nesse aspecto que a consensualidade penal se diferencia de uma concepção puramente privatista de negociação. Ministério Público e investigado não dispõem livremente sobre qualquer conteúdo, porque o acordo permanece inserido no exercício do poder punitivo estatal e submetido às garantias próprias do processo penal.

Carvalho (2025, p. 14-15) identifica a proporcionalidade das condições como uma das dimensões sujeitas ao controle jurisdicional na homologação do ANPP, ao lado da admissibilidade da acusação e da voluntariedade da confissão. Para o autor, a intervenção judicial encontra legitimidade na proteção das garantias do investigado, sem autorizar a utilização do controle para agravar sua situação.

Voluntariedade, assistência técnica e proporcionalidade apresentam, portanto, rela-

ção complementar. **Não há consentimento plenamente válido quando o investigado desconhece as consequências daquilo que aceita; tampouco o consentimento informado legitima condições materialmente ilegais ou desproporcionais.** A autonomia negocial somente pode ser reconhecida dentro de espaço juridicamente delimitado, no qual a manifestação de vontade conviva com a proteção das garantias fundamentais.

Essa conclusão adquire especial relevância diante de uma das exigências mais controversas do ANPP: a confissão formal e circunstancial da prática da infração penal.

4.2 A CONFISSÃO NO ANPP E SEUS LIMITES PROBATÓRIOS

O art. 28-A do Código de Processo Penal inclui entre os requisitos para a celebração do ANPP a confissão formal e circunstancial da prática da infração penal. A exigência suscita tensão com o direito à não autoincriminação, sobretudo quando se considera a possibilidade de insucesso da negociação, posterior descumprimento do acordo ou retomada da persecução penal.

A questão não consiste apenas em saber se a confissão pode ser exigida como requisito para o acesso à solução consensual. É necessário definir **qual é a função jurídica dessa declaração e, principalmente, quais efeitos ela pode produzir fora do contexto negocial em que foi prestada.**

No julgamento do HC nº 185.913/DF, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu premissa fundamental para a solução do problema. Segundo a Corte, é indevida a exigência de confissão prévia durante a investigação criminal. A confissão relacionada ao ANPP possui caráter “circunstancial” e *ad hoc*, vinculada à manifestação da autonomia privada para fins negociais, momento em que o investigado, assistido pela defesa, avalia os cenários, custos e benefícios decorrentes do acordo (Brasil, 2024).

Essa compreensão afasta a possibilidade de condicionar a própria análise de cabimen-

to do ANPP à existência de confissão anteriormente produzida no inquérito. O exercício do direito ao silêncio durante a investigação não pode, por si só, inviabilizar posteriormente o acesso à negociação.

Mais importante para a delimitação dos efeitos probatórios, o Supremo diferenciou expressamente o ANPP dos mecanismos de colaboração premiada. Enquanto a colaboração possui função cognitivo-probatória e busca a obtenção de elementos destinados à reconstrução dos fatos, o acordo de não persecução penal não se destina à produção de provas, mas a evitar o desenvolvimento integral do processo penal e de sua atividade cognitiva. Por essa razão, a Corte afastou a compreensão de que a confissão exigida para o ANPP tenha como finalidade produzir prova destinada a eventual processo posterior (Brasil, 2024).

A conclusão possui consequência direta: **a confissão negocial não pode ser convertida em instrumento probatório contra o próprio investigado caso o acordo deixe de produzir seus efeitos.**

No HC nº 185.913/DF, o STF assentou expressamente ser vedado, em caso de revogação do acordo, o reaproveitamento da “confissão circunstancial” como prova desfavorável na etapa judicial (Brasil, 2024). O voto condutor aprofunda essa compreensão ao considerar inadmissível que a confissão prestada como requisito ao ANPP seja utilizada para fundamentar eventual condenação após o descumprimento do acordo.

Essa orientação reforça a conexão entre voluntariedade e finalidade da declaração. O investigado confessa no interior de determinado contexto negocial e em consideração às vantagens jurídicas oferecidas em contrapartida. Desfeito esse contexto, permitir que a declaração adquira função probatória autônoma significaria alterar posteriormente as condições sob as quais a manifestação de vontade foi produzida.

Carvalho (2025, p. 14) desenvolve raciocínio semelhante ao sustentar que a volunta-

riedade da confissão no ANPP é condicionada aos termos do pacto celebrado. Para o autor, havendo persecução penal após a ruptura do acordo, rompe-se também a relação sinalagmática que justificou a declaração, razão pela qual a confissão perde seu valor naquele contexto.

A questão adquire especial complexidade diante do art. 18-F da Resolução CNMP nº 181/2017, introduzido pela Resolução CNMP nº 289/2024. O dispositivo prevê, na hipótese de descumprimento das condições estipuladas no acordo, a possibilidade de utilização da confissão formal e circunstanciada como suporte probatório para o oferecimento da denúncia (Brasil, 2017).

Surge, assim, **tensão normativa relevante** entre a regulamentação administrativa do ANPP e a interpretação constitucional posteriormente firmada pelo Supremo Tribunal Federal no HC nº 185.913/DF.

Carvalho (2025, p. 14) enfrenta diretamente a questão e sustenta a inconstitucionalidade do art. 18-F da Resolução CNMP nº 181/2017 na parte em que admite a utilização da confissão para formação do suporte probatório necessário à instauração da ação penal após a rescisão do acordo.

A controvérsia também se manifesta na aplicação prática do instituto. O levantamento nacional sobre o ANPP identificou entre magistrados diferentes percepções acerca da exigência da confissão e de suas consequências em caso de descumprimento ou não homologação, registrando inclusive preocupações quanto aos possíveis reflexos da declaração sobre o direito de defesa (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 78-80).

À luz da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, parece necessário interpretar os efeitos da confissão de maneira compatível com sua finalidade estritamente negocial. **Se o ANPP não constitui instrumento de obtenção de prova, a confissão exigida para sua celebração não pode adquirir, com o fracasso do próprio negócio, finalidade probatória que não possuía quando foi produzida.**

Essa conclusão não significa que o descumprimento do acordo seja juridicamente indiferente. O Código de Processo Penal estabelece consequências próprias para essa hipótese, entre elas a possibilidade de rescisão e posterior oferecimento da denúncia. O que não parece compatível com a natureza reconhecida pelo STF é acrescentar a essas consequências a transformação da declaração negocial em prova de autoria ou culpabilidade.

A distinção é especialmente importante para preservar o direito à não autoincriminação. A possibilidade de utilização posterior da confissão contra o investigado alteraria substancialmente o cálculo racional realizado no momento da negociação: aquilo que deveria constituir requisito destinado à formação do consenso passaria a representar também risco probatório futuro em caso de insucesso do acordo.

Por isso, a **proteção da voluntariedade não termina com a assinatura do ANPP**. Ela projeta efeitos sobre o tratamento jurídico das informações produzidas durante a negociação. A manifestação de vontade somente pode ser considerada verdadeiramente informada se o investigado conhecer previamente os efeitos jurídicos que dela poderão decorrer e se esses efeitos permanecerem coerentes com a finalidade para a qual a declaração foi prestada.

A confissão no ANPP evidencia, desse modo, os limites da transposição de categorias próprias dos negócios privados para a justiça criminal. O consenso pode alterar a forma pela qual o Estado responde ao fato imputado, mas não elimina a presunção de inocência, o direito à não autoincriminação ou o ônus estatal de demonstrar a responsabilidade penal pelos meios probatórios constitucionalmente legítimos.

A justiça penal negocial não pode transformar a vantagem oferecida para evitar o processo em mecanismo indireto de produção antecipada de prova para o próprio processo que o acordo pretendia evitar. Sob essa perspectiva, a limitação dos efeitos probatórios da confissão não constitui obstáculo à eficiência do ANPP, mas condição para que a consensual-

idade permaneça compatível com as garantias fundamentais que legitimam o exercício do poder punitivo.

5 O CONTROLE JUDICIAL DO ANPP: ENTRE A GARANTIA DA LEGALIDADE E A VEDAÇÃO À COGESTÃO

A consolidação do acordo de não persecução penal como instrumento legítimo de justiça consensual pressupõe adequada delimitação do papel atribuído ao Poder Judiciário. Se, por um lado, a natureza negocial do instituto impede que o magistrado substitua o Ministério Público na decisão de propor o acordo ou na condução das tratativas, por outro, sua submissão à homologação judicial demonstra que a autonomia das partes não afasta o controle jurisdicional.

O desafio consiste, portanto, em estabelecer uma fronteira capaz de conciliar duas exigências igualmente relevantes: impedir que a negociação penal se desenvolva em espaço imune ao controle de legalidade e, simultaneamente, evitar que a fiscalização jurisdicional transforme o magistrado em participante da construção do acordo.

O próprio art. 28-A do Código de Processo Penal fornece elementos para essa delimitação. O § 4º atribui ao juiz a verificação da voluntariedade e da legalidade do acordo; o § 5º prevê a devolução dos autos ao Ministério Público quando as condições forem consideradas inadequadas, insuficientes ou abusivas, para que seja reformulada a proposta com concordância do investigado e de seu defensor; e o § 7º autoriza a recusa da homologação quando não estiverem presentes os requisitos legais ou quando não tenha sido realizada a adequação prevista no § 5º (Brasil, 1941).

O modelo legislativo é significativo porque preserva a participação dos sujeitos responsáveis pela negociação mesmo quando o controle jurisdicional identifica vícios no conteúdo do ajuste. A devolução prevista no § 5º mantém com o Ministério Público a formulação da proposta e exige a concordância

do investigado e de seu defensor, afastando a possibilidade de imposição judicial unilateral de novas condições.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC nº 185.913/DF, reconheceu que o controle jurisdicional alcança o objeto e os termos do acordo mediante a verificação de seus pressupostos de existência, requisitos de validade e condições de eficácia, admitindo atuação judicial motivada diante de cláusulas incompatíveis com o ordenamento (Brasil, 2024).

Essa compreensão demonstra que a homologação não constitui ato meramente protocolar. A natureza consensual do ANPP não retira do Poder Judiciário sua função de proteção dos direitos fundamentais, especialmente quando estejam em questão a voluntariedade do consentimento, a legalidade das condições pactuadas ou sua compatibilidade com os limites estabelecidos pelo ordenamento.

Carvalho (2025, p. 14-15) identifica, nesse contexto, diferentes dimensões do controle jurisdicional, relacionadas à admissibilidade da acusação, à voluntariedade da confissão e à proporcionalidade das condições estabelecidas no acordo. O autor ressalta, contudo, que a fiscalização judicial deve operar como mecanismo de proteção das garantias do investigado, e não como instrumento destinado ao agravamento de sua situação.

A existência de controle substancial não autoriza, entretanto, que a avaliação judicial sobre a conveniência da solução consensual substitua aquela atribuída ao Ministério Público. A distinção entre **controle** e **substituição** constitui elemento indispensável à preservação do sistema acusatório: ao magistrado cabe verificar se a negociação permaneceu dentro dos limites juridicamente admissíveis, e não assumir a iniciativa negocial reservada ao órgão acusador ou reformular unilateralmente as condições pactuadas.

Autonomia ministerial e controle jurisdicional não constituem, sob essa perspectiva, forças antagônicas. Desempenham funções complementares: a primeira preserva a titularidade

da persecução penal e o espaço de avaliação atribuído constitucionalmente ao Ministério Público; o segundo impede que o consenso seja utilizado para legitimar ilegalidades, abusos ou violações às garantias fundamentais.

É precisamente nessa complementaridade que se encontra o limite da atuação jurisdicional. **Controle judicial não significa cogestão judicial da negociação.** A fiscalização deve ser suficientemente efetiva para impedir que a consensualidade se converta em espaço de redução indevida das garantias do investigado, mas suficientemente contida para não deslocar ao magistrado a titularidade das escolhas negociais atribuídas ao órgão acusador.

Essa delimitação também contribui para preservar a imparcialidade judicial. A participação direta do magistrado na definição da conveniência, da estratégia ou do conteúdo da negociação o aproximaria da atividade desempenhada pelas partes e poderia comprometer a separação funcional característica do modelo acusatório. A legitimidade do controle jurisdicional decorre justamente da posição institucionalmente distinta daquele que fiscaliza em relação aos sujeitos responsáveis pela negociação.

Forma-se, assim, uma estrutura de competências complementares e limitadas: ao Ministério Público cabe avaliar o cabimento da solução consensual e conduzir a negociação dentro dos parâmetros legais; ao investigado, assistido por defesa técnica, cabe decidir de maneira livre e informada sobre a aceitação da proposta; e ao Poder Judiciário compete assegurar que o resultado dessa manifestação de vontades permaneça compatível com a legalidade e com as garantias fundamentais.

A legitimidade do ANPP não decorre, portanto, da predominância de qualquer desses atores, mas da adequada delimitação de suas funções. **Autonomia sem controle pode abrir espaço à arbitrariedade; controle que substitui a negociação compromete a estrutura acusatória.** Entre esses extremos situa-se um modelo de fiscalização jurisdicional capaz de proteger direitos sem trans-

formar o juiz em negociador e de preservar a autonomia ministerial sem convertê-la em espaço decisório imune ao Direito.

6 CONCLUSÃO

A expansão da justiça penal negocial alterou significativamente a forma de exercício da persecução penal no ordenamento brasileiro. O acordo de não persecução penal, especialmente após sua incorporação ao art. 28-A do Código de Processo Penal, conferiu ao Ministério Público papel central na construção de soluções consensuais capazes de evitar o desenvolvimento integral do processo penal, ao mesmo tempo em que ampliou os espaços de decisão atribuídos ao órgão acusador.

A análise desenvolvida neste estudo demonstra que essa atuação não pode ser adequadamente compreendida a partir da oposição simplificada entre vinculação e discricionariedade. A autonomia reconhecida ao Ministério Público no ANPP configura competência funcional juridicamente regrada: existe espaço para avaliação das particularidades do caso concreto e da necessidade e suficiência da solução consensual, mas esse espaço permanece condicionado aos requisitos legais, ao dever de fundamentação, à proporcionalidade e aos mecanismos de controle.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal contribuiu decisivamente para essa delimitação. Ao reconhecer que a avaliação do cabimento do ANPP constitui exercício de “poder-dever” e, em julgamento posterior, caracterizar a atuação ministerial como “faculdade juridicamente regrada”, a Corte afastou tanto a compreensão do acordo como direito subjetivo à celebração quanto a concepção de liberdade ministerial imune à fundamentação e à fiscalização (Brasil, 2024; Brasil, 2026).

A inexistência de direito subjetivo à celebração do acordo, portanto, não significa ausência de proteção jurídica ao investigado. Subsiste o direito à efetiva apreciação do cabimento da solução consensual e à fundamentação concreta de eventual negativa, acom-

panhado da possibilidade de revisão interna prevista pelo próprio sistema. O dever de fundamentação constitui, nesse sentido, elemento de legitimação da autonomia ministerial e condição para que seu exercício permaneça juridicamente controlável.

Essa conclusão possui também dimensão institucional. Autonomia funcional não se confunde com atomização decisória. A independência técnica dos membros do Ministério Público pode coexistir com diretrizes capazes de promover previsibilidade, coerência e isonomia, sem eliminar a necessária análise individualizada. Parâmetros institucionais não devem automatizar a decisão, mas permitir que diferenças de tratamento entre situações semelhantes encontrem justificativa em particularidades juridicamente relevantes.

A proteção das garantias fundamentais constitui, por sua vez, limite material à negociação. Voluntariedade, assistência efetiva da defesa e proporcionalidade das condições não representam elementos acessórios do ANPP, mas requisitos de legitimidade do consenso. A manifestação de vontade somente pode produzir efeitos juridicamente válidos quando formada de maneira livre e informada e quando o conteúdo do acordo permanece dentro dos limites admitidos pelo ordenamento.

A confissão exigida para a celebração do ANPP evidencia de maneira particularmente clara essa necessidade. A orientação firmada pelo STF no HC nº 185.913/DF, ao reconhecer sua natureza circunstancial e *ad hoc* e vedar seu reaproveitamento como prova desfavorável na etapa judicial, preserva a distinção entre negociação e produção probatória (Brasil, 2024). O consenso destinado a evitar o processo não pode ser convertido, caso fracasse, em mecanismo de produção antecipada de prova para esse mesmo processo.

Por fim, o controle judicial constitui elemento indispensável à legitimidade do modelo, mas encontra limites na própria estrutura acusatória. Ao Poder Judiciário compete assegurar legalidade, voluntariedade e proteção das garantias fundamentais, sem substituir o

Ministério Público na avaliação do cabimento do acordo ou assumir a condução da negociação. Controle judicial não significa cogestão judicial da negociação.

A consolidação legítima do ANPP depende, assim, de equilíbrio institucional: autonomia ministerial sem arbitrariedade, coerência sem automatização, consenso sem renúncia indevida a direitos e controle jurisdicional sem substituição das partes. Mais do que instrumento de redução do número de processos, a justiça penal negocial somente se justifica quando a eficiência proporcionada pela solução consensual permanece subordinada à legalidade, à isonomia e às garantias fundamentais.

Sob essa perspectiva, o desafio futuro do ANPP não consiste apenas em ampliar sua utilização, mas em aperfeiçoar os parâmetros que legitimam sua aplicação. A maturidade da justiça penal negocial brasileira será medida não apenas pela quantidade de processos que consegue evitar, mas pela capacidade de produzir soluções consensuais juridicamente seguras, institucionalmente coerentes e constitucionalmente legítimas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 270.360/DF. Relator: Min. André Mendonça. Segunda Turma. Julgado em 1º jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 185.913/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 set. 2024. Publicado em 19 nov. 2024.

CARVALHO, Leonardo Furtado. A extensão do controle judicial na homologação do acordo de não persecução penal. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 33, n. 386, p. 12-15, jan. 2025. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13380606>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

LIMA, Rafael Catani; DEMERCIAN, Pedro Henrique. A justiça penal negocial e o processo penal democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 11, n. 1, p. 504-527, 2023.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. Os instrumentos processuais penais de consenso e o acordo de não persecução penal. **Revista Jurídica do MPE-TO**, ano XIII, n. 18, p. 155-178, 2. sem. 2020.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Justiça criminal negocial e direito de defesa: os acordos no processo penal e seus limites necessários. **Boletim IBCCRIM**, ano 29, n. 344, p. 7-9, jul. 2021.



**A EFETIVIDADE DA PROPOSITURA
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
RESPONSABILIZAÇÃO PENAL AMBIENTAL
DOS CRIMES CONTRA A FLORA**



A EFETIVIDADE DA PROPOSITURA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL AMBIENTAL DOS CRIMES CONTRA A FLORA

IASMIN CAMPELLO CUNHA RESENDE¹

RESIDENTE JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio almeja analisar a efetividade da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal na responsabilização penal da prática dos crimes contra a flora no âmbito jurídico-brasileiro contemporâneo. Em se tratando de uma alternativa que visa evitar a persecução penal tradicional e completa, torna o cumprimento das sanções criminais mais imediato e, assim, proporciona maior celeridade e simplificação à obrigatoriedade de reparação do dano causado à flora.

Propõe-se verificar que o direito ao meio ambiente saudável, previsto no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), por ser fundamental e difuso, deve ter sua tutela direcionada pela preservação e pela restauração para as presentes e para as futuras gerações. É certo que, o quanto mais célere e simplificado se alcançar tal objetivo, maior a potencialidade de se garantir a plenitude do direito ao bem jurídico e abrandar a ação do tempo sobre a flora lesada.

À vista dessa finalidade, realizou-se um estudo jurídico-dogmático (Gustin; Dias; Nicácio, 2020), por meio de análise de conteúdo envolvendo bibliografia interdisciplinar, dentre a qual se inserem legislações, doutrinas, artigos científicos, jurisprudências e outros

recursos que possibilitaram construir uma trajetória histórica-evolutiva das leis, dos conceitos e dos institutos jurídicos-penais e estatais que envolvem o trabalho. Assim, restou possível discorrer que a flora lesada é efetivamente resguardada pela aplicação desse instituto despenalizador, quando cabível.

Para isso, o trabalho é edificado em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se a trazer uma síntese da construção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pelo ordenamento jurídico brasileiro por um viés doutrinário, com menção à jurisprudência relacionada.

Em seguida, o segundo capítulo concentrou-se nos dispositivos constitucionais e legislativos sobre a responsabilização penal na seara ambiental, com a exposição de entendimentos jurídicos acerca da temática.

Por fim, o último capítulo concentra-se no objeto de estudo central, qual seja, a efetividade da propositura do Acordo de Não Persecução Penal para promover a responsabilização penal dos delitos causados contra a flora, direcionando seu foco para a reparação do dano à integridade ambiental. A opção pelo recorte temático de crimes contra a flora visa conferir maior rigor científico ao trabalho.

¹ Residente Jurídico da Procuradoria de Justiça Cível do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); atuou como Estagiária de Pós-graduação na Procuradoria de Justiça Cível do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); pós-graduada em Direito Ambiental e Direito Minerário pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG); graduada em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Atuou como estagiária de graduação na 1ª Promotoria de Justiça de Ouro Preto (MPMG) e na Promotoria de Justiça Única de Ouro Branco (MPMG). Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6176664621872343>; E-mail: iasmin.resende3005@gmail.com; iresende.residente@mpmg.mp.br

O material-base utilizado foram bibliografias levantadas por operadores do direito e por doutrinadores acerca da temática penal-ambiental, cujos entendimentos convergem com o objetivo desse trabalho, bem como legislações correlatas.

Parte-se da constatação de que a evitação da persecução penal completa, mediante o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (Código de Processo Penal/CPP, art., 28-A) pelo órgão de execução do Ministério Público, garante maior celeridade ao processo de recomposição do dano à flora pelo agente e abranda o manuseio de recursos do sistema punitivo para o sancionamento criminal ambiental.

2 BREVE EXPOSIÇÃO DA CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O acesso à justiça é um direito humano fundamental, previsto no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, cujo conteúdo trata da inafastabilidade da jurisdição, no qual o sistema deve munir-se de mecanismos para se tornar acessível por meio de resultados justos e igualitários (Brasil, 1988).

Os professores Bryan Garth e Mauro Cappelletti, em sua obra “Acesso à Justiça”, de 1988, ao analisarem o sistema judiciário da segunda metade do século XX em âmbito ocidental, idealizaram as três ondas renovatórias de acesso à justiça, movimentos que visam à superação dos obstáculos econômicos, sociais e organizacionais ao pleno e efetivo acesso à justiça. Os autores dividiram-nas na seguinte dinâmica:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso- a primeira “onda” desse movimento novo- foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental

e do consumidor; e o terceiro- e mais recente- é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo (Cappelletti; Garth, 1988, p. 31).

Dessa maneira, a segunda onda renovatória propôs a coletivização do processo, visando à tutela dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e metaindividuais. A visão de uma sociedade moderna pautada no bem-estar coletivo, com maiores garantias de igualdade e de acessibilidade, ganhou visibilidade, oportunidade, inclusive, em que a proteção do meio ambiente para as gerações futuras se tornou uma preocupação a ser revista.

Por sua vez, a terceira onda renovatória da justiça aponta para a inovação dos métodos alternativos de solução de conflitos, o também conhecido como “Sistema Multiportas”, aludindo às técnicas processuais diversas do processo estatal, como por meios extrajudiciais e consensuais. Discorrem os autores sobre o direcionamento da nova tendência:

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68).

Vislumbra-se que, desde 1988, já se almejava o acesso efetivo à justiça, inclusive para facilitar e para otimizar a resolução meritória das controvérsias por meio da inovação de artifícios para além dos tribunais comuns. O encorajamento dessas alternativas evita o afogamento do judiciário e torna a solução menos litigiosa e mais célere, tal como explanam os autores em questão:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tenho um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva- com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. [...] O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12-13)

Ante o exposto, verifica-se que as ondas renovatórias do acesso à justiça trouxeram uma nova dinâmica à sistemática jurídica ocidental, superando os entraves financeiros, sociais e burocráticos. No Brasil, os efeitos desses movimentos trouxeram mudanças inclusive na esfera ambiental, elevando o acesso a um meio ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

Nessa perspectiva, o ordenamento jurídico brasileiro vem apresentando, gradativamente, um avanço na sua concepção ambientalista ao centralizar o ser humano como o fim crucial na busca da proteção do meio ambiente. Assim, a sua titularidade torna-se do povo, seu bem de uso comum, tornando-o, assim, inserido na terceira dimensão dos direitos fundamentais, pertencente a todos igualmente, para que os indivíduos, coletivamente, possam desfrutar desse direito de forma digna e plena.

A partir desse entendimento, o Brasil passa a adotar um constitucionalismo ecológico antropocêntrico (Martins, 2025, p. 133), visando à preservação do patrimônio natural, histórico e cultural não apenas como uma obrigação estatal, mas também para garantir a saúde, a qualidade de vida e a preservação da espécie humana para as gerações presentes e, em diálogo com uma perspectiva visionária, para as futuras (*res communis omnium*).

Diante dessa crescente preocupação com o meio ambiente, pode-se afirmar que, atualmente, o Brasil se encontra sob um “Estado

de Direito Ambiental” consolidado pelo texto constitucional, visando à proteção do direito ambiental enquanto direito de terceira dimensão. Sob essa vertente, entende o Supremo Tribunal Federal (STF):

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (Brasil, 1995b).

Logo, o meio ambiente encontra considerável proteção pelo Direito, conferindo ao Estado e à sociedade o dever de realizar a sua guarida. Dentre os componentes ambientais, a flora conta com uma tutela expressiva, com diversos instrumentos normativos e políticos que protegem as unidades de conservação, os biomas, as áreas de preservação permanente etc., face à sua essencialidade para a vida humana. O ex-membro do Ministério Público do Estado de São Paulo e atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman V. Benjamin, ressaltou a referida importância:

O Direito protege a flora por conta de suas múltiplas funções ecológicas, várias delas de relevante e atual interesse econômico para o ser humano.

A flora, particularmente as florestas, cumpre o importante papel na vida sobre a Terra: controla o clima, reduz o risco de aquecimento do planeta, fixou o solo, evita o assoreamento dos rios, abriga e sustenta a fauna, filtra poluentes, evita pragas na lavoura, e produz alimentos e remédios (Benjamin, 2003, p. 44).

Dessa maneira, face à tamanha tutela jurídica e legislativa, o meio ambiente é também prestigiado como um bem jurídico a ser tutelado pelo Direito Penal, dada a sua relevância constitucional e, conseqüentemente, para a coletividade. Isso se justifica porque alguns bens jurídicos vêm alcançando um patamar

constitucional de proteção que eleva ainda mais a necessidade de manuseio de recursos estatais para sua proteção.

Nesse prisma, a esfera da tutela ambiental legal no campo da responsabilização dos danos causados a esse primordial bem jurídico vem sendo ampliada. Tanto o supremo texto constitucional como leis esparsas munem-se de aparatos legais positivos para promover essa atribuição de responsabilidade, com destaque para o âmbito penal, a ser minuciada no próximo tópico.

3 A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL AMBIENTAL COM ASSENTO CONSTITUCIONAL

As lesões e ameaças de lesões ao meio ambiente passaram, com a CRFB/88, a ganhar um destaque maior na sua prevenção e, eventualmente, reparação, considerando o interesse coletivo. Nesse viés, a autenticidade desse novo bem jurídico foi discorrida por Pedro Paulo Ferreira e por Luís Brodt, na obra coletiva “Criminalidade Econômica em Debate”:

Quando o legislador constituinte dedicou um capítulo de nossa Constituição Federal ao meio ambiente, fê-lo diante das exigências político-sociais concernentes à degradação e à veloz destruição dos recursos ambientais evidenciados no Brasil. [...] Diante da carga valorativa com que se concebeu- assim-, o ambiente, observa que o mesmo foi erigido à categoria máxima que um interesse coletivo possa atingir na seara do Direito, qual seja, tornar-se um autêntico bem jurídico (Ferreira; Brodt, 2018, p. 120).

Não obstante, embora incontestável seja a proteção e a defesa do meio ambiente pela legislação, com sua amplitude e força jurídica, tal realidade não é garantia de evitar lesões ou ameaças de lesões à integridade ambiental decorrentes da atividade humana. O professor José Rubens Morato Leite pormenoriza dano ambiental como sendo:

Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio

ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e seus interesses (Leite, 2003, p. 94-95).

Nesse seguimento, a conduta danosa ao meio ambiente que configura um crime sujeita os infratores à integral reparação do dano, nos termos do art. 225, §3º, da CRFB/88; do art. 14, §1º, da Lei nº. 6.938/1981; do art. 17 da Lei nº. 9.605/1998. No caso dos delitos ambientais, o decurso do tempo é um alarmante aspecto que complexifica a reparação do bem jurídico lesado.

A construção de um relatório de recomposição desse dano, com a checagem de profissionais e de órgãos ambientais competentes, para, somente assim, posterior execução, se protelada, pode levar à depredação ainda mais intensa do bem natural ambiental. Por isso, a alternativa de resolução de conflito pela justiça negocial se torna menos burocrática, pois se pode acelerar todo esse processo sem a necessária via longa da persecução penal.

Sendo assim, com a ocorrência do dano, consoante o princípio ambiental do poluidor-pagador, implica-se na responsabilização do agente pela integral reparação danosa, com uma função pedagógico-preventiva. Para isso, o art. 225, §3º, da CRFB/88, traz a autonomia das esferas, penal, civil e administrativa, como uma prioridade na recuperação do ambiente lesado, com a cumulação simultânea dos deveres de recuperação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar) e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer), além da punibilidade estatal e da sanção administrativa (Brasil, 1988).

Para fortalecer a guarida da integridade ambiental, cada vez mais o sistema jurídico e o legislativo munem-se de estruturas e de normas para promover a prevenção, a precaução e, quando necessário, a reparação do dano. Com essa finalidade, a Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) traz uma gama de tipos penais para

prevenir o resultado naturalístico e para estabelecer diretrizes protetivas (Brasil, 1998).

Assim, a responsabilização penal, foco do presente trabalho, encontra respaldo nessa lei, responsável por gerir a aplicação da pena, por reger a ação e o processo penal e por arrolar possíveis crimes contra o meio ambiente, mediante uma tipicidade penal aberta, visando à proteção transindividual da flora e de outros bens jurídicos ambientais.

Ademais, depreende-se da hermenêutica dessa lei de que ela possui conotação não apenas punitiva, como também preventiva e educativa, de modo a evitar a ocorrência do dano. O Desembargador Eládio Lecey, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, exaltava as finalidades do referido diploma legal:

A Lei n. 9.605/98, refletindo as regras do Direito Ambiental Penal, tem caráter precipuamente educativo e preventivo, tipificando, além do dano e do dolo e das condutas comissivas, delitos de perigo, culposos e omissivos, visando a não-ocorrência de danos ao meio ambiente (Lecey, 2003, p. 429).

Sendo assim, a lei em questão possui uma finalidade preventiva mediante a criminalização do risco e da probabilidade de dano, bem como repressiva. Empenha-se em punir a conduta sob a lógica de que a tipificação da probabilidade de dano evita a lesão ambiental. Isso faz crer que o caráter prospectivo e preventivo do Direito Ambiental Penal leva à antecipação da tutela penal para a incriminação da fase do risco.

Ademais, para reforçar essa proteção, o mesmo dispositivo constitucional trouxe a ampliação da punição penal ambiental para prevenir os crimes praticados também pelas pessoas jurídicas, visando adequar-se à nova realidade, principalmente considerando a intensidade do delito levado a efeito pelas entidades jurídicas.

O Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e ex-promotor de justiça Fernando Antônio Nogueira Galvão da Rocha explica que tudo perpassa pela ampliação da esfera de proteção do Direito Penal para pu-

nir as entidades morais que atuam de forma ilícita, coligada com a dimensão delitiva:

As peculiaridades da vida social contemporânea estimulam os indivíduos a abrigarem-se sob o manto protetor das entidades jurídicas de modo que as atividades desenvolvidas por essas pessoas morais violam, com mais eficiência, bens e interesses juridicamente tutelados. Crimes contra a ordem econômica, o meio ambiente, a fé pública, entre outros, produzem danos de maior dimensão quando são praticados por intermédio de pessoas jurídicas.

[...] A necessidade de desestimular essas práticas indica que o Direito Penal deve ampliar sua esfera de proteção para também punir as entidades morais que atuam ilicitamente (Galvão, 2017, p. 9).

Ante a essas ponderações, denota-se que a CRFB/88 se prestou a trazer inovações no campo penal para fortalecer a proteção de bens jurídicos, de modo a alcançar as entidades jurídicas e preconizar a reparação do dano quando da lesão ao meio ambiente.

Como inovação legislativa, o implemento do Acordo de Não Persecução Penal veio como uma solução alternativa no Processo Penal que permite o entabulamento de um acordo entre o Ministério Público e o investigado pela prática de delito de média gravidade, com a imposição de penas que não a de privação de liberdade, incluindo a submissão ao controle de legalidade pela Função Jurisdicional. Seu estudo dentro da Justiça Negocial é objeto de aprofundamento no capítulo a seguir.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO EFICAZ INSTRUMENTO DA JUSTIÇA NEGOCIAL PARA A SANÇÃO AMBIENTAL DOS CRIMES PRATICADOS CONTRA A FLORA

Como fonte histórica, adotado pelo Código Penal estadunidense, e ganhando força em meados do século XIX, o *Pleabargain* – “barganha” ou “declaração negociada” – é um mecanismo processual que corresponde à negociação entre o acusador e o acusado, dentro do processo criminal, na qual o órgão denunciante oferece benefícios para que o acusado

aceite se declarar culpado, dentre eles: reduzir a pena pleiteada ou o número de crimes imputados, ou uma pena alternativa à prisão. Faccini Neto explica o referido fenômeno:

Define-se o *pleabargain* como mecanismo processual por meio do qual a acusação e a defesa têm a possibilidade de entrar em acordo sobre o caso penal, com a consequente imposição de pena, sendo o avençado sujeito à homologação judicial (Faccini Neto, 2020, p.176).

O mencionado mecanismo possui, assim, a finalidade de desafoamento das engrenagens judiciárias e de agilizar a resolução de casos. Com semelhante viés, tem-se a 3ª onda renovatória da justiça que ainda permeia o sistema jurídico brasileiro, sendo uma tendência no Direito Penal contemporâneo, pois visa superar a estrutura tradicional do acesso à justiça por intermédio de uma resolução conflitiva dialogal.

Em comunicação com o Código de Processo Penal, a responsabilização penal ambiental recebeu a possibilidade de uma desburocratização por meio da negociação no âmbito da justiça, pois vislumbra a sanção penal ambiental sem que haja aplicação da pena privativa de liberdade. Além disso, possui o objetivo de acordar com o agente que repare o dano ao sujeito passivo e, assim, recuperar a área ambiental degradada, na medida e na intensidade do dano causado (Brasil, 1941).

Diante dos comprometimentos decorrentes de atividades que manejam instrumentos e aparatos potencialmente complexos, havendo riscos preveníveis ou não, o sistema jurídico deve preparar-se para atuar frente a essa realidade, ansiando por um novo paradigma resolutivo de conflitos, almejando a não aplicação da pena privativa de liberdade quando cabível.

Desse modo, a Justiça Negocial representa uma notável estratégia não apenas para o próprio sistema, como também para o próprio fim de reparação ao dano ao sujeito passivo, qual seja, o meio ambiente, destacando a primordialidade pela recomposição do dano.

A partir da estrutura trazida pela nova tábua axiológica constitucional, o Ministério Público ganhou uma nova feição, vindo a atuar como o guardião dos direitos da sociedade e como fiscal da eficácia do ordenamento jurídico. Assim, foi elevado a um patamar de maior atribuição, titularizando-o, privativamente, o exercício da ação penal de iniciativa pública, ascendendo-o a órgão oficial de acusação em nome do Estado na esfera punitiva, respeitados os direitos e as garantias fundamentais processuais.

Como princípios que regem a ação penal pública, tem-se o da Indisponibilidade, no qual o Ministério Público não pode desistir da ação penal já intentada (CPP, art. 42), arcando com o impulsionamento do feito até o final, e o princípio da obrigatoriedade, no qual o órgão de execução ministerial é obrigado a oferecer a denúncia, na conformidade dos moldes constitucionais previstos, quando presente lastro probatório mínimo (Brasil, 1941).

Não obstante, conforme o avanço da legislação, os referidos princípios vêm sendo atenuados pelos institutos despenalizadores, alternativas à aplicação da pena privativa de liberdade, dentre eles, o Acordo de Não perseguição Penal. O Ministério Público, enquanto titular da ação penal, goza da liberalidade de negociar a pena, conforme a análise casuística do caso concreto, durante o percurso da punibilidade do delito. O professor Aury Lopes Jr. discorre sobre a mitigação desses princípios e sobre a funcionalidade desses instrumentos para o sistema penal processual:

Em nosso sistema, estando presentes os requisitos legais para o exercício da ação penal, deverá o Ministério Público oferecer a denúncia. Mas cada vez mais esse “deverá” está sendo mitigado. A relativização do princípio da obrigatoriedade, que inicia em 1995 com a Lei n. 9.099 e os institutos do JECrim, e se amplia com a Lei n. 12.850/2013 e a possibilidade de perdão judicial e demais institutos aplicáveis à delação premiada, e agora novamente é enfraquecida (e também a indisponibilidade) com o acordo de não perseguição penal inserido no CPP pela Lei n. 13.964.

[...]

Por fim, na mesma linha argumentativa da regra anterior, chamamos a atenção do leitor

para a relativização do princípio da indisponibilidade, que inicia com a Lei n. 9.099/95 e os institutos do JECrim, amplia na Lei n. 12.850/2013 e a negociação sobre a pena na delação premiada e agora vem ainda mais enfraquecida (a indisponibilidade) com o acordo de não persecução penal. Pensamos que é preciso repensar a ‘indisponibilidade’ à luz da inequívoca tendência de ampliação do espaço negocial no processo penal. É uma questão de responsabilidade funcional: se o MP é o titular da ação penal pública, deve poder acusar ou não acusar, bem como negociar a pena (dentro de limites razoáveis, é claro, jamais para todo e qualquer crime) no curso do processo. Também é a melhor forma de sistematizar e otimizar o funcionamento da justiça criminal (Lopes Junior, 2026, p. 220).

Nesse prisma, os institutos despenalizados, sob a óptica de Tourinho Filho (2010), são responsáveis pela atenuação desses mandamentos da ação penal pública, configurando-se os chamados “Princípio da indisponibilidade mitigada” e “Princípio da obrigatoriedade mitigada ou discricionariedade regrada”, apresentando uma sumarização da sanção.

Em tal viés, o Pacote Anticrime (Lei n.º 13.964/2019) acresceu ao CPP o artigo 28-A para trazer o Acordo de Não Persecução Penal, mais um espaço para a atividade negocial no Direito Processual Penal, com um formato, cabimento e aplicação diferentes da Lei 9.099/95, possibilitando a abrangência de mais delitos ao instrumento dialogal, com imposição de penas que não a de privação de liberdade (Brasil, 1995a, 2019).

O professor Aury Lopes Jr. Explica seu cabimento:

Trata-se de mais um instrumento de ampliação do espaço negocial, pela via do acordo entre MP e defesa, que pressupõe a confissão do acusado pela prática de crime sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima inferior a 4 anos (limite adequado à possibilidade de aplicação de pena não privativo de liberdade), que será reduzida de 1/3 a 2/3 em negociação direta entre acusador e defesa (Lopes Junior, 2026, p. 186).

Assim, o Acordo de Não Persecução Penal pressupõe que o Ministério Público goze dos elementos suficientes, mediante lastro probatório mínimo, para o que seria a propositura

de uma ação penal e, da mesma maneira, para fornecer uma resposta suficiente em forma de sanção, com a inclusão da confissão.

Ainda, o referido acordo possibilita a extensão para a sanção das pessoas jurídicas, mediante a confissão dos seus representantes. Elucida o professor Fernando Galvão:

O sujeito que se declara culpado (plea of guilty - regra 11, alínea “b”) aceita todas as consequências de uma sentença condenatória, inclusive, a constituição de um título judicial para a reparação/indenização dos danos sofridos pela vítima no âmbito cível. Esta hipótese do Direito Norte-Americano é muito semelhante ao acordo de não persecução penal que foi recentemente instituído entre nós. [...]. No subsistema do Direito Penal Ambiental, as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas criminalmente (art. 3º da Lei nº 9.605/98) e podem receber os benefícios do acordo de não persecução penal. Nesses casos, o representante da pessoa jurídica poderá confessar, formalmente, a atuação do ente coletivo na prática criminosa e firmar o acordo de não persecução penal em nome da pessoa jurídica (Galvão, 2021, p. 40-49).

É nesse mesmo espaço que se reforça a nova postura que a CRFB/88 trouxe ao Ministério Público, permitindo um protagonismo maior na acusação e, até mesmo, na fiscalização do cumprimento das propostas entabuladas:

A atuação do Ministério Público deve estar respaldada na legalidade e com observância à autonomia e à independência do membro ministerial para realização dos acordos. O Ministério Público adquiriu uma “nova roupagem” na estrutura do processo penal, exercendo um papel significativo na correção e na regulação da conduta do agente e afastando-se da asséptica função de formalizar a punição. Assim, ainda que com críticas, o Pacote Anticrime cumpre sua função de, ao menos, aproximar acusador e acusado nos caminhos para resolução do conflito penal. O modelo negocial permite uma atuação reguladora por parte da acusação, flexibilizando as respostas a serem dadas ao conflito penal e substituindo o antigo sistema de formalização processual e punição (Mandarin; Santin, 2020, p. 249).

Na mesma lógica, Fernando Galvão discorre:

O acordo de não persecução penal constitui negócio jurídico processual que oferece

condições mais adequadas para o acompanhamento das ações de reparação de danos e para instituição de medidas para a prevenção de novos crimes ambientais (Galvão, 2021, p. 38).

Desse modo, a exigência de soluções alternativas no Processo Penal proporciona: celeridade na resolução dos casos menos graves; economia dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves; minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral; redução dos efeitos sociais prejudiciais da pena. Elucidam Mandarino e Santin:

A justiça penal negociada se apresenta como o modelo de justiça hábil para enfrentar a morosidade judicial e viabilizar maior eficiência na resposta ao ilícito penal. O objetivo do modelo consensual é: cumprir as exigências de soluções alternativas no processo penal ao proporcionar celeridade na resolução dos casos de baixa ou média gravidade; privilegiar o recurso financeiro e o material humano do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves; evitar os efeitos deletérios da sentença penal condenatória aos acusados, como os estigmas sociais prejudiciais gerados pela pena e o avolumamento de pessoas nos estabelecimentos prisionais (Mandarino; Santin, 2020, p. 238).

Visualizando-se uma perspectiva negocial em detrimento da punibilidade estatal, alcança-se o núcleo da justiça dialogal na seara criminal: a reparação do dano causado ao sujeito passivo de forma mais célere, de modo a reverter a degradação, caso configurada.

O Direito Penal, ao tipificar possíveis condutas danosas, antes de seu resultado naturalístico, almeja a salvaguarda dos bem jurídicos. Assim, diante do seu caráter fragmentário, deve agir como a *ultima ratio*, manuseando seus instrumentos punitivos quando necessário e na proporção ideal ao nível da infração cometida, na medida da culpabilidade do agente, nos termos do art. 2º da Lei 9.605/98 c/c art. 13, §2º, e 29, ambos do Código Penal (Brasil, 1940).

Por essa lógica, esse mecanismo descarcerizador constitui-se de uma forma de sanção estatal que atingem a esfera patrimonial e individual do agente, sem constranger sua liberdade ambulatorial, afastando o réu do ambiente prisional, quando pessoa física, e sem a necessidade de uma condenação formal.

Outrossim, procedendo-se do bem jurídico meio ambiente, é certo que a reparação do dano se torna um objetivo primordial, pois o equilíbrio e a saúde da sociedade são rompidos com a intervenção ambiental danosa. Ademais, a celeridade na composição do dano é essencial, tendo em vista que postergar a apuração das consequências e da intensidade da interferência, bem como das medidas a serem adotadas para a recuperação da flora, pode vir a obstaculizar a real eficiência do procedimento restaurativo.

Além disso, a propositura do Acordo de Não Persecução Penal torna-se uma opção mais vantajosa não apenas para o sistema jurídico-penal e para a reconstituição do bem jurídico lesado, como também para o próprio agente delituoso. Na medida em que se evita a aplicação da pena privativa de liberdade, o acordo entabulado possibilita também a extinção da punibilidade sem que haja uma condenação penal, alternativa positiva tanto para a pessoa física, que elimina registro criminal ativo, bem como para a pessoa jurídica, que não tem seus negócios contaminados pelos efeitos condenatórios.

Nesse interim, esclarece o professor Fernando Galvão:

O subsistema do Direito Penal Ambiental passou a ter no acordo de não persecução penal um instrumento negocial que aumenta a potencialidade de consecução de seus objetivos, resolvendo de maneira mais célere os casos criminais e promovendo as medidas necessárias à reparação dos danos ambientais.

O acordo se apresenta atrativo aos autores e pessoas jurídicas responsáveis por crimes ambientais na medida em que permite a extinção da punibilidade sem uma condenação criminal, bem como o ajuste sobre as medidas necessárias à reparação dos danos decorrentes dos crimes ambientais.

O acordo é vantajoso para a sociedade pois permite ao Ministério Público acompanhar a execução de todas as ações necessárias à reparação dos danos ambientais, sem a limitação temporal que é estabelecida para a suspensão condicional do processo, bem como permite promover a execução de medidas protetivas do meio ambiente sem a necessidade de esperar a longa tramitação dos processos judiciais. Nos casos mais complexos que envolvam a atuação de pessoas jurídicas, o acordo permite ajustar medidas para o aprimoramento dos atos de gestão empresarial, incluindo os controles internos de integridade que visam prevenir a prática de novos crimes ambientais. (Galvão, 2021, p. 61)

Logo, o Ministério Público, como órgão estatal oficial da acusação na ação penal pública, tem mitigada a obrigatoriedade e a indisponibilidade dessa espécie de ação por meio da previsão legal desses instrumentos (Tourinho Filho, 2010). Assim, a partir da evitação do processo, pode-se conferir mais brevidade na restituição do dano causado pela intervenção de pessoas físicas e jurídicas quando exercida de forma nociva à integridade da flora.

À vista disso, a finalidade precípua do sancionamento penal ambiental, que é a punição e a reparação do dano, é cumprida por meio do cumprimento das cláusulas compactuadas pelo Acordo de Não Persecução Penal, de forma menos burocrática, com menos recursos, mais célere e com efeito pedagógico de ressocialização ao infrator.

Da mesma forma, a propositura do Acordo de Não Persecução Penal na responsabilização penal dos crimes contra a flora proporciona uma consciência ambiental, de modo a impedir potenciais intervenções danosas futuras, evitando-se a reincidência. A primordialidade é que seja mantida a integridade ambiental da flora, valendo-se do manuseio dos instrumentos oferecidos pelo ordenamento jurídico negocial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o presente trabalho almejou concluir que o Acordo de Não Persecução Penal, por ser uma alternativa que visa evitar a

persecução penal tradicional e completa, torna o cumprimento das sanções criminais mais imediato e, assim, proporciona maior celeridade e simplificação à obrigatoriedade de reparação do dano causado à flora

Ante às considerações expandidas, revela-se primordial exaltar a imprescindibilidade de se aplicar esse instituto despenalizador na responsabilidade penal ambiental dos crimes contra a flora, que possui como finalidade substancial a recomposição do dano à integridade do meio ambiente, proporcionando, assim, seu desfrute para as atuais e para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: GALVÃO, Fernando; SOARES JUNIOR, Jarbas. (org.). **Direito ambiental**: na visão da magistratura e do ministério público. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 11-115.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 1940.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, DF: Brasília, 13 out. 1941. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL.2848-1940?OpenDocument.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2 set. 1981.
- BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 fev. 1998.
- BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 nov. 1995a.
- BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.164/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em: 30 out. 1995. Publicado em: DJ, 17 nov. 1995, p. 39.206. Ementa publicada em: RT, v. 1809, p. 1.155, 1995b.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução e Revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- FACCINI NETO, Orlando. Notas sobre a instituição do *plea bargain* na legislação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 28, n. 166, p. 175-201, 2020.
- FERREIRA, Pedro Paulo da Cunha; BRODT, Luís Augusto Sanzo. A Propósito da Técnica dos Valores Limites nos crimes de perigo (abstrato): Notas sistemáticas e conceituais a partir do princípio da precaução em matéria de proteção penal do meio ambiente. In: BRODT, Luís Augusto Sanzo (org.). **Criminalidade Econômica em Debate**. 1. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, v. 1, p. 119-148, 2018.

GALVÃO, Fernando Antônio. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

GALVÃO, Fernando. Acordo de não persecução penal em crimes ambientais. In: GALVÃO, Fernando (org.). **Estudos de Direito Penal Ambiental**. 1. ed. Belo Horizonte: Expert, p. 38-66, 2021.

GALVÃO, Fernando. Responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: GALVÃO, Fernando; SOARES JUNIOR, Jarbas (org.). **Direito ambiental: na visão da magistratura e do ministério público**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 445-528, 2013.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

LECEY, Eládio. Transação e suspensão do processo na lei dos crimes contra o meio ambiente. In: GALVÃO, Fernando; SOARES JUNIOR, Jarbas. (org.). **Direito ambiental: na visão da magistratura e do ministério público**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 429-444, 2003.

LEITE, Jose Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2003.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal - 23ª Edição 2026**. 23. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. *E-book* (182 p.). ISBN 9786551771675. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551771675/>. Acesso em: 17 jul. 2026.

MANDARINO, Renan Posella; SANTIN, Valter Foletto. A atuação do Ministério Público ante a expansão da justiça penal negociada no pacote anticrime. In: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (org.). **Pacote anticrime: volume I**. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2020. p. 236-251.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional - 9ª Edição 2025**. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025. *E-book* (1401 p.). ISBN 9788553626908. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626908/>. Acesso em: 17 jul. 2026.

RABELO, Galvão; VIANNA, Túlio. O fundamento constitucional do princípio da lesividade no direito brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 139, p. 69-108, 2018.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal - Comentado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



**JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMES
CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO,
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS
E LIMITES CONSTITUCIONAIS**



JUSTIÇA NEGOCIAL E CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS

JÚLIA MIRANDA MODESTO¹

RESIDENTE JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A tutela penal da Administração Pública ocupa posição de especial relevância no Estado Democrático de Direito, sobretudo diante da gravidade dos ilícitos relacionados à corrupção, ao desvio de recursos públicos e à criminalidade econômica. A lesão decorrente dessas condutas não se restringe ao patrimônio material do Estado, alcançando a moralidade administrativa, a confiança social nas instituições e a própria legitimidade do exercício do poder público. A persecução desses delitos, portanto, envolve não apenas a responsabilização individual dos envolvidos, mas também a proteção de interesses de natureza coletiva e institucional.

A complexidade da criminalidade contemporânea, especialmente aquela praticada mediante estruturas organizadas, relações empresariais sofisticadas e mecanismos destinados à ocultação de ativos, impõe desafios específicos ao sistema de justiça criminal. A persecução tradicional, fundada predominantemente na instauração e no desenvolvimento de processos penais contenciosos, nem sempre se mostra capaz de produzir, em tempo adequado, resultados compatíveis com a complexidade das condutas investigadas. Nesse cenário, a busca por instrumentos capazes de conferir maior racionalidade, celeridade e

efetividade à atuação estatal contribuiu para a expansão da justiça penal negociada no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora o processo penal brasileiro tenha sido historicamente estruturado sob a lógica da obrigatoriedade da ação penal pública, a Constituição da República de 1988 já admitia espaços de consensualidade ao prever, em seu art. 98, inciso I, a criação dos Juizados Especiais. A partir da Lei n.º 9.099/1995, mecanismos como a transação penal e a suspensão condicional do processo passaram a integrar o sistema de justiça criminal, inaugurando progressiva flexibilização do modelo tradicional de persecução. Posteriormente, a Lei n.º 12.850/2013 consolidou a colaboração premiada como relevante instrumento de investigação e obtenção de prova, enquanto a Lei n.º 13.964/2019 introduziu no Código de Processo Penal o acordo de não persecução penal (ANPP), ampliando significativamente o espaço destinado à solução consensual de conflitos criminais.

Essa transformação repercutiu diretamente sobre a atuação do Ministério Público. Titular da ação penal pública, nos termos do art. 129, inciso I, da Constituição, o órgão ministerial passou a desempenhar papel ainda mais relevante na definição das estratégias de persecução penal, inclusive mediante a avaliação

¹ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Formiga – Unifor/MG (conclusão em 19/12/2024). Pós-graduanda em Direito Processual Civil, Direito Constitucional Aplicado, Direito Digital, LGPD e Prática em Proteção de Dados, Direitos das Mulheres e Atuação na Advocacia, Direito das Pessoas Vulneráveis, Advocacia em Direito Privado e Direito Condominial pela I9 Educação (*lato sensu*). Atua como Residente Jurídica no Ministério Público de Minas Gerais, 2ª Promotoria de Justiça de Lagoa da Prata. E-mail: jmodesto.residente@mpmg.mp.br e miranda.juliamir@gmail.com.

da viabilidade jurídica de soluções consensuais. Nesse contexto, sua atuação não se limita à formulação da acusação, abrangendo a negociação de condições, a avaliação da suficiência das medidas pactuadas, a obtenção de informações relevantes à investigação e, em determinadas hipóteses, a busca pela reparação dos danos e pela recuperação de ativos.

A aplicação desses mecanismos aos crimes contra a Administração Pública apresenta particularidades relevantes. A clandestinidade de determinadas condutas, a complexidade das estruturas utilizadas para ocultação patrimonial e a dificuldade de identificação dos agentes e dos valores envolvidos podem tornar a consensualidade instrumento útil à persecução penal. A colaboração premiada, por exemplo, pode contribuir para o desvelamento de estruturas criminosas, a identificação de outros envolvidos e a localização de ativos, enquanto o acordo de não persecução penal, quando juridicamente cabível, pode proporcionar resposta estatal mais célere e favorecer a reparação do dano.

A utilização desses instrumentos, contudo, não pode ser orientada exclusivamente por critérios de eficiência. A ampliação dos espaços de negociação transfere ao âmbito da atuação ministerial parcela relevante das decisões relacionadas à persecução penal e, consequentemente, exige maior rigor quanto à fundamentação, à transparência e ao controle dos acordos celebrados. Nos crimes que atingem a Administração Pública, essa preocupação assume especial dimensão, pois a negociação deve compatibilizar as garantias individuais do investigado com a tutela constitucional da moralidade administrativa, do patrimônio público e da probidade.

A consensualidade, portanto, não significa disponibilidade irrestrita da pretensão punitiva nem autoriza o Ministério Público a atuar segundo critérios meramente subjetivos de conveniência. Quanto maior o espaço conferido à negociação, maior deve ser a exigência de parâmetros jurídicos objetivos e mecanismos de controle capazes de assegurar a proporcionalidade das medidas pactuadas, a

igualdade de tratamento entre os envolvidos e a compatibilidade dos acordos com os valores constitucionais.

Nesse sentido, a Constituição da República constitui parâmetro indispensável para a análise da justiça negocial. De um lado, a consensualidade deve respeitar as garantias fundamentais asseguradas pelo art. 5º, especialmente o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a voluntariedade da manifestação do investigado. De outro, a atuação estatal deve observar os princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição, bem como a proteção conferida ao patrimônio público e à probidade administrativa. A legitimidade do consenso penal depende, assim, da harmonização entre eficiência persecutória, direitos fundamentais e interesse público.

Essa discussão também evidencia a relevância da recuperação de ativos no enfrentamento à criminalidade contra a Administração Pública. A resposta estatal não se esgota na imposição de uma sanção pessoal ao responsável pelo delito. Em determinadas situações, a identificação, a apreensão, o perdimento e a recuperação dos valores obtidos ilicitamente podem representar resultado de especial importância para a tutela do patrimônio público e para a efetividade da persecução penal. A justiça negocial pode contribuir para esse objetivo, especialmente quando permite o acesso a informações e mecanismos capazes de viabilizar a localização de ativos, desde que a reparação do dano e a recuperação patrimonial sejam tratadas de maneira juridicamente adequada e proporcional, sem se converterem em substitutos automáticos da responsabilização penal.

É nessa tensão entre eficiência e garantias, consensualidade e controle, autonomia ministerial e preservação do interesse público que se insere o problema central desta pesquisa: quais limites constitucionais e institucionais devem orientar a atuação do Ministério Público na utilização da justiça negocial em crimes contra a Administração Pública, de modo a conciliar eficiência persecutória, recuperação de ativos e proteção das garantias fundamentais?

Parte-se da hipótese de que a justiça negocial pode constituir instrumento legítimo e eficiente de enfrentamento aos crimes contra a Administração Pública, especialmente quando possibilita a obtenção de informações relevantes, a desarticulação de estruturas criminosas e a recuperação de ativos. Sua legitimidade, entretanto, não decorre exclusivamente da celeridade ou da redução da litigiosidade, mas da observância de parâmetros objetivos de proporcionalidade, fundamentação, transparência e controle, capazes de prevenir decisões arbitrárias, tratamentos desiguais ou redução indevida da responsabilidade penal.

O objetivo geral deste estudo é analisar os limites constitucionais e institucionais da justiça negocial aplicada aos crimes contra a Administração Pública, com especial atenção à atuação do Ministério Público e à utilização dos instrumentos consensuais para a recuperação de ativos. Como objetivos específicos, busca-se examinar a evolução da justiça negocial no sistema criminal brasileiro; compreender as particularidades da aplicação do acordo de não persecução penal e da colaboração premiada no enfrentamento à criminalidade contra a Administração Pública; analisar os critérios que devem orientar a atuação ministerial na celebração e na fiscalização dos acordos; e avaliar de que modo a consensualidade pode contribuir para a reparação do dano e a recuperação de ativos sem comprometer as garantias fundamentais e a legitimidade da resposta penal.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e crítico, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e documental, mediante análise da legislação constitucional e infraconstitucional, da doutrina especializada e da jurisprudência pertinente. Busca-se, para além da descrição dos instrumentos negociais, examinar seus fundamentos, limites

e repercussões institucionais, especialmente no âmbito da atuação do Ministério Público e da tutela do patrimônio público.

A partir dessa perspectiva, o estudo pretende demonstrar que a justiça penal negocial pode constituir instrumento relevante de racionalização da persecução dos crimes contra a Administração Pública, especialmente quando empregada para ampliar a capacidade investigativa do Estado, desarticular estruturas criminosas e promover a recuperação de ativos. Sua utilização, entretanto, somente se legitima quando submetida a parâmetros jurídicos claros e mecanismos efetivos de controle, de modo que a busca por eficiência não implique relativização indevida das garantias fundamentais ou enfraquecimento da tutela constitucional da Administração Pública.

2 A EXPANSÃO DA JUSTIÇA NEGOCIAL E A RECONFIGURAÇÃO DA PERSECUÇÃO PENAL

O processo penal brasileiro foi tradicionalmente estruturado sobre um modelo predominantemente adjudicatório, marcado pela obrigatoriedade da ação penal pública e pela centralidade da decisão jurisdicional na solução dos conflitos criminais. Nesse modelo, presentes os pressupostos legais para o exercício da pretensão acusatória, compete ao Ministério Público promover a persecução penal, em observância à legalidade e à indisponibilidade da ação penal pública, nos termos do art. 42 do Código de Processo Penal².

Esse paradigma, contudo, passou por progressiva transformação com a incorporação de mecanismos de consensualidade ao ordenamento jurídico. A Constituição de 1988, ao prever os Juizados Especiais no art. 98, I³, abriu espaço para soluções alternativas à persecução penal tradicional, posteriormen-

2 Art. 42. O Ministério Público não poderá desistir da ação penal. (Brasil, 1941, art. 42).

3 Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; (Brasil, 1988, art. 98).

te regulamentadas pela Lei n.º 9.099/1995⁴. A composição civil dos danos⁵, a transação penal⁶ e a suspensão condicional do processo⁷ representaram os primeiros marcos relevantes dessa mudança, permitindo que determinadas situações fossem solucionadas sem o desenvolvimento integral do processo penal.

Como observa Flávio da Silva Andrade (2018), a justiça penal consensual constitui importante instrumento de racionalização da persecução, embora sua expansão suscite discussões quanto aos seus fundamentos, limites e compatibilidade com as garantias processuais. A consensualidade, nesse sentido, não representa abandono da legalidade, mas a criação de espaços juridicamente delimitados para soluções distintas da persecução tradicional.

A evolução desse modelo alcançou, posteriormente, a criminalidade de maior complexidade. A Lei n.º 12.850/2013⁸ conferiu disciplina específica à colaboração premiada, consolidando a negociação como instrumento também voltado à obtenção de informações e ao enfrentamento de organizações criminosas. A colaboração passou a possibilitar, entre outros resultados, a identificação de envolvidos, a prevenção de novas infrações e a recuperação do produto ou proveito dos crimes.

Essa transformação assumiu nova dimensão com a Lei n.º 13.964/2019, que introduziu o acordo de não persecução penal no art. 28-A do Código de Processo Penal⁹. O ANPP ampliou significativamente os espaços de con-

senso ao permitir, preenchidos os requisitos legais, a solução de determinadas infrações sem o oferecimento da denúncia, mediante o cumprimento de condições pactuadas entre o Ministério Público e o investigado.

A incorporação sucessiva desses mecanismos demonstra que a consensualidade deixou de ocupar posição periférica no sistema criminal brasileiro. O modelo contemporâneo passou a combinar a persecução tradicional com instrumentos negociais de diferentes naturezas e finalidades, atribuindo ao Ministério Público papel relevante na definição da estratégia de resposta estatal ao delito.

Essa mudança, entretanto, não significa substituição absoluta da obrigatoriedade pela discricionariedade. Como destaca Aury Lopes Jr. (2021), a existência de mecanismos consensuais deve ser compreendida dentro dos limites estabelecidos pela legislação, configurando espaço de atuação ministerial juridicamente condicionado. A negociação penal, portanto, não pode ser confundida com liberdade irrestrita de disposição sobre a persecução, uma vez que sua utilização depende do preenchimento dos requisitos legais e da observância dos parâmetros que delimitam a atuação estatal.

A ampliação desse espaço de atuação torna relevante a definição de critérios objetivos para a celebração dos acordos. A negociação penal pressupõe, assim, fundamentação adequada e respeito às garantias fundamentais, de modo que a ampliação da atuação ministe-

⁴ Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

⁵ Art. 73. A conciliação será conduzida pelo Juiz ou por conciliador sob sua orientação. (Brasil, 1995, art. 73).

⁶ Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (Brasil, 1995, art. 76).

⁷ Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal). (Brasil, 1995, art. 89).

⁸ Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. (Brasil, 1941).

⁹ 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, art. 28-A).

rial não se converta em exercício arbitrário do poder de persecução.

Essa questão adquire especial relevância quando os instrumentos negociais são aplicados aos crimes contra a Administração Pública. Essas infrações podem atingir simultaneamente o patrimônio público, a moralidade administrativa e a confiança da sociedade nas instituições, o que confere particularidade à definição da resposta estatal. Nesses casos, a utilização dos mecanismos consensuais deve considerar as características do delito e os resultados que podem ser obtidos por meio da negociação, especialmente no que se refere à obtenção de informações, à identificação de outros envolvidos e à localização de valores e bens relacionados à prática criminosa.

Nesse contexto, a colaboração premiada pode apresentar especial utilidade no enfrentamento da criminalidade complexa, sobretudo quando a obtenção de informações internas à estrutura criminosa for necessária para esclarecer a dinâmica delitiva, identificar outros agentes ou localizar valores desviados. O ANPP, por sua vez, possui campo de aplicação próprio e pode ser utilizado nas hipóteses legalmente admitidas, mediante condições destinadas à reprovação e à prevenção do delito e, quando cabível, à reparação dos danos decorrentes da infração.

A expansão da justiça negocial representa, portanto, uma reconfiguração do modelo de persecução penal brasileiro. O sistema deixou de se apoiar exclusivamente na lógica de julgamento após o desenvolvimento integral do processo, passando a admitir, em hipóteses legalmente delimitadas, soluções construídas mediante consenso. Essa transformação amplia as possibilidades de atuação estatal e pode favorecer respostas mais adequadas às características de determinados delitos, especialmente aqueles cuja investigação depende da obtenção de informações ou da identificação de estruturas e patrimônios ocultos.

Nos crimes contra a Administração Pública, essa reconfiguração assume especial importância em razão da complexidade frequentemente presente na prática delitiva e da necessidade de conferir efetividade à proteção do patrimônio

público. A justiça negocial, nesse cenário, não deve ser compreendida como substituição da persecução penal tradicional, mas como instrumento complementar, cuja utilização deve permanecer submetida aos requisitos legais e aos limites constitucionais que condicionam o exercício do poder punitivo estatal.

3 A JUSTIÇA NEGOCIAL NA TUTELA PENAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação da justiça negocial aos crimes contra a Administração Pública apresenta particularidades decorrentes da própria natureza dos bens jurídicos atingidos por essas infrações. A tutela penal, nesse âmbito, não se limita à proteção de interesses patrimoniais individualmente considerados, alcançando também a probidade administrativa, a moralidade, a regularidade da atuação estatal e a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Os crimes contra a Administração Pública encontram-se disciplinados, principalmente, no Código Penal, especialmente nos arts. 312 a 327, abrangendo condutas como peculato, corrupção passiva, corrupção ativa, concussão e outros delitos funcionais. A tutela desses bens jurídicos possui dimensão coletiva, uma vez que a prática de tais infrações pode comprometer recursos destinados à realização de políticas públicas e afetar a própria credibilidade da Administração perante a sociedade.

Essa característica produz reflexos relevantes sobre a utilização de mecanismos consensuais. Embora a negociação possa constituir instrumento de racionalização da persecução penal, sua aplicação aos delitos contra a Administração Pública não deve ser analisada exclusivamente sob a perspectiva da celeridade processual. A extensão do dano, a possibilidade de reparação, as circunstâncias da conduta e os resultados que podem ser obtidos por meio do acordo constituem elementos relevantes para a definição da resposta estatal.

A Constituição Federal confere especial relevância à tutela da Administração Pública.

O art. 37¹⁰ estabelece os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, enquanto o § 4º¹¹ prevê consequências específicas para os atos de improbidade administrativa. Embora as esferas de responsabilização penal, civil e administrativa possuam autonomia, a proteção constitucional da probidade evidencia a importância atribuída pelo ordenamento à integridade da atuação estatal.

A questão torna-se ainda mais complexa diante das características da criminalidade econômica e dos delitos de corrupção. Trata-se, frequentemente, de criminalidade marcada pela sofisticação dos mecanismos empregados, pela ocultação da origem e do destino dos recursos e pela participação articulada de diferentes agentes. A identificação da materialidade e da autoria pode exigir investigações prolongadas, especialmente quando os valores obtidos ilícitamente são submetidos a operações destinadas a dificultar sua localização.

Nessas circunstâncias, os instrumentos tradicionais de investigação podem encontrar dificuldades para alcançar todos os envolvidos e reconstruir integralmente a dinâmica da atividade criminosa. A própria estrutura desses delitos pode criar barreiras informacionais que dificultam a obtenção de elementos probatórios diretamente relacionados aos fatos. É nesse cenário que os mecanismos negociais assumem particular relevância.

A colaboração premiada, especialmente no enfrentamento da criminalidade organizada, permite que informações provenientes de integrantes ou participantes da estrutura

criminosa contribuam para a identificação de outros envolvidos, o esclarecimento das circunstâncias dos delitos e a localização de valores. A Lei n.º 12.850/2013 prevê expressamente, entre os resultados que podem justificar os benefícios decorrentes da colaboração, a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações¹².

A recuperação de ativos assume especial importância nos crimes contra a Administração Pública, pois a responsabilização penal dos agentes não é suficiente, por si só, para recompor os prejuízos produzidos pela prática criminosa. Quando recursos públicos são desviados, a resposta estatal deve buscar, sempre que juridicamente possível, a restituição dos valores e a redução dos efeitos patrimoniais decorrentes da infração. Nesse sentido, a colaboração pode apresentar dimensão que ultrapassa a obtenção de prova para responsabilização individual, na medida em que as informações fornecidas podem auxiliar na localização de valores, bens e estruturas utilizadas para ocultação do patrimônio ilícito.

O acordo de não persecução penal também contempla mecanismos relacionados à reparação patrimonial. Entre as condições previstas no art. 28-A do Código de Processo Penal encontra-se a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, quando possível, bem como a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime¹³. Quando juridicamente cabível, portanto, o ANPP pode vincular a solução consensual à reparação das consequências da infração.

10 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, 1988, art. 37).

11 §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988, art. 37).

12 Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

IV – a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; (Brasil, 2013, art. 4º).

13 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:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; (Brasil, 1941, art. 28-A).

A dimensão patrimonial, entretanto, não pode ser dissociada das demais circunstâncias do delito. A reparação do dano constitui elemento relevante da resposta estatal, mas deve ser considerada conjuntamente com a gravidade da conduta, a participação do agente, as circunstâncias do caso concreto e os requisitos legais aplicáveis ao instrumento escolhido. A restituição de valores, por si só, não transforma a negociação em solução adequada para toda e qualquer infração contra a Administração Pública.

Essa cautela também se relaciona à legitimidade social dos acordos. A expansão da justiça negocial pode suscitar questionamentos quanto à igualdade de tratamento entre investigados, especialmente quando presentes diferenças significativas na capacidade de negociação ou quando os critérios utilizados para a celebração dos acordos não são suficientemente claros. Em crimes que envolvem interesses coletivos, a percepção de tratamento privilegiado pode comprometer a confiança nas instituições responsáveis pela persecução penal.

Vinícius Gomes de Vasconcellos (2014) chama atenção para os impactos da ampliação dos espaços consensuais sobre as garantias processuais, enquanto Flávio da Silva Andrade (2018) destaca os desafios decorrentes da consolidação da justiça penal consensual no ordenamento brasileiro. Essas preocupações assumem particular relevância nos crimes contra a Administração Pública, nos quais a negociação deve ser compatível tanto com os direitos do investigado quanto com a proteção do patrimônio e do interesse público.

Não se pretende, com isso, afastar a justiça negocial dos crimes econômicos ou de corrupção. Ao contrário, a complexidade dessas infrações pode tornar os instrumentos consensuais especialmente úteis para alcançar resultados que dificilmente seriam obtidos por meio de uma persecução exclusivamente tradicional. A utilidade da negociação deve, contudo, ser aferida a partir de suas finalida-

des, dos resultados concretos esperados e de sua compatibilidade com os requisitos legais e constitucionais aplicáveis.

Nesse contexto, o ANPP e a colaboração premiada desempenham funções distintas. Enquanto o primeiro está direcionado à solução consensual de determinadas infrações mediante o cumprimento de condições legalmente estabelecidas, a segunda apresenta especial relevância como instrumento de obtenção de informações e enfrentamento da criminalidade organizada. A escolha entre os mecanismos, quando juridicamente possível, deve observar suas respectivas finalidades e as características do caso concreto.

A recuperação de ativos constitui, nesse cenário, uma dimensão relevante da tutela do patrimônio público. Em crimes que envolvem desvio de recursos, a efetividade da resposta estatal não pode ser analisada exclusivamente a partir da persecução pessoal dos responsáveis, devendo considerar também a possibilidade de localizar e recuperar valores provenientes da atividade criminosa. Essa perspectiva reforça a importância de instrumentos capazes de superar obstáculos probatórios e patrimoniais característicos da criminalidade econômica.

A justiça negocial pode, assim, contribuir para o fortalecimento da tutela penal da Administração Pública ao ampliar a capacidade investigativa do Estado e favorecer, quando cabível, a reparação dos danos e a recuperação de ativos. Sua utilização, contudo, deve permanecer vinculada às finalidades próprias de cada instrumento e aos critérios que serão examinados nos capítulos seguintes.

Nesse contexto, a legitimidade dos acordos celebrados em crimes contra a Administração Pública dependerá, em grande medida, da atuação responsável do Ministério Público, especialmente na definição das condições negociadas, na avaliação da utilidade da solução consensual e na fundamentação das escolhas realizadas. É justamente essa dimensão institucional que será examinada no próximo capítulo, dedicado ao papel do Ministério Público e aos limites de sua atuação negocial.

4 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DA ATUAÇÃO NEGOCIAL

A expansão da justiça negocial modificou significativamente a atuação do Ministério Público no processo penal. Se, no modelo tradicional, a atuação ministerial estava predominantemente associada ao oferecimento e à sustentação da acusação, a incorporação de instrumentos consensuais passou a exigir também avaliação estratégica, negociação e fiscalização do cumprimento das condições pactuadas. Essa transformação, contudo, não representa substituição da legalidade pela discricionariedade, mas ampliação de um espaço de atuação submetido aos limites constitucionais e legais.

A Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei¹⁴. A titularidade da ação penal não confere, entretanto, liberdade arbitrária para dispor da pretensão punitiva. Ao contrário, a posição constitucional do órgão impõe atuação orientada pela legalidade, pela defesa da ordem jurídica e pela proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse contexto, a atuação negocial constitui dimensão contemporânea da função persecutória. Quando a legislação autoriza a celebração de determinado acordo, o Ministério Público dispõe de instrumentos que permitem definir, dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento, a estratégia mais adequada para a tutela penal do caso concreto. A justiça negocial, portanto, não rompe com a titularidade da ação penal, mas representa uma forma de exercício dessa atribuição nas hipóteses admitidas pelo legislador.

Essa compreensão é especialmente relevante no acordo de não persecução penal. O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece requisitos objetivos para sua celebração e condiciona sua utilização à demonstração de que a medida seja necessária e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime. Não se

trata, assim, de decisão fundada exclusivamente na conveniência subjetiva do membro do Ministério Público, mas de atuação juridicamente condicionada.

A mesma lógica se aplica à colaboração premiada. A Lei n.º 12.850/2013 disciplina o acordo como negócio jurídico-processual e meio de obtenção de prova, exigindo utilidade e interesse públicos e estabelecendo resultados que podem justificar a concessão de benefícios, entre eles a identificação de outros integrantes da organização criminosa, a prevenção de novas infrações e a recuperação total ou parcial do produto ou proveito do crime.

A atuação negocial do Ministério Público caracteriza-se, portanto, por uma discricionariedade juridicamente condicionada. O órgão possui espaço para avaliar a utilidade da solução consensual, definir estratégias de persecução e negociar condições legalmente admissíveis, mas não pode afastar requisitos legais, criar benefícios não autorizados ou estabelecer cláusulas incompatíveis com os direitos fundamentais.

Nos crimes contra a Administração Pública, essa responsabilidade assume dimensão particular. A negociação pode contribuir para revelar estruturas de corrupção, identificar agentes, esclarecer a dinâmica criminosa e localizar valores desviados, mas também produz consequências relevantes para o patrimônio público e para a confiança da sociedade nas instituições. A atuação ministerial deve, por isso, considerar simultaneamente a eficiência da persecução, a responsabilização dos envolvidos e a reparação das consequências do delito.

A legitimidade dos acordos depende, nesse sentido, da adoção de critérios objetivos. O primeiro é o preenchimento dos requisitos legais específicos do instrumento utilizado. A conveniência da negociação, isoladamente considerada, não é suficiente para justificar sua celebração.

¹⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (Brasil, 1988, art. 129).

Também deve ser avaliada a utilidade concreta do acordo, especialmente nos instrumentos voltados à obtenção de informações. Na colaboração premiada, por exemplo, os benefícios devem guardar relação com resultados efetivamente relevantes para a investigação ou para o processo, e não decorrer simplesmente da disposição abstrata do investigado em colaborar.

Outro parâmetro fundamental é a proporcionalidade entre os benefícios concedidos e os resultados obtidos. A vantagem atribuída ao colaborador ou investigado deve manter relação racional com sua contribuição para a persecução penal. Nos crimes contra a Administração Pública, essa análise deve considerar ainda a existência e a extensão de eventual dano ao erário, sem transformar a reparação patrimonial em mecanismo de simples compensação financeira capaz de substituir, por si só, a responsabilização penal.

Devem ser consideradas, igualmente, a gravidade da conduta, a extensão da lesão produzida, o grau de participação do agente e as circunstâncias concretas da infração. A observância desses critérios contribui para a isonomia, evitando que a justiça negocial se transforme em espaço de favorecimento pessoal ou de decisões casuísticas.

A voluntariedade também constitui elemento indispensável. A negociação penal envolve obrigações e possíveis renúncias com consequências relevantes para a esfera jurídica do investigado, razão pela qual sua manifestação de vontade deve ser livre, consciente e acompanhada de defesa técnica adequada. Do mesmo modo, as condições pactuadas devem guardar relação com as finalidades legais do instrumento, não sendo admissível a imposição de obrigações arbitrárias ou desnecessárias.

A ampliação do espaço negocial torna igualmente relevante o dever de fundamentação. Se a negociação permite que determinadas decisões sejam tomadas antes da instauração ou do desenvolvimento integral de um processo, é necessário que as razões que justificam essas escolhas possam ser identi-

ficadas e posteriormente controladas. A motivação deve demonstrar, especialmente, a presença dos requisitos legais, a adequação do instrumento escolhido, sua utilidade e a proporcionalidade das condições estabelecidas.

A transparência deve ser compreendida em conjunto com as necessidades de sigilo próprias de determinadas investigações. Não se exige publicidade irrestrita de informações cuja divulgação possa comprometer diligências ou direitos dos envolvidos, mas a preservação do sigilo não pode impedir o controle da legalidade e da adequação das decisões nos limites estabelecidos pelo ordenamento.

Nesse sentido, a própria disciplina da colaboração premiada estabelece mecanismos destinados a conferir segurança jurídica às negociações, como a formalização dos atos, a presença de defesa técnica e a submissão do acordo ao controle judicial. O controle, contudo, não elimina a autonomia funcional do Ministério Público. Ao contrário, constitui mecanismo de legitimação da atuação institucional, assim como os instrumentos de controle interno e as orientações destinadas à uniformização da atuação ministerial.

A atuação negocial do Ministério Público deve ser compreendida, portanto, como atividade estratégica submetida a parâmetros jurídicos objetivos. Legalidade, utilidade, proporcionalidade, voluntariedade, fundamentação e controle constituem elementos indispensáveis para que a negociação produza resultados legítimos. Nos crimes contra a Administração Pública, esses parâmetros assumem especial relevância diante da necessidade de conciliar os interesses da persecução penal com a proteção do patrimônio público e da confiança social nas instituições.

O desafio, portanto, não consiste em restringir indevidamente a utilização dos mecanismos consensuais, mas em assegurar que o espaço de negociação seja exercido de maneira previsível, fundamentada e compatível com a Constituição e com a legislação. A eficiência somente se mostra legítima quando acompanhada de responsabilidade jurídica e institucional.

5 JUSTIÇA NEGOCIAL, REPARAÇÃO DO DANO E PREVENÇÃO DA IMPUNIDADE

A análise da justiça negociada nos crimes contra a Administração Pública não pode se limitar à existência ou não de processo penal. A efetividade da resposta estatal deve considerar também os resultados concretamente produzidos pelos mecanismos consensuais, especialmente quanto à reparação dos danos, à recuperação de valores e à prevenção de novas infrações.

Nos delitos que envolvem corrupção, peculato, fraude e outras formas de criminalidade econômica, a dimensão patrimonial possui especial relevância. O desvio de recursos públicos pode comprometer políticas públicas, serviços essenciais e a confiança da população na Administração. Por essa razão, quando a prática criminosa produz prejuízo ao erário, a resposta estatal deve buscar, sempre que juridicamente possível, a recomposição do patrimônio atingido.

A justiça negociada pode contribuir para esse objetivo mediante a inclusão de obrigações de reparação e restituição entre as condições do acordo, quando legalmente cabíveis. No acordo de não persecução penal, por exemplo, o art. 28-A do Código de Processo Penal prevê a reparação do dano ou a restituição da coisa, quando possível, além da renúncia a bens e direitos indicados como instrumentos, produto ou proveito do crime. A solução consensual pode, assim, produzir resultados concretos para a recomposição patrimonial sem que isso implique afastamento automático da responsabilização.

É necessário, contudo, distinguir a efetiva reparação do dano do simples pagamento de determinada quantia. A obrigação deve guardar relação com o prejuízo efetivamente causado e considerar os elementos disponíveis sobre sua extensão. Além disso, os crimes contra a Administração Pública podem produzir consequências que ultrapassam a dimensão econômica imediata, atingindo a moralidade administrativa, a confiança institucional e a regularidade dos serviços públicos. A

reparação patrimonial constitui, portanto, importante dimensão da resposta, mas não esgota a análise da gravidade da conduta.

A recuperação de ativos assume particular relevância na criminalidade econômica. Em estruturas criminosas complexas, os valores obtidos ilicitamente podem ser transferidos, ocultados ou incorporados a estruturas patrimoniais destinadas a dificultar sua localização. Nesses casos, a obtenção da condenação de determinados agentes não garante, por si só, a recuperação do patrimônio desviado.

A colaboração premiada pode desempenhar papel estratégico nesse cenário. A Lei n.º 12.850/2013 inclui entre os resultados que podem decorrer da colaboração efetiva a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações. As informações fornecidas pelo colaborador podem auxiliar na identificação de contas, bens, empresas, intermediários e outras estruturas utilizadas para ocultação do patrimônio ilícito, superando barreiras informacionais que dificultariam sua localização por meios tradicionais.

A recuperação de ativos, portanto, constitui importante dimensão da eficiência persecutória. Nos crimes que envolvem enriquecimento ilícito ou desvio de recursos públicos, a efetividade da resposta estatal não deve ser medida exclusivamente pelo número de denúncias ou condenações, mas também pela capacidade de retirar do agente o proveito econômico obtido com a prática criminosa e, quando possível, restituí-lo ao patrimônio público.

Essa perspectiva, entretanto, não autoriza a transformação da justiça negociada em espécie de “justiça penal tarifada”, na qual o pagamento de determinado valor seria suficiente para afastar as consequências do delito. A legitimidade do acordo depende da conjugação entre reparação, responsabilização, proporcionalidade e observância dos requisitos legais. A recuperação patrimonial deve integrar uma estratégia mais ampla de persecução, que pode envolver medidas investigativas, cautelares, assecuratórias e de perdimento previstas no ordenamento.

Também é necessário considerar os riscos decorrentes da utilização inadequada dos mecanismos consensuais. A busca por eficiência não pode justificar benefícios desproporcionais, encerramento prematuro de investigações ou condições incompatíveis com a gravidade da conduta. Do mesmo modo, a capacidade econômica ou o poder de negociação do investigado não podem determinar tratamento privilegiado em relação a outros indivíduos submetidos a situações juridicamente semelhantes.

A voluntariedade constitui outro aspecto relevante. A negociação penal ocorre em contexto de assimetria entre o Estado e o investigado, especialmente diante dos instrumentos de investigação disponíveis ao Ministério Público. Por isso, a manifestação de vontade deve ser efetiva, consciente e acompanhada de defesa técnica, de modo a impedir que o consenso seja obtido mediante pressão indevida.

Nos crimes contra a Administração Pública, também deve ser evitada a redução da resposta estatal à dimensão patrimonial. A possibilidade de recuperar recursos públicos é relevante, mas não significa que a criminalidade econômica possa ser solucionada mediante pagamento. A compreensão nesse sentido poderia produzir efeito incompatível com as finalidades de prevenção e reprovação do delito, sobretudo em relação a agentes com elevada capacidade econômica.

A prevenção da impunidade, portanto, não se confunde com a maximização indiscriminada da punição. Em determinadas situações, um acordo capaz de revelar uma estrutura criminosa, recuperar valores e interromper práticas ilícitas pode produzir resultados mais abrangentes do que uma persecução prolongada concentrada na responsabilização individual de determinado agente. O que legitima essa escolha, entretanto, é a obtenção de resultados juridicamente adequados, e não a simples redução do tempo ou do custo da persecução.

Desse modo, reparação do dano, recuperação de ativos e prevenção da impunidade constituem dimensões complementares da

justiça negocial. A solução consensual poderá contribuir para uma tutela mais efetiva da Administração Pública quando produzir resultados concretos para a proteção do patrimônio público e para o enfrentamento da criminalidade, sem transformar a negociação em mecanismo de privilégios ou de redução desproporcional da responsabilidade penal.

A legitimidade desses resultados, contudo, depende da observância de limites que ultrapassam a legislação específica de cada instrumento. A voluntariedade, o devido processo legal, a proporcionalidade, a igualdade de tratamento e o controle das decisões constituem parâmetros indispensáveis para que a consensualidade seja compatível com a ordem constitucional. É essa dimensão que será examinada no capítulo seguinte.

6 LIMITES CONSTITUCIONAIS E PARÂMETROS PARA A LEGITIMAÇÃO DOS ACORDOS

A expansão da justiça negocial exige que sua utilização seja analisada à luz da Constituição Federal. A possibilidade de negociação no processo penal não afasta os limites impostos ao exercício do poder punitivo estatal. Ao contrário, quanto maior o espaço de participação das partes na definição da resposta penal, maior a necessidade de assegurar que essa atuação permaneça compatível com os direitos fundamentais e com os princípios que estruturam o processo penal.

A legitimidade dos acordos depende, portanto, da conjugação entre consensualidade e constitucionalidade. A existência de manifestação formal de vontade não é suficiente para conferir validade ao negócio jurídico-processual. É necessário verificar se o consentimento foi livre e informado, se houve assistência técnica adequada, se as condições estabelecidas são proporcionais e se o acordo respeita os requisitos previstos em lei.

O devido processo legal constitui, nesse contexto, parâmetro fundamental. A justiça negocial não representa uma zona afastada das garantias processuais, mas uma forma

específica de exercício da persecução penal, na qual determinadas escolhas são realizadas consensualmente. A voluntariedade assume especial relevância, pois o investigado ou acusado deve compreender as consequências jurídicas da decisão e manifestar sua vontade sem coação indevida.

A defesa técnica constitui garantia indispensável para essa compreensão. No acordo de não persecução penal e na colaboração premiada, a legislação estabelece mecanismos destinados a assegurar a participação da defesa e o controle da legalidade e da voluntariedade. Tais exigências demonstram que o consenso somente pode ser considerado legítimo quando construído a partir de uma decisão consciente e juridicamente assistida.

O contraditório, por sua vez, deve ser compreendido de acordo com as características de cada instrumento. A existência de investigações sigilosas pode limitar, em determinados momentos, o acesso integral aos elementos informativos, mas não elimina o direito de defesa. Na colaboração premiada, essa preocupação é particularmente relevante quando as declarações do colaborador produzem efeitos sobre terceiros, pois o acordo não pode, por si só, substituir a necessidade de produção e valoração de elementos probatórios submetidos às garantias processuais.

Outro parâmetro essencial é a proporcionalidade. A liberdade negocial não autoriza a imposição de obrigações excessivas nem a concessão de benefícios que não possam ser juridicamente justificados. As cláusulas devem guardar relação com a natureza da infração, com as finalidades do instrumento utilizado e com os resultados concretamente esperados ou obtidos.

Nos crimes contra a Administração Pública, essa análise deve considerar a gravidade da conduta, a extensão do dano, a participação individual do agente e, quando existente, a dimensão do prejuízo causado ao patrimônio público. A reparação do dano pode constituir elemento relevante da solução consensual, mas deve ser dimensionada de acordo

com o prejuízo efetivamente produzido, não podendo servir simultaneamente como obrigação meramente simbólica ou como mecanismo de transformação da responsabilização penal em simples compensação financeira.

A proporcionalidade também deve orientar a relação entre os benefícios concedidos e os resultados obtidos. Especialmente na colaboração premiada, quanto maior a vantagem conferida ao colaborador, maior deve ser a relevância concreta de sua contribuição para a investigação, a persecução penal, a desarticulação da organização criminosa ou a recuperação dos ativos provenientes da atividade ilícita. O benefício não pode ser desvinculado da utilidade efetivamente produzida.

Por fim, a legitimidade dos acordos depende da existência de mecanismos adequados de controle. A negociação é realizada pelas partes legitimadas, mas seus efeitos ultrapassam, especialmente nos crimes contra a Administração Pública, os interesses individuais dos negociadores. Por essa razão, a autonomia conferida ao Ministério Público deve coexistir com mecanismos capazes de assegurar a legalidade e a regularidade das soluções adotadas.

O controle jurisdicional exerce papel relevante nesse modelo. O juiz não deve atuar como negociador, sob pena de comprometer a necessária separação entre as funções de acusação e julgamento. Sua atuação deve concentrar-se na verificação dos requisitos que a legislação lhe atribui, especialmente quanto à legalidade, à regularidade e à voluntariedade do acordo, conforme o instrumento utilizado.

Esse controle não representa substituição da atuação ministerial pela atividade judicial. Ao Ministério Público permanece assegurada sua autonomia funcional e sua competência constitucional para promover a ação penal pública e celebrar os negócios jurídicos autorizados pela legislação. O controle jurisdicional atua, justamente, como mecanismo de garantia da validade jurídica do resultado alcançado.

Também são relevantes os mecanismos de controle institucional existentes no próprio Ministério Público, como orientações normativas, órgãos de revisão e atividade correicional. Esses instrumentos podem contribuir para reduzir disparidades injustificadas, conferir maior previsibilidade à atuação ministerial e prevenir decisões fundamentadas exclusivamente em critérios subjetivos.

Isso não significa estabelecer uma padronização absoluta dos acordos. A individualização permanece necessária, pois cada investigação apresenta características próprias quanto à conduta, à participação dos envolvidos, à extensão do dano e aos resultados que podem ser obtidos mediante negociação. O objetivo dos parâmetros institucionais deve ser estabelecer critérios mínimos de racionalidade e controle, e não eliminar a análise das particularidades do caso concreto.

Nos crimes contra a Administração Pública, esses mecanismos assumem importância ainda maior em razão da dimensão coletiva dos interesses envolvidos. A utilização responsável da justiça negocial exige que os acordos sejam capazes de demonstrar sua compatibilidade com a proteção do patrimônio público, a moralidade administrativa e a confiança social nas instituições, sem que o interesse público seja utilizado como justificativa para afastar garantias individuais.

A legitimidade da justiça negocial depende, assim, do equilíbrio entre autonomia e controle, eficiência e garantias, consensualidade e responsabilidade institucional. A negociação penal pode constituir instrumento legítimo de racionalização da persecução e de produção de resultados concretos, mas sua eficiência somente possui valor jurídico quando alcançada dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação.

Nesse sentido, os limites constitucionais não representam obstáculos à justiça negocial. Constituem, ao contrário, as condições que permitem distinguir uma solução consensual legítima de uma atuação arbitrária. A justiça negocial somente se legitima quando

a busca por eficiência permanece vinculada à proteção dos direitos fundamentais, à proporcionalidade das concessões e à possibilidade de controle das decisões adotadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar os limites constitucionais e institucionais da justiça negocial aplicada aos crimes contra a Administração Pública, com especial atenção à atuação do Ministério Público, à reparação do dano e à recuperação de ativos.

A análise demonstrou que a justiça penal negocial passou a ocupar posição relevante no sistema criminal brasileiro, especialmente a partir da incorporação progressiva de mecanismos consensuais ao ordenamento jurídico. A expansão desses instrumentos modificou a dinâmica da persecução penal e ampliou as possibilidades de atuação do Ministério Público, sem, contudo, afastar os princípios e as garantias que limitam o exercício do poder punitivo estatal.

No âmbito dos crimes contra a Administração Pública, a consensualidade apresenta especial potencial diante da complexidade da criminalidade econômica e das dificuldades relacionadas à identificação dos envolvidos, à obtenção de provas e à localização de recursos desviados. Instrumentos como o acordo de não persecução penal e a colaboração premiada podem contribuir para uma resposta mais efetiva, especialmente quando associados à reparação do dano, à obtenção de informações relevantes e à recuperação de ativos.

A recuperação do patrimônio público constitui, nesse contexto, importante dimensão da efetividade da persecução penal. A resposta estatal não deve ser avaliada exclusivamente pela quantidade de processos ou condenações, mas também pela capacidade de impedir a manutenção das vantagens econômicas obtidas ilicitamente e de recompor, quando possível, os prejuízos causados ao erário. Essa dimensão patrimonial, entretanto, não pode ser utilizada para transformar

a justiça negocial em mecanismo de simples compensação financeira.

A atuação do Ministério Público assume, nesse cenário, papel central. A titularidade constitucional da ação penal pública confere ao órgão relevante espaço de avaliação e negociação, mas não autoriza discricionariedade ilimitada. A celebração de acordos deve permanecer vinculada aos requisitos legais, à fundamentação, à proporcionalidade, à voluntariedade, à defesa técnica e à proteção do interesse público.

A hipótese inicialmente formulada, portanto, mostra-se confirmada. A justiça negocial pode constituir instrumento legítimo e eficiente de enfrentamento aos crimes contra a Administração Pública, especialmente quando contribui para ampliar a capacidade investigativa, desarticular estruturas criminosas, reparar danos e recuperar ativos. Sua legitimidade, contudo, não decorre apenas dos resultados alcançados, mas da observância dos parâmetros jurídicos que orientam a obtenção desses resultados.

Nesse sentido, a eficiência não pode ser compreendida como valor absoluto. A rapidez da resposta estatal não justifica violações às garantias fundamentais, assim como a proteção dessas garantias não exige o afastamento de instrumentos consensuais expressamente admitidos pelo ordenamento. O desafio está justamente em estabelecer um modelo no qual a negociação seja capaz de responder à complexidade da criminalidade contemporânea sem se converter em espaço de arbitrariedade ou tratamento privilegiado.

A legitimidade dos acordos depende, assim, da conjugação entre consensualidade, responsabilidade institucional e controle. A voluntariedade e a defesa técnica asseguram a legitimidade da participação do investigado; a proporcionalidade orienta a relação entre obrigações e benefícios; e a fundamentação e os mecanismos de controle institucional e jurisdicional permitem verificar a compatibilidade das escolhas realizadas com a legislação e a Constituição.

Conclui-se, portanto, que a justiça negocial não deve ser compreendida como alternativa entre eficiência e garantias fundamentais. Sua legitimidade reside justamente na capacidade de conciliar essas dimensões. Nos crimes contra a Administração Pública, essa tarefa assume especial relevância, pois a persecução deve proteger simultaneamente os direitos dos indivíduos e os interesses coletivos relacionados à integridade da Administração, ao patrimônio público e à confiança social nas instituições.

O fortalecimento da justiça negocial, desse modo, não depende simplesmente da ampliação do número de acordos celebrados, mas da qualidade jurídica das negociações, da objetividade dos critérios utilizados e da efetividade dos mecanismos de controle. Quando submetido a esses parâmetros, o consenso penal deixa de representar mera alternativa ao processo tradicional e passa a constituir instrumento legítimo de racionalização da persecução, de responsabilização dos envolvidos e de proteção concreta do interesse público.

A justiça negocial, em última análise, não encontra sua legitimidade na redução da resposta penal, mas na capacidade de produzir uma resposta juridicamente adequada, constitucionalmente controlada e efetivamente útil à sociedade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Limites jurídicos da delação premiada e a necessidade de controle recursal contra a sentença homologatória. In: VELOSO, Roberto Carvalho; SILVA, Fernando Quadros da (org.). *Justiça Federal: estudos em homenagem aos 45 anos da AJUFE*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. v. 1, p. 289-311.

ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. Salvador: JusPodivm, 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. 2. ed. Madrid: Trotta, 1997.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.95**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro**. 2014. 361 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.



**A PROTEÇÃO DA VÍTIMA NA JUSTIÇA
NEGOCIAL APLICADA AOS CRIMES DA
LEI Nº 15.358/2026: LIMITES AO NÃO
OFERECIMENTO DA DENÚNCIA
E DEVERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**



A PROTEÇÃO DA VÍTIMA NA JUSTIÇA NEGOCIAL APLICADA AOS CRIMES DA LEI Nº 15.358/2026: LIMITES AO NÃO OFERECIMENTO DA DENÚNCIA E DEVERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LORRAYNE CAMPOS MERLO

RESIDENTE JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, instituiu o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil e tipificou o domínio social estruturado e o favorecimento ao domínio social estruturado. A resposta legislativa parte de realidade na qual grupos armados não apenas cometem infrações isoladas, eles controlam territórios, intimidam populações e autoridades, exploram atividades econômicas, interferem em serviços comunitários e essenciais e impõem padrões privados de conduta. A vítima, nesse cenário, pode ser a pessoa diretamente ameaçada, extorquida, ferida ou privada de um bem; pode ser também o familiar atingido e, em dimensão coletiva, a comunidade submetida à ordem violenta da organização.

A nova lei combina penas elevadas, regras de execução mais severas, técnicas especiais de investigação e extensa disciplina de constrição e perda de ativos. Seus arts. 4º – parágrafo único –, 8º e 32 remetem, com alcances distintos, à Lei nº 12.850/2013. Essas remissões autorizam o emprego da colaboração premiada como meio de obtenção de prova, mas não mencionam expressamente o benefício do não oferecimento da denúncia. O ponto exige interpretação: para alcançar lideranças, prevenir novos delitos e desarticular a base financeira da facção, discute-se se o Ministério Público pode, atendidos os requisitos do art. 4º, § 4º, deixar de denunciar o integrante que coopera. O resultado

pode proteger vítimas futuras, mas também afetar as expectativas e os direitos das pessoas atingidas pela atuação do colaborador.

O problema investigado é o seguinte: em que medida a proteção da vítima limita e orienta a atuação do Ministério Público na colaboração premiada aplicada aos crimes da Lei nº 15.358/2026, especialmente quando o benefício cogitado é o não oferecimento da denúncia? A hipótese desenvolvida distingue participação de poder decisório. A vítima não é parte no acordo, não dispõe da ação penal pública e não pode impedir a celebração. Entretanto, a ausência de veto não significa ausência de direitos. Informação compatível com o sigilo, avaliação de risco, prevenção da revitimização, consideração fundamentada do dano e estratégia de reparação constituem deveres institucionais que devem integrar a decisão negocial.

O artigo emprega método jurídico-dogmático e pesquisa documental, mediante interpretação literal, sistemática e teleológica da Constituição, do Código de Processo Penal, das Leis nº 9.807/1999, 12.850/2013, 13.431/2017 e 15.358/2026, de precedentes do Supremo Tribunal Federal e de atos normativos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). O objetivo não é atribuir à vítima uma posição que a lei não conferiu, mas propor critérios exequíveis para que a busca de eficiência não reproduza invisibilidade institucional.

2 A VÍTIMA DO DOMÍNIO SOCIAL ESTRUTURADO

2.1 PROTEÇÃO PELA PENA E INVISIBILIDADE NO PROCEDIMENTO

A centralidade material da vítima é perceptível no próprio tipo penal. O art. 2º da Lei nº 15.358/2026 alcança a organização que, mediante violência, ameaça ou coerção, busca domínio social estruturado sobre população ou agentes públicos, compromete a segurança pública, impede a atuação policial, controla atividades econômicas ou serviços comunitários e essenciais ou ataca infraestruturas relevantes. O § 1º, III, agrava a resposta quando a violência ou ameaça recai, entre outros, sobre membros do Ministério Público, agentes de segurança, crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou pessoas vulneráveis. As alterações promovidas no Código Penal também intensificaram a tutela de bens individuais por meio da pena (Brasil, 2026).

Essa proteção, contudo, é predominantemente punitiva. A Lei nº 15.358/2026 não criou estatuto processual da vítima, não disciplinou sua informação em atos negociais e não estabeleceu caminho próprio para sua reparação. A pessoa atingida aparece como fundamento da severidade, mas não como sujeito expressamente considerado na tomada de decisão consensual. A lacuna é especialmente sensível porque a dominação territorial produz vítimas silenciosas: comerciantes submetidos a cobranças, moradores impedidos de circular, usuários privados de serviços, famílias deslocadas e agentes públicos intimidados podem não se apresentar espontaneamente por medo de retaliação.

A noção aplicável precisa ser funcional. A Resolução CNMP nº 243/2021 reconhece como vítima a pessoa natural ou jurídica que sofreu dano físico, emocional ou patrimonial diretamente causado por crime, ato infracional, calamidade, desastre natural ou grave violação de direitos humanos. A Declaração das Nações Unidas de 1985 contempla pessoas que, individual ou coletivamente, sofreram prejuízos, indepen-

dentemente de o autor ter sido identificado, processado ou condenado (ONU, 1985; CNMP, 2021). Isso permite distinguir a vítima individual juridicamente identificável da dimensão comunitária do dano. Não se afirma que toda coletividade possua, automaticamente, os mesmos direitos processuais do ofendido; afirma-se que o impacto territorial e coletivo é dado relevante para a atuação constitucional do Ministério Público.

2.2 DIREITOS QUE ANTECEDEM O ACORDO

O silêncio da lei especial não cria vazio normativo. O art. 201 do Código de Processo Penal assegura ao ofendido comunicação sobre atos processuais relevantes e admite encaminhamento para atendimento multidisciplinar e adoção de medidas destinadas à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem. A Lei nº 9.807/1999 organiza programas de proteção a vítimas e testemunhas expostas a coação ou grave ameaça em razão de colaboração com a investigação ou o processo. Quando crianças e adolescentes forem vítimas ou testemunhas, a Lei nº 13.431/2017 disciplina a escuta especializada e o depoimento especial, assegura respeito à privacidade e determina a prevenção da violência institucional (Brasil, 1941, 1999, 2017).

No âmbito ministerial, a Resolução CNMP nº 243/2021 instituiu política de proteção integral, promoção de direitos e apoio às vítimas. A Resolução CNMP nº 332/2026 acrescentou proteção específica ao atendimento de crianças e adolescentes. Em Minas Gerais, a Resolução PGJ nº 33/2022 internalizou essa orientação; a Resolução PGJ nº 38/2023 criou a Casa Lilian e a Resolução PGJ nº 23/2024 integrou sua atuação ao Programa Reconstruído. Esses atos não alteram os requisitos legais da colaboração nem conferem à vítima titularidade sobre a ação penal; vinculam, porém, a forma pela qual a instituição exerce suas atribuições. A proteção da vítima integra a resposta ministerial ao fato criminoso (CNMP, 2021, 2026; MPMG, 2022, 2023, 2024).

3 A VÍTIMA DIANTE DA COLABORAÇÃO PREMIADA

3.1 APLICABILIDADE DO ACORDO E AUSÊNCIA DE PODER DE VETO

A colaboração premiada é definida pelo art. 3º-A da Lei nº 12.850/2013 como negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, condicionado à utilidade e ao interesse públicos. Entre os resultados legalmente relevantes estão a identificação de coautores, a revelação da estrutura da organização, a prevenção de infrações, a recuperação do produto ou proveito e a localização de eventual vítima com integridade física preservada. Nos crimes da Lei nº 15.358/2026, as remissões às disposições materiais e ao Capítulo II da Lei nº 12.850/2013 asseguram o emprego da colaboração como técnica investigativa. A extensão dessas remissões aos prêmios legais, especialmente ao art. 4º, § 4º, é questão interpretativa, pois cooperação e benefício compõem a estrutura funcional do negócio jurídico (Didier Jr.; Bomfim, 2016).

O art. 4º, § 4º, da Lei nº 12.850/2013 autoriza o Ministério Público a deixar de oferecer denúncia se a proposta se referir a infração de cuja existência não haja prévio conhecimento e o colaborador não for líder da organização e for o primeiro a prestar efetiva colaboração. A Lei nº 15.358/2026 não reproduziu o benefício nem o vedou expressamente, embora tenha atribuído natureza hedionda aos novos delitos. Sustenta-se, neste artigo, sua incidência em tese, porque a colaboração perderia coerência funcional se a remissão legal admitisse a cooperação, mas excluísse, sem disposição expressa, um de seus resultados premiais. A interpretação deve permanecer excepcional, sujeita ao exame de compatibilidade e aos requisitos estritos do § 4º. No HC 127.483/PR, o Supremo Tribunal Federal qualificou o acordo como negócio jurídico processual personalíssimo; na Pet 7.074 QO/DE, diferenciou o controle inicial de legalidade da posterior aferição de eficácia (Brasil, 2016, 2018).

A vítima não integra a relação negocial prevista no art. 4º, § 6º. As tratativas ocorrem entre delegado e investigado, com manifestação do Ministério Público, ou entre Ministério

Público e investigado ou acusado, sempre assistido por defensor. Exigir anuência do ofendido criaria requisito não previsto e poderia inviabilizar investigação sigilosa, fragmentar a ação penal pública e expor pessoas a riscos adicionais. A vítima deve ser ouvida quando isso for seguro e útil para compreender danos e necessidades; sua manifestação deve ser considerada, mas não possui efeito vinculante. Em fórmula direta: direito à consideração não equivale a poder de veto.

3.2 O EFEITO ESPECÍFICO DO NÃO OFERECIMENTO DA DENÚNCIA

A imunidade acusatória produz consequência distinta dos demais prêmios. Se o colaborador não é denunciado pelos fatos abrangidos, não haverá, contra ele, processo e sentença penal condenatória capaz de fixar valor mínimo para reparação, como prevê o art. 387, IV, do Código de Processo Penal. A responsabilidade civil pelo dano não desaparece, tampouco ficam automaticamente afastadas a restituição de coisas, o perdimento de bens de origem ilícita ou medidas cabíveis em outras esferas. Todavia, a vítima perde a via incidental que poderia formar título executivo no processo criminal e passa a depender de outras estratégias reparatórias.

A comparação com o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) evidencia a assimetria. No ANPP, o art. 28-A, I, estabelece como condição a reparação do dano ou restituição da coisa, salvo impossibilidade, e o § 9º determina que a vítima seja intimada da homologação e do descumprimento. A colaboração premiada não contém comandos equivalentes. Não é juridicamente correto transportar de modo automático as regras do ANPP para outro instituto; é igualmente inadequado concluir que, por isso, o dano seja irrelevante. Natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato integram a valoração do benefício pelo art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013, e a situação das vítimas concretiza esses vetores.

Quanto mais amplo o benefício, mais precisa ser a motivação sobre seus efeitos. A decisão pelo § 4º precisa indicar quais danos

são conhecidos, se há vítimas sob risco, como ficarão preservadas as pretensões reparatórias e por que o ganho esperado – prevenção de ataques, localização de pessoas, alcance do comando ou recuperação extraordinária de ativos – supera o custo de não acusar aquele agente. Não se exige publicidade prematura, mas registro sigiloso e controlável. O benefício máximo reclama justificação máxima do impacto sobre as vítimas.

3.3 INFORMAÇÃO POSSÍVEL E SIGILO NECESSÁRIO

O direito à informação não é absoluto nem possui conteúdo idêntico em todas as fases. A comunicação antecipada pode revelar a existência do Acordo, comprometer diligências, expor o colaborador e aumentar o risco para a própria vítima. Por isso, a solução adequada é graduada. Durante tratativas e operações, devem prevalecer a reserva e o acesso restrito. Cessado o risco concreto, a vítima identificada deve receber informação compreensível sobre a solução adotada, os canais de proteção e as possibilidades de restituição ou reparação, na extensão compatível com decisões judiciais e com o sigilo remanescente.

Também é necessário separar informação de exposição. O dever institucional não autoriza compartilhar dados que permitam à facção identificar quem prestou declarações, nem obriga a vítima a repetir narrativas traumáticas perante unidades diferentes. O registro de atendimento, a circulação controlada de dados e a escuta por equipe capacitada reduzem vitimização secundária. Nos casos envolvendo criança ou adolescente, a observância da Lei nº 13.431/2017 é imperativa; nas situações de grave ameaça, a avaliação de ingresso em programa de proteção deve ocorrer antes de atos que aumentem a visibilidade da vítima.

4 PROTEÇÃO E NÃO REVITIMIZAÇÃO EM CRIMES DE FACÇÃO

A violência faccionada apresenta risco que não se encerra com a prisão de um integrante.

O domínio social depende de reputação, vigilância informal, controle econômico e capacidade de punir quem procura o Estado. Uma colaboração pode desorganizar esse equilíbrio, desencadear disputas internas e gerar represália contra moradores, familiares, comerciantes ou servidores. A análise de utilidade do Acordo, portanto, deve incluir risco vitimológico: quem poderá ser exposto pelas informações, pelas diligências e pelos resultados operacionais que decorrerão da cooperação?

A resposta não pode ser genérica. Para cada grupo de vítimas, devem ser avaliados urgência, capacidade de retaliação, vínculo territorial, vulnerabilidades pessoais, dependência econômica e possibilidade de deslocamento. Medidas policiais de segurança, preservação de identidade, atendimento psicossocial, encaminhamento ao PROVITA e articulação com serviços públicos podem ser combinados conforme o caso. A concordância da pessoa é indispensável para intervenções que dependam de adesão, mas a oferta de proteção e a explicação dos riscos são deveres estatais.

Nos territórios controlados, a vítima individual pode não desejar contato formal. A recusa deve ser respeitada e não pode ser interpretada automaticamente como inexistência de dano. O Ministério Público pode utilizar diagnósticos territoriais, dados de serviços públicos, informações patrimoniais e atuação coletiva para dimensionar efeitos sem converter moradores em instrumentos da investigação. Quando necessária a oitiva, devem ser evitadas sucessivas convocações e perguntas alheias ao objeto, sobretudo se a informação já estiver documentada por meio idôneo.

A colaboração pode, por outro lado, gerar proteção concreta: localizar pessoa sequestrada, impedir execução, identificar agente infiltrado, revelar rota de armas ou interromper extorsões. Esses resultados devem possuir peso elevado na definição do benefício, desde que verificáveis. O enfoque vitimológico não é obstáculo à eficiência; ele aprimora a medida do resultado. Uma colaboração que previne dano grave tem valor qualitativamente distinto daquela que apenas confirma informação já disponível.

5 RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E REPARAÇÃO: FINALIDADES QUE NÃO SE CONFUNDEM

A Lei nº 15.358/2026 fez da desarticulação patrimonial um de seus eixos. Os arts. 9º a 27 disciplinam apreensão, indisponibilidade, intervenção em pessoas jurídicas, perdimento extraordinário e ação civil autônoma de perda de bens. O regime protege terceiros de boa-fé, empregos, contratos lícitos e serviços e direciona recursos a fundos de segurança pública e a estruturas estatais de persecução. Não estabelece, contudo, prioridade geral de indenização às vítimas com os valores confiscados (Brasil, 2026).

Confisco e reparação possuem fundamentos distintos. O primeiro retira produto, proveito ou patrimônio incompatível e impede o financiamento da organização. A restituição devolve ao titular bem que nunca integrou legitimamente o patrimônio criminoso; a indenização recompõe dano material, moral ou coletivo. Destinar ao fundo público bem da vítima, ou exaurir o patrimônio sem planejar obrigações reparatórias reconhecíveis, pode transformar êxito arrecadatório em fracasso de tutela.

A legalidade impede que o Acordo crie preferência patrimonial inexistente ou prometa bem sujeito a direito de terceiro. Cabe ao Ministério Público, porém, identificar coisas restituíveis, preservar provas do dano, requerer

medidas assecuratórias, evitar cláusulas que aparentem extinguir responsabilidade civil e articular ações penais, civis e coletivas. Obrigações voluntárias de reparação somente devem constar do Acordo quando compatíveis, determinadas e proporcionais, sem funcionar como pena extralegal.

Se a facção captura contratos, transportes, comércio ou serviços comunitários, o ente público pode sofrer prejuízo direto enquanto a população suporta cobrança ilícita e deterioração do serviço. Recuperar ativos para o erário é necessário, mas não descreve todo o dano. A coordenação entre áreas criminal, de combate ao crime organizado e de patrimônio público permite distinguir titularidades e buscar recomposição individual ou coletiva sem duplicidade.

6 PROTOCOLO MINISTERIAL DE SALVAGUARDAS DA VÍTIMA

Propõe-se que a decisão negocial em crimes da Lei nº 15.358/2026 seja acompanhada de protocolo de salvaguardas. Não se trata de requisito de validade do acordo nem de consulta plebiscitária ao ofendido. O protocolo organiza deveres já derivados do ordenamento e da política institucional de vítimas, permitindo que a proteção seja examinada antes, durante e depois da concessão do benefício.

Etapa	Pergunta de controle	Providência mínima
1. Mapeamento	Quem sofreu ou pode sofrer dano em razão dos fatos e do acordo?	Registro de vítimas diretas, indiretas e dimensão comunitária, sem exposição indevida.
2. Risco	A cooperação ou a operação ampliará ameaça ou retaliação?	Avaliação individualizada e acionamento da rede de proteção quando necessário.
3. Escuta	É seguro e útil conhecer necessidades e danos?	Oitiva qualificada, não repetitiva e sem atribuição de poder de veto.
4. Patrimônio	Quais bens devem ser restituídos, preservados ou vinculados à reparação?	Inventário, medidas assecuratórias e estratégia civil, penal ou coletiva coordenada.
5. Motivação	Como o benefício afeta proteção, informação e reparação?	Registro sigiloso do impacto e das razões para eventual não oferecimento da denúncia.
6. Retorno	Quando e o que pode ser comunicado sem comprometer o caso?	Informação graduada, encaminhamento e acompanhamento após a redução do risco.

Fonte: elaboração própria, com base no Código de Processo Penal, nas Leis nº 9.807/1999, 12.850/2013 e 13.431/2017, nas Resoluções CNMP nº 243/2021 e 332/2026 e nas Resoluções PGJ MPMG nº 33/2022, 38/2023 e 23/2024.

Para o benefício do não oferecimento da denúncia, o quinto estágio deve produzir registro de impacto sobre as vítimas, inserido no procedimento sigiloso de negociação. O documento deve indicar danos conhecidos, riscos produzidos pelas diligências, manifestação eventualmente colhida, repercussão da ausência de sentença penal reparatória, medidas patrimoniais disponíveis e justificativa para a prevalência do ganho persecutório. A inexistência de vítima identificada também deve ser registrada, sem que isso encerre a busca quando a própria dominação territorial explicar o silêncio.

A execução exige coordenação. O órgão criminal ou o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) dispõe das informações da investigação; a Casa Lilian e a rede de proteção possuem capacidade de acolhimento e encaminhamento; as Promotorias de patrimônio público podem conduzir providências reparatórias relativas ao erário e a serviços capturados. A circulação deve observar necessidade de conhecimento e segurança. Compartilhar responsabilidade institucional não significa difundir o conteúdo integral da colaboração.

O controle judicial de homologação permanece voltado à legalidade, voluntariedade e adequação do Acordo, sem substituição da discricionariedade regrada do Ministério Público. O protocolo fortalece esse controle ao oferecer elementos concretos, mas sua principal função é interna: impedir que o ofendido desapareça justamente na decisão mais intensa da justiça negocial. Depois de cessado o sigilo, dados agregados sobre proteção acionada, bens restituídos e reparações obtidas podem orientar aperfeiçoamento institucional, preservadas identidades e investigações.

A solução proposta evita dois extremos. De um lado, não transforma a vítima em titular da pretensão punitiva ou negociadora obrigatória. De outro, não aceita que a persecução trate pessoas atingidas apenas como fontes de declaração. A participação é compatível com

a estrutura acusatória quando compreendida como direito a ser acolhida, informada no tempo possível, ouvida com segurança e considerada na motivação, sem decisão vinculante sobre o destino da ação penal.

7 CONCLUSÃO

A Lei nº 15.358/2026 reconhece a gravidade das organizações que submetem populações a domínio violento e cria instrumentos de punição, investigação e confisco, mas não disciplina especificamente a posição das vítimas. A lacuna torna-se crítica quando o Ministério Público cogita o não oferecimento da denúncia e afasta, em relação ao colaborador, o processo e a sentença penal reparatória.

A vítima não é parte do Acordo, sua anuência não condiciona a validade do negócio e o sigilo pode impedir comunicação imediata. Esses limites convivem com deveres positivos do Ministério Público: identificar vítimas, avaliar riscos, prevenir revitimização, colher manifestação quando seguro, preservar pretensões civis, planejar restituição e reparação e motivar o benefício também sob a perspectiva dos danos.

O confisco não substitui a reparação. Retirar recursos da facção, destinar valores à segurança pública e recuperar prejuízo do erário são finalidades distintas da recomposição de quem perdeu bens, renda, integridade ou acesso a serviços. Cabe ao Ministério Público construir estratégia patrimonial integrada, sem criar preferências inexistentes nem permitir que a arrecadação estatal absorva a dimensão humana do resultado.

O protocolo proposto converte a política de atenção às vítimas em método de decisão: quanto maior a renúncia acusatória, maior deve ser a demonstração de que a escolha protege bens jurídicos concretos. A desarticulação de uma facção exige, além da persecução e do confisco, redução de riscos e resposta às pessoas e comunidades que suportaram a violência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-3689compilado.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13431.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026**. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann). Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/15358.htm. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Habeas Corpus 127.483/PR. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 ago. 2015. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 4 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Questão de Ordem na Petição 7.074/DF. Relator: Min. Edson Fachin, 29 jun. 2017. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 3 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: CNMP, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/8398>. Acesso em: 13 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 332, de 10 de fevereiro de 2026**. Altera a Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021, para incluir o art. 8º-A. Brasília, DF: CNMP, 2026. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/12887>. Acesso em: 13 set. 2026.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela. Colaboração premiada (Lei n. 12.850/2013): natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 2, p. 135-189, 2016. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/127>. Acesso em: 13 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Resolução PGJ nº 33, de 23 de junho de 2022**. Dispõe, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas. Belo Horizonte: MPMG, 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/diariooficial/DO-20220624.PDF>. Acesso em: 13 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Resolução PGJ nº 38, de 23 de agosto de 2023**. Dispõe sobre a criação do Centro Estadual de Apoio às Vítimas, denominado 'Casa Lilian', no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: MPMG, 2023. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/diariooficial/DO-20230824.PDF>. Acesso em: 13 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Resolução PGJ nº 23, de 19 de abril de 2024**. Altera a Resolução PGJ nº 33, de 23 de junho de 2022. Belo Horizonte: MPMG, 2024. Disponível em: https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1-1-D6AC-28-res_pgj_23_2024.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Assembleia Geral. Resolução nº 40/34, de 29 de novembro de 1985**. Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder. Nova York: ONU, 1985. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>. Acesso em: 13 set. 2026.



**A JUSTIÇA NEGOCIAL NA TUTELA
DO PATRIMÔNIO PÚBLICO:
O CONSENSO E A LENTE DE GÊNERO COMO
VETORES DE EFICIÊNCIA E REPARAÇÃO**



A JUSTIÇA NEGOCIAL NA TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: O CONSENSO E A LENTE DE GÊNERO COMO VETORES DE EFICIÊNCIA E REPARAÇÃO

MARIA CONSTÂNCIA MARTINS DA COSTA ALVIM

PROMOTORA DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

LARISSA MARTINS ANDRADE

ASSESSORA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

Então, digo que “nós não queremos mais uma Justiça de olhos vendados, tal qual a deusa Themis da mitologia grega! Nós precisamos de uma Justiça de olhos bem abertos e atentos a todas as desigualdades que ela precisa corrigir; que enxergue as pessoas como igualmente dignas em suas diferenças.” Livia Sant’Anna Vaz, jurista, escritora e promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA).

O resguardo dos direitos humanos atua como alicerce para impulsionar a democracia, a justiça e o crescimento social no Brasil. As entidades democráticas, ao ampliarem o âmbito jurídico de proteção em diversos níveis, viabilizam a inserção dos pactos de direitos humanos na prática jurídica por meio da adoção de documentos internacionais que validam as prerrogativas fundamentais femininas. No Caso Márcia Barbosa, sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferida em 2021, condenou o Brasil por violência de gênero e morosidade processual. A decisão internacional destacou barreiras institucionais e preconceitos que atrasaram a responsabilização pelo feminicídio ocorrido em 1998.

A necessidade de incorporar a perspectiva de gênero forneceu ao controle judicial diretrizes hermenêuticas essenciais para a mate-

rialização dos direitos humanos femininos. Esse processo se dá mediante uma intervenção positiva que transcende a atuação estrita do Poder Judiciário, permeando as próprias relações processuais no contexto de um sistema de justiça multiportas. (Didier Jr., Fredie; Fernandez, Leandro; 2024)

Exemplo disso é a Resolução 492/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que culminou na oficialização dessas normas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em agosto de 2026 ao consolidar a adoção da perspectiva de gênero com o lançamento de seu Protocolo de Atuação e respectiva Cartilha.

Esse marco operacionaliza diretrizes institucionais fundamentais, a exemplo das Recomendações 03/2025, sobre incorporação transversal, e 125/2026, focada no enfrentamento à violência política. O objetivo das normas é orientar a hermenêutica ministerial para afastar estereótipos e impedir a revitimização feminina durante os atos processuais. Na prática, exigem-se avaliações de risco rigorosas, a salvaguarda de direitos patrimoniais e a capacitação continuada, assegurando a defesa efetiva das mulheres.

A lente de gênero, compreendida como método hermenêutico comprometido com a identificação das desigualdades estruturais e com a humanização da resposta ins-

titucional, projeta-se sobre os espaços de construção consensual de soluções jurídicas, exigindo que a negociação pública seja orientada não apenas pela legalidade e pela eficiência, mas também pela análise concreta das vulnerabilidades, das assimetrias de poder e dos impactos sociais produzidos pelo ajuste pactuado.

No âmbito da tutela coletiva e do combate à corrupção, a incorporação da perspectiva de gênero exige reconhecer que desigualdades materiais historicamente construídas também podem repercutir na forma e no grau de envolvimento das mulheres em práticas ilícitas. A sobrecarga decorrente do trabalho de cuidado, a dependência econômica e outras assimetrias presentes nas relações familiares, afetivas, profissionais e sociais podem reduzir sua autonomia e acentuar situações de vulnerabilidade e sujeição.

Nesse contexto, a análise das fraudes ao erário não se deve limitar à constatação formal da participação de cada agente. É necessário investigar as relações de poder subjacentes à conduta. Em determinadas situações, mulheres podem ser instrumentalizadas como interpostas pessoas, titulares formais de bens, contas ou empresas, ou ainda utilizadas para a prática de atos destinados à ocultação patrimonial, sem que detenham igual poder de decisão, domínio sobre a estrutura ilícita ou efetiva fruição dos recursos desviados. A perspectiva de gênero, nesses casos, não implica relativizar responsabilidades nem presumir menor culpabilidade em razão do sexo, mas assegurar que a atuação dos órgãos de controle considere, de maneira individualizada, eventuais relações de dependência, coação, subordinação ou vulnerabilidade capazes de influenciar concretamente a participação de cada agente.

A efetividade dos direitos humanos das mulheres exige uma releitura interpretativa orientada pelas premissas do constitucionalismo feminista multinível. Essa perspecti-

va compreende tais prerrogativas não como meras concessões estatais, mas como fruto de contínuas lutas sociais, consolidando-se como um verdadeiro método de interpretação constitucional forjado por mulheres, pelas mulheres e para as mulheres.¹

É inegável que o arcabouço jurídico brasileiro consagra um denso catálogo de direitos encartados na Constituição Federal, que devem ser obrigatoriamente conjugados aos diplomas protetivos internacionais. Juntos, eles integram o bloco de constitucionalidade, por força do artigo 5.º, § 2.º, da Carta Magna, materializando o que a doutrina denomina constitucionalismo multinível.

Não obstante, embora a população feminina em 2019 represente 52,2% — 109,4 milhões, conforme a Pesquisa Nacional de Saúde divulgada pelo IBGE—, constata-se que as mulheres brasileiras ainda padecem de insuficiência na concretização de seus direitos, de escassez de políticas públicas adequadas e de ausência de padrões equânimes de tratamento das instituições jurídicas.

Diante desse cenário de vulnerabilidade estrutural, emerge um questionamento central para a atuação do órgão de execução: quando a mulher figura na incômoda posição de “investigada”, de que maneira o sistema de justiça — em suas múltiplas portas e fases procedimentais — pode aplicar esse constitucionalismo, com lentes de gênero, como vetor hermenêutico capaz de efetivar seus direitos fundamentais.

Para responder à indagação, adota-se o método exploratório amparado em revisão bibliográfica e análise jurídico-normativa. O trabalho utiliza casos práticos da 6.ª Promotoria de Justiça de Ibirité (2026) para demonstrar a viabilidade de aliar a equidade de gênero à tutela do patrimônio público. A resolutividade e as vias de autocomposição, como fios condutores, evidenciam que a

¹ O artigo *Tutela judicial das vulnerabilidades femininas: o papel do Poder Judiciário brasileiro na efetivação do constitucionalismo feminista*, de Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto Nosaki e Melina Girardi Fachin, foi publicado na *Revista CNJ* em 2023; CAMBI, Eduardo; NOSAKI, Letícia de Andrade Porto. *Constitucionalismo feminista multinível: julgamento com perspectiva de gênero no Direito das Famílias*. *Revista IBDFAM: Famílias e Sucessões*, Belo Horizonte, v. 68, p. 9–40, 2025.

lógica hermenêutica aplicada ao Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) se estende diretamente ao sistema criminal, por meio do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

2 DA TUTELA SANCIONATÓRIA À JUSTIÇA NEGOCIAL: O NOVO PARADIGMA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A progressiva incorporação de mecanismos consensuais aos sistemas contemporâneos de justiça encontra referência teórica no modelo de Justiça Multiportas, cuja formulação remonta às proposições desenvolvidas por Frank Sander a partir da década de 1970. A premissa central desse paradigma reside no reconhecimento de que a resposta jurisdicional adjudicada não constitui, necessariamente, o meio mais adequado para o tratamento de toda controvérsia, impondo-se a escolha do instrumento de solução a partir das particularidades do conflito e dos resultados que se pretende alcançar (Sander, Frank. *Varieties of Dispute Processing. Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978*).

No ordenamento jurídico brasileiro, essa concepção adquiriu especial densidade com o Código de Processo Civil de 2015, que não apenas reconheceu os métodos consensuais como instrumentos legítimos de solução de controvérsias, mas estabeleceu no art. 3.º, §§ 2.º e 3.º, verdadeiro dever institucional de promoção da solução consensual dos conflitos, a ser observado pelo Estado e estimulado por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A implementação da consensualidade ao sistema brasileiro de justiça ultrapassou, progressivamente, os limites tradicionalmente associados ao Direito Privado e passou a se projetar também sobre o Direito Público. Esse movimento ampliou os mecanismos de tutela

dos interesses transindividuais ao evidenciar que a proteção de bens jurídicos de natureza indisponível não se esgota, necessariamente, em respostas adjudicatórias ou exclusivamente sancionatórias.

No campo da probidade administrativa e da tutela do patrimônio público, essa inflexão contribuiu para a consolidação de instrumentos negociais voltados não apenas à recomposição de danos e à responsabilização de agentes, mas também à prevenção de ilícitos, à correção de práticas administrativas e à obtenção de soluções mais adequadas e efetivas.

No âmbito do Ministério Público, a abertura à atuação consensual antecede, em rigor, a própria consolidação contemporânea do modelo multiportas. O art. 5.º, § 6.º, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, ao prever a possibilidade de os órgãos públicos legitimados tomarem dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, conferiu fundamento normativo ao Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento que progressivamente assumiria posição central na tutela coletiva extrajudicial.

O avanço mais expressivo da consensualidade institucional, contudo, verificou-se com a Resolução CNMP 118, de 1.º de dezembro de 2014, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Esse marco normativo foi fundamental para provocar uma mudança de cultura interna, consolidando a premissa de que a efetividade da justiça não se resume à punição a posteriori.

Conforme alertam Gregório Assagra de Almeida, Martha Silva Beltrame e Michel Benjenane Romano, coautores do texto-base do *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/2015* (cujo anexo é a própria Resolução 118), a adoção da postura negocial é uma exigência do Estado Democrático de Direito:

Ora, se ao Ministério Público, como instituição, incumbe a defesa do regime democráti-

co, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito. Contudo, como é cediço, a atuação da instituição no país ainda é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social.

Categoria: Cartilhas e manuais. *Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas.* Gregório Assagra de Almeida, Martha Silva Beltrame e Michel Benjane Romano.

Partindo de uma concepção ampliada de acesso à justiça, o ato normativo atribuiu à Instituição o dever de implementar e adotar mecanismos de autocomposição, compreendendo, entre eles, a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais.

Em seguida, a Carta de Brasília², de 2016, formulada no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, propôs implementar uma atuação institucional orientada à produção de resultados concretos e à transformação social, reforçando a necessidade de superar uma atuação meramente formal ou centrada na judicialização.

A Recomendação CNMP 54, de 28 de março de 2017³, instituiu a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro e definiu a resolutividade partindo da capacidade do membro de prevenir ou solucionar efetivamente conflitos, problemas ou controvérsias e de prevenir, inibir ou reparar adequadamente lesões aos direitos sob sua tutela.

Na sequência, a Resolução CNMP 179, de 26 de julho de 2017⁴, regulamentou especificamente, no âmbito ministerial, o compromisso

de ajustamento de conduta previsto na Lei da Ação Civil Pública, conferindo maior uniformidade, segurança jurídica e disciplina procedimental ao emprego do instrumento consensual.

Paralelamente à evolução normativa interna do Ministério Público, o próprio ordenamento jurídico passou a conferir progressiva legitimidade à consensualidade no campo do Direito Público.

A Lei 13.140, de 26 de junho de 2015⁵, disciplinou a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, enquanto a Lei 13.655, de 25 de abril de 2018⁶, ao introduzir o art. 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, autorizou a celebração de compromissos destinados à eliminação de irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público, exigindo que a solução alcançada seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais.

Esse processo de expansão alcançou, de maneira particularmente significativa, a tutela da probidade administrativa com a reforma promovida pela Lei 14.230/2021, e o art. 17-B da Lei 8.429/1992 passou a prever a possibilidade de celebração, pelo Ministério Público, de Acordo de Não Persecução Civil, conforme as circunstâncias do caso concreto.

A Resolução CNMP 306, de 11 de fevereiro de 2025, regulamentou especificamente o supracitado artigo e disciplinou o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) no âmbito do Ministério Público brasileiro, conferindo parâmetros próprios à utilização da via negocial na responsabilização por atos de improbidade administrativa.

A positivação do instituto no próprio regime da improbidade administrativa evidencia a superação definitiva da concepção

2 Disponível em <Carta_de_Brasília-2.pdf> acesso em 1.º.9.2026.

3 Disponível em <Recomendação-054.pdf> acesso em 1.º.9.2026.

4 Disponível em <Resolução-179.pdf> acesso em 1.º.9.2026.

5 Disponível em <L13140> acesso em 1.º.9.2026.

6 Disponível em <L13655> acesso em 1.º.9.2026.

segundo a qual a indisponibilidade do interesse público seria incompatível, por natureza, com soluções negociadas, deslocando a discussão jurídica da possibilidade abstrata de negociar para os limites, requisitos e parâmetros materiais que devem legitimar o exercício da consensualidade na proteção do patrimônio público. Consequentemente, a tutela do patrimônio público não pode ser reduzida à tutela do patrimônio estatal.

A preservação da juridicidade administrativa compreende também a regularidade dos processos decisórios, a observância dos deveres de transparência e impessoalidade, a adequada aplicação dos recursos públicos, a prevenção de conflitos de interesses, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e, sobretudo, a preservação da capacidade administrativa necessária à concretização dos direitos fundamentais.

Assim, a efetividade da atuação ministerial ultrapassa o mero ajuizamento de ações. A reparação do dano somada à implementação de mecanismos preventivos de transparência frequentemente assegura uma proteção mais ampla e duradoura do que a condenação judicial isolada.

A passagem de um modelo predominantemente adjudicatório para uma estrutura que reconhece espaços legítimos de consensualidade transfere ao agente público parcela significativa de responsabilidade na conformação concreta da resposta jurídica. Se no modelo sancionatório tradicional grande parte das consequências jurídicas encontra-se previamente delimitada pelo ordenamento e submetida à decisão judicial, a solução negociada pressupõe escolher quais obrigações serão assumidas, quais resultados serão considerados suficientes, quais prazos serão estabelecidos, quais mecanismos de fiscalização serão instituídos e quais consequências decorrerão do descumprimento.

Por essa razão, quanto maior o espaço de consensualidade, maior deve ser a densidade jurídica dos critérios empregados em seu exercício. Se negociar pressupõe escolher, e se toda escolha institucional produz conse-

quências concretas sobre sujeitos e grupos determinados, a busca da solução consensual não pode permanecer indiferente às assimetrias existentes na realidade social. A expansão da justiça negocial exige, assim, não apenas novos instrumentos, mas também novas categorias hermenêuticas capazes de orientar seu exercício.

3 A LENTE DE GÊNERO NA CURADORIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: FUNDAMENTOS PARA UMA NOVA HERMENÊUTICA MINISTERIAL

Desde a ruptura axiológica da Constituição de 1988, o Ministério Público tem o dever inafastável de atuar na erradicação da pobreza. Sob essa lente garantista, exige-se do *Parquet* uma postura resolutiva voltada à emancipação de grupos estruturalmente excluídos, combatendo as assimetrias sociais que impedem o pleno exercício da cidadania.

Para que essa transformação emancipatória não seja reduzida a uma mera promessa constitucional, o Ministério Público é convocado a abandonar a passividade burocrática institucional. Adélia Moreira Pessoa e Flávia Moreira Guimarães Pessoa, ao refletirem sobre a defesa dos direitos humanos sob a óptica feminina na instituição, sintetizam com precisão essa exigência de atuação em rede:

E aí destaque-se o papel de todas as instituições como o Ministério Público, movimentos sociais ou pessoas comprometidas com a defesa não só do Estado democrático, mas, também, da sociedade democrática, em uma ação de celebrar e vigiar, traçar estratégias para denunciar, avançar e monitorar, em um processo dinâmico de articulação entre atores da sociedade civil, e entre estes e o Estado, em uma permanente mobilização, para que direitos e princípios reconhecidos juridicamente se concretizem no viver social.

A observância dos marcadores sociais, com irrenunciável destaque para a perspectiva de gênero, ultrapassou os limites dos debates doutrinários para se consolidar como uma verdadeira revolução hermenêutica nos espaços jurídicos. O arcabouço de enfrentamento à discriminação estrutural assenta-se em pilares

normativos sólidos, desde a Constituição da República e a Lei Maria da Penha, até diplomas globais como a CEDAW, a Convenção de Belém do Pará e os ditames da Agenda 2030 (ODS 5).

No cenário latino-americano, o estopim dessa mudança pragmática ocorreu com o *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, editado pela Suprema Corte do México em 2013, em estrito cumprimento às medidas de não repetição ditadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no *Caso González e outros (Campo Algodonero) vs. México* (Sentença de 16 de novembro de 2009). Esse documento vanguardista irradiou uma nova cultura de observância aos precedentes interamericanos, influenciando a arquitetura jurídica de diversos países, incluindo o Brasil.

No cenário pátrio, a evolução histórica materializou-se no compromisso inarredável dos dois maiores Conselhos Nacionais previstos na Constituição. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) inaugurou essa estruturação por meio da Portaria 27/2021, que culminou na formatação da Recomendação 128/2022. (Disponível em <atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377> acesso em 1.º.9.2026)

O ponto de inflexão, contudo, operou-se com a Resolução CNJ 492/2023, que conferiu caráter obrigatório e vinculante à aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Género por magistradas e magistrados em todos os ramos do Poder Judiciário. Aprofundando o compromisso imperativo com a interseccionalidade, esse movimento foi recentemente expandido com a publicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial (Resolução 598, de 22 de novembro de 2024. Institui diretrizes para a adoção de perspectiva racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário brasileiro e aprova o respectivo Protocolo. Brasília: CNJ, 2024).

De forma sinérgica e assumindo seu protagonismo constitucional, o Conselho Na-

cional do Ministério Público (CNMP) vem institucionalizando essa diretriz de maneira transversal e vigorosa. Coroando as transformações impulsionadas por duas décadas da Lei Maria da Penha, o CNMP consolidou o Protocolo⁷ e a respectiva “Cartilha de Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Género”⁸. Enquanto o protocolo sedimenta as balizas teóricas, a cartilha atua como um guia prático para transformar a cultura institucional e nortear a atuação judicial e extrajudicial. Essa política encontra respaldo em normativas robustas — a exemplo das Resoluções CNMP 243/2021, 259/2023 e 264/2023 —, que fixam parâmetros operacionais para a tomada de decisões, capacitação de membros e o fomento à autonomia financeira de mulheres vulnerabilizadas. Consagra-se o entendimento de que a proteção só é efetiva quando a instituição atua de forma coordenada com a rede de assistência, respeitando as particularidades territoriais e as ancestralidades fundamentais das mulheres negras e dos povos originários.

Embora tardia, a sedimentação dessa nova hermenêutica insere o sistema de justiça em uma lógica de aplicação vasta e de múltiplas portas; contudo, representa apenas uma etapa do processo de transformação institucional.

Não se descarta da evolução institucional promovida, mas impõe-se aferir em que medida suas diretrizes têm sido efetivamente incorporadas à prática cotidiana para produzir resultados concretos e compatíveis com a finalidade transformadora que lhes deu origem.

Conforme alerta Soraia de Rosa Mendes:

É certo que aí o substrato ideológico não é o da estigmatização da mulher, como entre os etiológicos. Contudo, ainda persiste o ocultamento do feminino como sujeito de uma realidade própria, que ultrapassa o sistema de justiça criminal. No mundo inteiro, as mulheres insistem na importância de suas experiências como mulheres, e não como indivíduos diluídos dentro de classes ou quais-

7 Disponível em <Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Género - Conselho Nacional do Ministério Público> acesso em 1.º.9.2026

8 Disponível em <Cartilha de Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Género - CNMP> acesso em 1.º.9.2026

quer grupos de gênero visível. Assim, uma criminologia feminista brasileira, da qual pretendo ser parte, necessariamente será marcada pelas experiências históricas específicas, pelo contexto socioeconômico, pelos necessários recortes de raça e etnia, dentre outros aspectos inerentes à realidade vivida pelas mulheres no Brasil, ou na América Latina.

Feito esse registro, é óbvio que, nas curadorias como um todo, o Ministério Público é convocado a ter um olhar sensível, interseccional e de gênero, de modo a assegurar de forma irrestrita a observância dos direitos humanos.

É imperioso destacar a primazia que o sistema jurídico contemporâneo atribui à defesa do patrimônio público, em suas dimensões material e imaterial, pertencente ao povo e apenas transitoriamente gerido pelo Estado. Consequentemente, a ausência de fiscalização contínua e resolutiva sobre os atos da Administração Pública abre margem para a captura da máquina estatal, transformando-a em um instrumento perigoso de corrosão dos princípios nucleares da ordem constitucional.

A proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa consolidou-se como direito fundamental difuso, amparado historicamente pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (artigos 14 e 15), pela Declaração Universal de 1948 (art. 21) e pelas Convenções da OEA (1996) e da ONU (2003). Assim, o combate à corrupção consubstancia um autêntico dever de direitos humanos.

No Brasil, a probidade integra os fundamentos da República (art. 1.º da CF/1988), estabelecendo-se a competência comum para a conservação do erário (art. 23, I). A envergadura dessa proteção reflete-se nas sanções de improbidade (art. 37, § 4.º) e na suspensão de direitos políticos (art. 15, V). As Cortes Superiores reforçam a autonomia desses bens: o STF, no Tema 836 da Repercussão Geral, validou a tutela da moralidade via Ação Popular independentemente de dano material, e a Súmula Vinculante n.º 13 coibiu o nepotismo.

Diante desse cenário, a Constituição conferiu ao Ministério Público o múnus da curadoria do patrimônio público e social (art.

129, III), atuação chancelada pela Súmula 329 do STJ, que reconhece a legitimidade do *Parquet* para propor ações de improbidade e exige da instituição uma intervenção enérgica e resolutiva.

Em *Controle do Patrimônio Público Comentário à Lei de Improbidade Administrativa*, o procurador de Justiça Fernando Rodrigues Martins (2010) preleciona:

Posto isso, restou suficientemente desenhado que o patrimônio público e a moralidade mantêm perfil constitucional de direito fundamental. E obviamente assim deveriam sê-lo como consagrados nas declarações internacionais e na Constituição Federal, dado que a riqueza de um determinado grupo social não advém apenas de seus recursos naturais, mas igualmente da moto-força de seus membros, que produzem, trabalham, prosperam e, em nome de uma vida em sociedade, passam a renunciar a gozos e lazeres, passam a recolher tributos e contribuições, passam a se limitar constantemente.

Os postulados da independência e autonomia funcionais recomendam que o membro na curadoria do patrimônio público e da moralidade administrativa tenha uma atuação orientada à garantia da ordem jurídica e pautada, necessariamente, pela eficiência, resolutividade e priorização dos direitos humanos fundamentais.

À vista desse percurso normativo, institucional e constitucional, a incorporação da perspectiva de gênero à curadoria do patrimônio público não constitui elemento periférico da atuação ministerial, mas consequência lógica de um modelo de proteção comprometido simultaneamente com a integridade da Administração e com a efetividade dos direitos fundamentais.

O desafio, portanto, já não reside em reconhecer a legitimidade dessa lente, mas em convertê-la em critério efetivo de compreensão da realidade, de individualização das condutas e de definição das respostas estatais, de modo que a defesa firme do patrimônio público não se dissocie da necessária percepção das desigualdades concretas que atravessam os sujeitos alcançados pela atuação institucional.

4 A RESPONSABILIZAÇÃO MATERIALMENTE ADEQUADA NA CURADORIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

No exercício diário de suas atribuições constitucionais, o Ministério Público depara recorrentemente com demandas transversais a questões de gênero. No âmbito da curadoria do Patrimônio Público, a vulnerabilidade feminina torna-se flagrante em cenários de desequilíbrio econômico e manifesta assimetria de poder. Nesses casos, revelam-se latentes diversas formas de violência —patrimoniais, morais ou institucionais —, o que evidencia, não raro, a instrumentalização da figura da mulher para blindar o patrimônio e a imagem de agentes masculinos.

A perspectiva de gênero, no âmbito da tutela do patrimônio público, apresenta uma dimensão que não se exaure na necessidade de individualizar adequadamente a responsabilidade da mulher inserida em uma prática ilícita. Se a investigação demonstrar que a participação dela decorreu de uma relação concreta de dependência, subordinação, influência ou assimetria de poder conscientemente explorada por outro agente, essa mesma circunstância deve repercutir na valoração da conduta daquele que dela se valeu.

Não se trata de estabelecer qualquer presunção de vulnerabilidade feminina, tampouco de reconhecer aprioristicamente menor responsabilidade à mulher ou maior responsabilidade ao homem em razão exclusivamente do gênero. O que se propõe é uma análise material das relações de poder reveladas pelo caso concreto. Quem concebe, dirige ou participa autonomamente do ilícito deve responder na exata medida de sua conduta. De outro lado, quando demonstrado que foi conscientemente utilizada como interposta pessoa, titular formal de patrimônio, representante de empresa, destinatária aparente de recursos ou agente de ocultação sem equivalente domínio decisório ou fruição econômica, a resposta jurídica deve captar essa assimetria.

Nessas hipóteses, a instrumentalização constitui elemento adicional de desvalor da conduta daquele que ocupa a posição domi-

nante. Há maior reprovabilidade quando o agente, além de lesar o patrimônio público, vale-se deliberadamente de uma relação de confiança, dependência econômica, vínculo afetivo, subordinação profissional ou outra situação concreta de vulnerabilidade para transferir riscos, ocultar sua própria atuação ou dificultar a identificação da autoria e do patrimônio ilicitamente obtido. A subjugação deixa, então, de constituir mero dado periférico da investigação e passa a integrar a compreensão material do próprio ilícito.

A lente de gênero opera, portanto, em dupla direção: impede que o sistema sancionatório equipare artificialmente sujeitos que exerceram papéis materialmente distintos e, simultaneamente, evita que aquele que usufruiu da assimetria de poder seja juridicamente favorecido pela própria estratégia de instrumentalização (ninguém se pode beneficiar da própria torpeza). A igualdade material exige que se atribua menor ou maior censura não segundo o gênero dos envolvidos, mas conforme a autonomia, o domínio decisório, o proveito obtido e, especialmente, a exploração deliberada de relações de poder para a consecução ou a ocultação da prática ilícita.

Cumprе asseverar que as injustiças que relegam as mulheres a posições de subalteridade têm raízes profundas no sexismo, no patriarcado, no machismo estrutural e na misoginia. Tais fenômenos, manifestados tanto na vertente econômica quanto na cultural, encontram-se alicerçados na divisão sexual do trabalho e na desproporcional sobrecarga atinente ao dever de cuidado — atividade historicamente invisibilizada e tradicionalmente imposta como papel social feminino. Essa conjuntura estrutural fomenta a “feminização da pobreza”, fenômeno devidamente documentado por órgãos de pesquisa como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que demonstra que o empobrecimento no Brasil possui gênero, sendo diretamente agravado pela desvalorização do trabalho de cuidado e pela predominância de mulheres na chefia de lares vulneráveis (*Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça: trabalho doméstico e de cuidados não remunerado*. Brasília: IPEA, 2023).

Sob um viés histórico-sociológico, ressalte-se que, até meados do século XX, o papel social reservado à mulher restringia-se, de forma quase exclusiva, ao ambiente doméstico. Cabia-lhe a permanência no lar para a execução de tarefas reprodutivas e a educação dos filhos, enquanto, aos maridos e companheiros, era franqueado o acesso ao espaço público para atuar no mercado de trabalho e figurar como os provedores econômicos da família. (CAMBI, Eduardo; NOSAKI, Letícia de Andrade Porto. Constitucionalismo feminista multinível: julgamento com perspectiva de gênero no Direito das Famílias. Revista IBDFAM: Famílias e Sucessões, Belo Horizonte, v. 68, p. 9–40, 2025).

Silvia Federici, ao analisar o surgimento do capitalismo na passagem da Idade Média para a Idade Moderna em *Calibã e a bruxa - Mulheres, corpo e acumulação privatista* (trad. ColetivoSycorax. São Paulo: Elefante, 2019, p. 193-194, explica que:

Na nova família burguesa, o marido tornou-se representante do Estado, o encarregado de disciplinar e supervisionar as ‘classes subordinadas’, uma categoria que para os teóricos políticos dos séculos XVI e XVII (por exemplo, Jean Bodin), incluía as esposas e os filhos (Schochet, 1975). Daí a identificação da família com um ‘microestado’ ou uma ‘microigreja’, assim como exigência por parte de autoridades de que os trabalhadores e as trabalhadoras solteiros vivessem sob o teto e sob as ordens de um senhor. Também é destacado que, dentro da família burguesa, a mulher perdeu muito de seu poder, sendo geralmente excluída dos negócios familiares e confinada a supervisionar os cuidados domésticos.

Por conseguinte, sob uma perspectiva histórico-sociológica, observa-se que mulheres e demais grupos marginalizados foram sistematicamente submetidos a estruturas de dominação, exclusão e controle institucional. O Estado e suas instituições de poder operaram, por séculos, sob o manto de uma pretensa neutralidade (científica ou jurídica) que, na prática, chancelava a subalternidade e penalizava severamente as condutas femininas que se desviavam do papel doméstico imposto.

Ao analisar a institucionalização psiquiátrica no Brasil do século XX, Eliza Teixeira de Toledo (2019) adverte que a utilização da categoria gênero é fundamental, pois “nos permite enxergar as influências culturais nas dimensões psicobiológicas das diferenças entre os dois sexos”. Essa mesma lente histórica revela que o Estado aplicava “níveis de tolerância distintos para comportamentos disruptivos de homens e de mulheres”, punindo de forma muito mais drástica a insubmissão feminina.

A partir de meados do século XX, impulsionados pela efervescência dos movimentos estudantis de maio de 1968 — que se irradiaram da França para o mundo —, debates imperativos acerca da liberdade civil e sexual, bem como contestações a paradigmas hegemônicos, emergiram no cenário global. Nessa conjuntura, o movimento feminista recrudesceu em seu enfrentamento aos valores culturais androcêntricos.

No ordenamento brasileiro, essa articulação sociopolítica já havia rendido frutos com a promulgação do Estatuto da Mulher Casada (Lei 4.121/1962), diploma que, embora tardio, restituiu a plena capacidade civil às esposas. Seguiu-se a aprovação da Emenda Constitucional n.º 9/1977, instituidora do divórcio, culminando, por fim, na ordem inaugurada pela Constituição da República de 1988. A Carta Cidadã consolida o terreno para uma hermenêutica crítica, consubstanciada no constitucionalismo feminista, vocacionada a desconstruir as estruturas que perpetuam a iniquidade de gênero e a impulsionar transformações emancipatórias no tecido social.

A progressiva dilatação das esferas de participação institucional feminina não derivou, portanto, de concessões benevolentes do Estado, mas do tensionamento ininterrupto provocado por essas frentes sociais. Foram tais lutas que desnudaram a seletividade das instituições e pavimentaram o caminho para a cristalização da igualdade formal. No campo jurídico, contudo, a realidade se revela complexa. Embora o sistema normativo pátrio esteja estruturado sob o paradigma isonômico e disponha de instrumentos para reprimir a violência de gênero,

a práxis interpretativa frequentemente expõe uma fratura entre o texto legal e sua concretização. A atuação dos sujeitos processuais — não raro escudada em pressupostos ilusoriamente neutros, técnicos ou universais — acaba por cancelar e reproduzir as assimetrias e hierarquias históricas de poder.

Para coibir essas distorções, os padrões protetivos de direitos humanos, insculpidos em tratados internacionais e consolidados pela jurisprudência das cortes regionais e globais, interagem com a legislação interna, compondo um verdadeiro sistema jurídico multinível. O surgimento de diplomas internos voltados a essas reivindicações como a Lei Maria da Penha, fruto direto da pressão da sociedade civil sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, exemplifica a força desse arranjo normativo no desmantelamento de padrões culturais geradores de injustiça.

Sob a óptica institucional do Ministério Público, é imperativo que a análise dessas desigualdades incorpore uma visão crítica da divisão sexual do trabalho. Na curadoria do patrimônio público, a assimetria estrutural entre os gêneros jamais pode ser naturalizada ou invisibilizada.

Consequentemente, a responsabilização por ilícitos contra a Administração Pública não admite uma “divisão aritmética cega” do dano. Ao atuar, o órgão de execução deve sopesar a posição hierárquica, o domínio do fato e o real poder de decisão de cada agente, indagando se a presença feminina na cadeia causal se restringe a um papel de aparente legalidade — frequentemente instrumentalizada em estratos de menor poder —, sem proveito econômico direto.

Torna-se inadiável, nesse caso, o enfrentamento da feminização da pobreza, fenômeno sobejamente documentado por instituições como o IPEA. O empobrecimento brasileiro possui gênero, sendo historicamente agravado pela desvalorização do trabalho de cuida-

do e pela expressiva chefia feminina em lares vulneráveis. Logo, a imposição automatizada de multas milionárias a servidoras de baixo escalão não atinge o escopo de recompor o erário; ao revés, decreta a morte civil e financeira dessas mulheres, inviabilizando a subsistência de seus núcleos familiares.

O arcabouço sancionador, como a Lei de Improbidade Administrativa, não pode ser operado pelo Estado como uma engrenagem de produção de miséria.⁸ No Brasil, a probidade integra os fundamentos da República (art. 1.º da CF/1988), estabelecendo-se a competência comum para a conservação do erário (art. 23, I). A envergadura dessa proteção reflete-se nas sanções de improbidade (art. 37, § 4.º) e na suspensão de direitos políticos (art. 15, V). As Cortes Superiores reforçam a autonomia desses bens: o STF, no Tema 836 da Repercussão Geral, validou a tutela da moralidade via Ação Popular independentemente de dano material, e a Súmula Vinculante n.º 13 coibiu o nepotismo.

Portanto, a postura resolutiva que se exige hodiernamente passa pela aplicação rigorosa dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade desde a gênese investigativa — já na instauração da Notícia de Fato⁹ — até as fases extrajudiciais e judiciais. Isso se materializa na detida individualização da conduta e na formulação de soluções negociais viáveis e exequíveis.

O reconhecimento material da mulher como sujeito pleno de direitos perpassa, inexoravelmente, pelo exame das condições substanciais de igualdade nas esferas laborais e de alcance social. Transcender a isonomia meramente matemática e adotar a perspectiva de gênero como ferramenta hermenêutica é a garantia de que a responsabilização estatal contemporânea será implacável na defesa do patrimônio público, mas intransigente na recusa à perpetuação de violências e barreiras arraigadas na estrutura patriarcal.

9 Texto para Discussão n.º 1227 & Estudos sobre pobreza multidimensional: vários relatórios analisam as dimensões de gênero e raça no Brasil sob a óptica da vulnerabilidade social, utilizando recortes da PNAD para mapear a discrepância de renda familiar em domicílios chefiados por mulheres.

Historicamente, a hermenêutica jurídica limitou-se à decodificação literal das normas. Contudo, a transição para o modelo pós-positivista consolidou a premissa de que a interpretação exige o diálogo direto do Direito com a realidade social e com os direitos fundamentais. É sob essa base que se afirma: o olhar de gênero, antirracista e antidiscriminatório, afasta-se de qualquer ativismo para se firmar como uma exigência normativa imperativa e um irrenunciável avanço técnico. Esse compromisso possui um arcabouço sólido calcado na Constituição da República — que consagra a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), o dever de erradicar a marginalização (art. 3.º, III e IV) e a isonomia (art. 5.º, I) — e reforçado no plano internacional. Como signatário da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher - CEDAW (arts. 2.º e 3.º) e da Convenção de Belém do Pará (art. 7.º), o Estado brasileiro assumiu o dever de adotar políticas de equidade e de agir com a devida diligência. Assim, aplicar a lente de gênero é, na essência, exercer o controle de convencionalidade e buscar a finalidade social da norma, impedindo que sua falsa neutralidade perpetue exclusões.

Para efetivar essa rede de proteção, o sistema de justiça brasileiro passou a alinhar-se aos ditames da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A condenação do Brasil no emblemático Caso Márcia Barbosa (2021) evidenciou a urgência de respostas institucionais concretas, impulsionando — a exemplo das lições do caso mexicano *Campo Algodonero* — a edição da Resolução CNJ 492/2023. O normativo tornou obrigatório o *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*, concebido como um verdadeiro guia para que magistradas e magistrados abandonem a neutralidade ingênua que invisibiliza opressões sistêmicas.

O Protocolo atua como uma ponte necessária entre o garantismo e o realismo judicial, exigindo que a valoração probatória e a condução processual sejam despidas de estereótipos

misóginos. Consagra-se, com isso, o “Princípio do Prisma” (ou da Máxima Proteção), impondo a aplicação da regra nacional ou internacional mais favorável à vítima e transformando tratados internacionais na espinha dorsal de uma Justiça equânime e transformadora.

Essa evolução institucional responde a uma realidade material de desigualdade que transcende os autos processuais. Conforme dados do IPEA (2023), normas e valores forjados pela ideologia machista são os maiores determinantes dessa disparidade, materializada nas 10,4 horas semanais a mais que as mulheres dedicam ao trabalho reprodutivo e de cuidado — um labor historicamente invisibilizado¹⁰.

Diante desse cenário, que se agrava de forma interseccional para mulheres negras e indígenas atingidas por múltiplas opressões, a atuação do Judiciário e do Ministério Público encontra alicerce na doutrina do acesso à justiça. Para Luigi Ferrajoli, os direitos fundamentais devem operar como a “lei dos mais fracos contra os mais fortes”, premissa que reverbera na visão de Kazuo Watanabe e J.J. Gomes Canotilho de que a ordem jurídica justa é um imperativo inegociável. Sob essa mesma óptica, teóricas como Martha Fineman reforçam que a vulnerabilidade, impulsionada por relações assimétricas de poder e cultura, demanda a intervenção ativa do Estado para neutralizá-la, superando a mera igualdade formal.

Essa transição da igualdade formal para a material já encontra expressão consolidada na jurisprudência constitucional brasileira em diferentes campos jurídicos (ADC 19; ADI 4424; ADPF 779).

A condenação do Brasil na Corte Interamericana, no emblemático Caso Márcia Barbosa (2021), impulsionou o sistema a tratar a perspectiva de gênero como política pública obrigatória, culminando na Resolução 492/2023 do CNJ. Acompanhando esse imperativo civilizatório, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) vem con-

10 Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27877-em-media-mulheres-dedicam-10-4-horas-por-semana-a-mais-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>> acesso em 3.9.2026.

solidando um robusto arcabouço normativo interno para orientar a atuação de seus membros. Destacam-se, nesse percurso de institucionalização, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 03/2025, que impôs a incorporação transversal da perspectiva de gênero para a salvaguarda dos direitos de mulheres e meninas, e a Recomendação CNMP 125/2026, focada de maneira contundente no enfrentamento à violência política de gênero e de raça. Esse processo de sedimentação hermenêutica culminou, de forma definitiva, em agosto de 2026, com o lançamento do Protocolo e da respectiva *Cartilha de atuação do Ministério Público com perspectiva de gênero*, fixando parâmetros operacionais para a tomada de decisões a fim de afastar vieses estereotipados e impedir a revitimização em todas as esferas ministeriais.

A lente de gênero não é uma cláusula de estilo para embelezar o final da peça. Ela entra no caso logo no primeiro ato. Deve-se aplicar a lente de gênero desde a instauração de uma simples Notícia de Fato¹¹, passando por toda a instrução e negociação até a judicialização, e mesmo no acompanhamento em Segundo Grau e em cortes superiores.

Trata-se, portanto, de metodologia transversal destinada a acompanhar todas as etapas da atuação institucional sendo particularmente significativa no âmbito da justiça negocial, em que a maior elasticidade dos instrumentos consensuais permite superar leituras estritamente formais do conflito e incorporar, de modo mais qualificado, as circunstâncias concretas que o conformam.

Nesse espaço, a lente de gênero amplia o campo de análise para além da dimensão exclusivamente patrimonial ou sancionatória, impondo atenção às assimetrias de poder, às desigualdades estruturais e às situações de vulnerabilidade que atravessam os sujeitos direta ou indiretamente alcançados pela solução pactuada.

5 ALENTE DE GÊNERO NA PRÁTICA NEGOCIAL: ANPC, TAC E CONTROLE DE HOMOLOGAÇÃO

A incorporação da perspectiva de gênero à tutela do patrimônio público encontra seu teste mais exigente no plano da aplicação e, precisamente, no âmbito da justiça negocial, espaço em que a abstração normativa cede lugar à necessidade de conformar soluções concretas, individualizadas e juridicamente controláveis.

Diferentemente do modelo adjudicatório, em que parcela significativa das consequências jurídicas é definida mediante pronunciamento estatal depois da reconstrução dos fatos, os mecanismos consensuais pressupõem a participação ativa dos sujeitos na conformação da resposta.

A Resolução 306/2025¹² do Conselho Nacional do Ministério Público, ao regulamentar o art. 17-B da Lei 8.429/1992, condiciona a celebração do ANPC à proteção suficiente do patrimônio público e da moralidade administrativa e determina a consideração das peculiaridades do caso concreto, inclusive da capacidade do agente para cumprir as obrigações pactuadas.

A regulamentação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais reforça essa racionalidade por meio da Resolução Conjunta PGJ/CGMP n.º 7/2025, que estabelece o ressarcimento integral ao erário como conteúdo obrigatório do ANPC e, simultaneamente, dispõe, no art. 24, que a quantidade de parcelas destinadas ao ressarcimento do dano e ao pagamento da multa civil deverá considerar o interesse público, a extensão do prejuízo ao erário e a capacidade financeira do compromissário.

Identifica-se, nesse desenho normativo, espaço juridicamente relevante para a incidência da perspectiva de gênero. Se o ordenamento elege a capacidade financeira como critério legítimo de conformação do adimplemento, sua aferição não pode permanecer restrita

11 Notícia de Fato no âmbito do Ministério Público (MP) é qualquer demanda, denúncia, notícia ou documento apresentado por um cidadão ou órgão que chega ao conhecimento da instituição para relatar uma irregularidade ou ato ilícito.

12 Disponível em < Microsoft Word - Resolução 306.docx>.

a uma leitura estática de renda e patrimônio. A análise exige a identificação de fatores que, isolada ou cumulativamente, podem aprofundar situações de vulnerabilidade e assimetria, como a sobrecarga decorrente do trabalho de cuidado não remunerado, a chefia monoparental feminina, o sustento de filhos e outros dependentes, o endividamento familiar, a inserção precária ou informal no mercado de trabalho, bem como marcadores de raça, classe, deficiência, idade, território e escolaridade, todos historicamente reconhecidos como fatores capazes de se sobrepor e potencializar situações de desigualdade material, restrição de oportunidades, dependência econômica e menor acesso a recursos, exigindo, por isso, uma análise interseccional da capacidade financeira concretamente considerada.

Não se estabelece, com isso, presunção geral de vulnerabilidade feminina nem fator automático de redução das obrigações. A metodologia opera em sentido oposto à generalização: exige individualização. As circunstâncias de gênero somente assumem relevância jurídica quando demonstradas no caso concreto e relacionadas ao elemento sobre o qual o ordenamento admite conformação. Preserva-se, assim, a responsabilidade e o conteúdo reparatório da obrigação, ao mesmo tempo que se individualizam as condições necessárias à sua realização efetiva.

A mesma lógica alcança o Termo de Ajustamento de Conduta. A Resolução CNMP 179/2017, ao disciplinar o instituto, expressamente veda concessões que impliquem renúncia aos direitos coletivos tutelados, mas reconhece como espaço legítimo da negociação a especificação das obrigações adequadas e necessárias, particularmente quanto ao modo, tempo e lugar de cumprimento.

A incidência da lente não se esgota na fase interna das tratativas e deve alcançar a própria motivação do acordo e os mecanismos de seu controle. No ANPC celebrado extrajudicialmente no âmbito do MPMG, a Resolu-

ção Conjunta PGJ/CGMP n.º 7/2025 exige sua submissão à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), ao qual compete aferir a regularidade, a legalidade e a pertinência da avença, seguindo-se a homologação pelo órgão jurisdicional competente. Se celebrado no curso da ação, igualmente haverá submissão à homologação judicial. A norma admite, ademais, a celebração do ANPC durante a investigação no curso da ação e até na fase de execução ou cumprimento da sentença condenatória.

A perspectiva de gênero, para que opere como método institucionalmente controlável, deve tornar-se cognoscível também nesses momentos. Se determinada cláusula, prazo ou condição decorreu da consideração de vulnerabilidade concretamente identificada, essa relação deve integrar, com a cautela necessária à preservação de dados sensíveis, a fundamentação do pedido de aprovação perante o Conselho Superior do Ministério Público¹³ e, quando cabível, do pedido de homologação judicial. Não basta que o negociador tenha considerado a assimetria; é necessário explicitar por que ela se mostrou juridicamente relevante, qual repercussão produziu na modelagem da avença e de que maneira a solução continua preservando a suficiência da tutela do patrimônio público.

Essa fundamentação cumpre função particularmente importante, pois permite distinguir a individualização materialmente justificada de uma concessão arbitrária.

A experiência desenvolvida no âmbito da 6.^a Promotoria de Justiça da Comarca de Ibirité fornece substrato empírico para essa proposição. Em 2026, até o marco temporal considerado neste estudo, foram celebrados 23 Acordos de Não Persecução Civil, dos quais 16 contaram com a participação de mulheres. Nessas hipóteses, a lente de gênero foi incorporada às tratativas sempre que as condições particulares das compromissárias foram relevantes para a individualização da resposta ou para a definição das condições de cumprimento.

13 Conselho Superior do Ministério Público, um órgão colegiado de deliberação, fiscalização e administração superior presente na estrutura dos Ministérios Públicos no Brasil (em âmbito estadual ou em âmbito federal) e também em Portugal.

O dado não pretende estabelecer correlação estatística entre gênero e incidência de atos de improbidade, tampouco sustentar tratamento abstratamente diferenciado às mulheres investigadas. Sua relevância é metodológica: o conjunto de acordos constituiu espaço concreto de aplicação da lente no campo tradicionalmente percebido como eminentemente patrimonial, permitindo considerar assimetrias e vulnerabilidades sem afastar o ressarcimento, as sanções juridicamente pertinentes ou os mecanismos de garantia e fiscalização. Os ajustes encontram-se em cumprimento e vêm viabilizando a recomposição do erário segundo as condições pactuadas, revelando, no recorte institucional examinado, a compatibilidade entre individualização, exequibilidade e tutela patrimonial.

Uma experiência específica ilustra com maior nitidez essa operação metodológica. Em ação de improbidade administrativa ajuizada pela 6.^a Promotoria de Justiça — cujos dados identificadores são deliberadamente omitidos por não apresentarem relevância para os objetivos deste estudo —, foram estabelecidas tratativas para celebração de ANPC mesmo depois da judicialização expressamente admitida pelo regime normativo vigente.

Uma das compromissárias manifestou interesse inequívoco na solução consensual e na restituição dos valores devidos ao erário, mas requereu que a definição das condições de pagamento considerasse sua realidade econômica concreta. Tratava-se de mãe solo e empreendedora, responsável pelos encargos cotidianos de seu núcleo familiar, com obrigações financeiras constituídas no próprio nome e sem o recebimento regular da prestação alimentícia devida pelo genitor, cujo inadimplemento já era objeto de execução judicial.

Essas circunstâncias não foram empregadas como fundamento para exclusão de responsabilidade ou para redução do montante reparatório. Sua relevância incidiu sobre dimensão distinta: a capacidade financeira para cumprimento da obrigação, critério que a própria regulamentação nacional e estadual do ANPC determina que seja considerado na

definição do parcelamento. A lente de gênero possibilitou, nesse contexto, que a capacidade econômica não fosse aferida apenas pela mera existência formal de atividade empresarial ou de renda, mas à luz dos encargos efetivamente suportados pela compromissária.

A solução consensual preservou o conteúdo econômico da reparação e as demais obrigações ajustadas, promovendo-se apenas a ampliação do número de parcelas para compatibilizar o fluxo de adimplemento com a realidade financeira demonstrada.

Posteriormente submetido ao controle jurisdicional, o acordo foi homologado pelo Poder Judiciário. A experiência permite observar, assim, a aplicação da lente em todo o itinerário negocial na escuta e avaliação das circunstâncias particulares na conformação das condições do ajuste, na preservação dos limites normativos da responsabilização, na motivação da solução construída e, finalmente, em sua submissão ao controle judicial.

6 A TRANSVERSALIDADE DA LENTE DE GÊNERO NA JUSTIÇA NEGOCIAL: DO ANPC AO ANPP

A incidência dessa hermenêutica, contudo, não se encerra nos limites da tutela coletiva ou da responsabilização por improbidade administrativa. A própria realidade da atuação ministerial demonstra que a proteção do patrimônio público e a persecução criminal, embora submetidas a regimes jurídicos distintos e dotadas de autonomia própria, frequentemente se desenvolvem a partir de uma mesma matriz fática, probatória e institucional. Fraudes a licitações, desvios de recursos públicos, apropriações indevidas, estruturas de ocultação patrimonial, falsidades documentais e outras práticas lesivas à Administração podem simultaneamente irradiar consequências nas esferas cível, sancionatória e penal, fazendo com que investigações, elementos informativos e estratégias de responsabilização caminhem, não raro, de maneira paralela e complementar.

Essa proximidade é particularmente perceptível na atividade cotidiana do Ministério

Público. O mesmo conjunto de fatos que fundamenta a apuração de ato de improbidade pode revelar a prática de infrações penais. A reconstrução da cadeia decisória necessária à individualização das responsabilidades no patrimônio público pode igualmente contribuir para a definição da autoria e da participação criminal, e a identificação do efetivo beneficiário econômico do ilícito interessa tanto à recomposição do erário quanto à adequada compreensão da estrutura delitiva. Não se trata, portanto, de confundir instâncias ou importar automaticamente categorias próprias de um regime para outro, mas de reconhecer que a unidade da realidade investigada exige coerência metodológica na atuação institucional.

Se no campo da improbidade administrativa o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) abriu espaço para uma resposta individualizada, proporcional e orientada à efetiva recomposição do patrimônio público, no sistema penal, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) igualmente deslocou parcela relevante da construção da resposta estatal para um ambiente de negociação. Em ambos os espaços, embora distintos sejam os pressupostos, os limites e as consequências jurídicas, o Ministério Público deixa de atuar exclusivamente como agente de provocação da jurisdição e passa também a exercer função decisiva na conformação concreta das condições de responsabilização.

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido de forma definitiva no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 13.964/2019 (conhecida como Pacote Anticrime) e consubstanciado no artigo 28-A do Código de Processo Penal, consolidou a justiça negocial no âmbito processual pátrio. Durante os profícuos debates legislativos que antecederam sua aprovação, imperou a compreensível e razoável justificativa de não erigir a colaboração delituosa (delação de terceiros) como um requisito obrigatório para celebrá-lo. O legislador, de maneira acertada à época, buscou afastar o ANPP da lógica das barganhas amplas inerentes ao *plea bargain* norte-americano, limitando-o a um modelo de justiça consensual para crimes de médio potencial

ofensivo, centrado na confissão formal e na reparação do dano, sem impor o severo ônus delatatório ao investigado.

A abertura negocial, todavia, não infere que a vulnerabilidade econômica feminina produza, por si só, dispensa das condições patrimoniais do acordo. A perspectiva de gênero não pode converter-se em fundamento automático para afastar a reparação devida, especialmente quando demonstrada a possibilidade de cumprimento; pode, entretanto, influenciar a análise sobre a forma, o prazo, o parcelamento e, nos limites juridicamente admissíveis, a escolha das condições consensuais.

Em outras palavras, a lente de gênero não elimina a responsabilidade nem transforma a justiça negocial em espaço de privilégio cujo papel consiste em impedir que a igualdade formal produza desigualdade material na negociação do acordo. Quando a situação econômica concreta demonstra que determinada condição pecuniária, fixada de maneira padronizada, comprometeria a própria exequibilidade do ajuste, a análise individualizada pode justificar a revisão da modelagem consensual, desde que preservados os requisitos legais, a proporcionalidade da resposta e a finalidade de reprovação e prevenção do ilícito.

A substituição dessas sanções financeiras por condições mais adequadas à sua realidade material — desde que respeitada a dupla ou tripla jornada de cuidado — resguarda a finalidade pedagógica do instituto sem que o Estado decreta, por via oblíqua, a asfixia financeira do núcleo familiar monoparental por ela chefiado.

Para além, a perspectiva de gênero também deve alcançar a etapa de controle do acordo. O art. 28-A, § 4.º, do CPP atribui ao Poder Judiciário a verificação da voluntariedade e da legalidade do ajuste, enquanto o § 5.º autoriza a devolução dos autos ao Ministério Público quando as condições forem consideradas inadequadas, insuficientes ou abusivas. Trata-se, contudo, de controle que não se confunde com a substituição do juízo ministerial de conveniência e suficiência da própria solução consensual.

A igualdade material opera, pois, em dupla direção: orienta o Ministério Público na busca individualizada da solução e fornece parâmetro para o controle externo de sua legalidade e proporcionalidade.

A própria regulamentação nacional reforça a necessidade de uma atuação institucionalmente controlável. A Resolução CNMP 289/2024 determina que a recusa à proposição do ANPP seja sempre fundamentada, e prevê mecanismo de revisão pelo órgão superior do Ministério Público¹⁴. Também estabelece que, nas negociações de ilícitos com repercussões civis e criminais, a atuação dos órgãos ministeriais com atribuição nas respectivas áreas seja preferencialmente coordenada. A previsão assume especial importância nos casos de ilícitos contra o patrimônio público, nos quais a resposta penal pode coexistir com consequências civis e administrativas em que a identificação da estrutura decisória, do beneficiário econômico e da extensão do dano interessa simultaneamente às diferentes frentes de responsabilização.

Nesse prisma, embora o legislador tenha tido a cautela e a razoabilidade de não exigir a colaboração como condição para a celebração do ANPP, é imperativo que a eventual cooperação espontânea da mulher investigada seja concretamente valorizada pelo órgão de execução. Quando essa mulher, a despeito de sua vulnerabilidade, fornece elementos que auxiliam o Ministério Público a desvendar a autoria mediata, o núcleo de poder ou a estrutura hierárquica e financeira que a instrumentalizou, essa postura proativa deve ser reconhecida como um vetor de eficiência investigativa. Não se trata de equiparar o ANPP à colaboração premiada, institutos dotados de pressupostos e regimes jurídicos próprios, mas de reconhecer que a contribuição efetiva para a reconstrução dos fatos pode ser considerada, nos limites legais, na conformação das condições do acordo.

Assim, a aplicação da lente de gênero também na modulação do ANPP concretiza a ver-

dadeira dimensão da justiça multiportas e o princípio da resolutividade do Ministério Público.

Ao afastar a neutralidade ilusória e reconhecer a assimetria de poder e a hipossuficiência econômica da investigada, o sistema de justiça fomenta um modelo de responsabilização capaz de preservar a tutela patrimonial sem reproduzir vulnerabilidades institucionais.

A complexidade dos esquemas de fraude e de corrupção ao erário impõe aos órgãos de controle desafios probatórios hercúleos, notadamente no que tange à estrita individualização das condutas e à inequívoca comprovação do dolo específico — requisito hoje inafastável tanto na seara penal quanto na responsabilização por improbidade administrativa. O escrutínio de cadeias causais intrincadas frequentemente esbarra na opacidade intencional arquitetada pelos verdadeiros beneficiários dos desvios, que costumam estruturar sofisticadas engrenagens de lavagem de dinheiro e blindagem patrimonial. Nesse contexto, a comprovação de que o agente agiu com a vontade livre e consciente de lesar o erário exige do Ministério Público a superação de uma intrincada “cortina de fumaça” institucional e financeira.

É exatamente diante dessa extrema dificuldade investigativa que a colaboração espontânea da mulher — frequentemente alocada como engrenagem periférica, “laranja” ou interposta pessoa para ocultar os reais líderes — revela sua importância ímpar. Imersa no esquema de forma instrumentalizada e desprovida do real poder de decisão, ela detém, paradoxalmente, a visão interna da operacionalização da fraude. Ao expor os bastidores da trama delitiva, o relato feminino fornece ao Ministério Público os fios condutores necessários para desvendar a divisão de tarefas, quebrando o silêncio imposto por relações marcadas pelo patriarcado, pela subordinação hierárquica ou pela dependência econômica.

Há, portanto, uma convergência entre a perspectiva de gênero, a eficiência investi-

¹⁴ Disponível em <Conselho Nacional do Ministério Público > acesso em 1.º.9.2026.

va e a justiça negocial. A mesma metodologia que impede a atribuição automática e aritmética de responsabilidades permite ao Ministério Público compreender com maior precisão a arquitetura do ilícito, concentrando a resposta estatal sobre os diferentes níveis de participação e sobre aqueles que efetivamente exerceram poder decisório ou auferiram os benefícios da prática investigada. A consideração das assimetrias não fragiliza, aliás, a tutela do patrimônio público; ao contrário, pode torná-la mais seletiva, racional e eficiente.

Sob esse prisma, ANPC e ANPP, embora submetidos a regimes jurídicos autônomos, comunicam-se no plano hermenêutico, porquanto ambos desafiam o Ministério Público a exercer a consensualidade com fundamentação, proporcionalidade e atenção às circunstâncias concretas, demonstrando que a eficiência da justiça negocial não decorre da padronização das respostas, mas da capacidade institucional de conceber soluções simultaneamente exequíveis, suficientes e compatíveis com a igualdade material. A lente de gênero insere-se exatamente nesse espaço: não como fator de privilégio, mas como instrumento de aprimoramento da própria racionalidade decisória do Estado.

7 CONCLUSÃO

O androcentrismo histórico do sistema de justiça ignora a heterogeneidade social e consolida a vulnerabilidade das mulheres por meio de uma pretensa neutralidade jurídica, um fator de exclusão que se potencializa por meio da discriminação interseccional. Contudo, a transição para um modelo de justiça multiportas, focado na autocomposição, na empatia e na escuta ativa, tem se demonstrado um caminho adequado e democrático para a pacificação social. À medida que a atuação passou a ter um olhar mais sensível às questões de gênero e uma escuta mais apurada e ativa do que essas mulheres falavam, a negociação tornou-se não apenas um espaço efetivo de acordos, mas um estímulo para que os demais agentes se interessassem pela solução consensual e responsável do conflito.

A adoção da perspectiva de gênero em todas as fases extrajudiciais ou judiciais do processo revelou-se uma hermenêutica transformadora, profundamente alinhada ao constitucionalismo feminista. Ao incluir as mulheres de maneira verdadeira e eficaz na mesa de negociação, ocorreu uma autêntica “prevenção geral”; as mulheres trouxeram os homens e as pessoas jurídicas para o diálogo, para a colaboração e para a assunção de responsabilidades, superando a superficialidade instrumental do processo tradicional.

Soraia da Rosa Mendes em *Processo Penal Feminista* (2020, p. 161) defende que: “sejam os argumentos contrários que forem, ainda assim, assegurar a construção de uma narrativa de vida e reconhecer o processo de vulneração não é nada mais do que exercer sua função quem diariamente tem diante de si a materialização em carne e osso do estado de coisas inconstitucional”.

O julgamento e a atuação institucional com perspectiva de gênero traduzem o fiel cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos e da Constituição brasileira. Essa abordagem não enfraquece a tutela do patrimônio público; pelo contrário, torna mais rigorosa, justa e, principalmente, mais eficiente e resolutiva.

Quando uma desigualdade de poder já existente é deliberadamente explorada para colocar a mulher na linha de frente formal do ilícito, transferir-lhe riscos ou utilizá-la para ocultação patrimonial, o Direito deve enxergar tanto a menor autonomia eventualmente existente de uma quanto a maior censurabilidade da conduta de quem produziu ou explorou essa instrumentalização.

Com a mudança de mentalidade e uma atuação pautada na verdadeira escuta — facilitada pela modernização das vias de consenso —, em que o Direito não se desliga da experiência da vida real e de suas fontes sociais, conseguiu-se um resultado nunca experimentado na comarca. Falando em números, isso se traduziu em efetiva reparação civil, aplicação de multas e destinação de dano moral

coletivo; falando em sensação de respeito a direitos humanos – uma atuação ativa e resolutiva; falando em acesso ao sistema de justiça, uma busca cidadã por resolver os conflitos e assumir responsabilidades com dignidade.

O Ministério Público resolutivo, que acompanha o desenvolvimento social e aplica uma justiça constitucional, é capaz de estabelecer um compromisso constante entre a maioria e a minoria em favor da paz social. A função do Sistema de Justiça, em sociedades marcadas pela modernidade tardia como o Brasil, é harmonizar os princípios e as regras com as novas realidades, adotando uma postura ativa de desconstrução de desigualdades históricas. Com isso, contribui-se para o surgimento de uma nova epistemologia jurídica, que amplia o horizonte democrático e combate as opressões estruturais que ainda tentam colocar as mulheres como indivíduos subalternos e hierarquicamente inferiores – um segundo sexo.

8 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. **Novo perfil constitucional do Ministério Público: negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas**. In: Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2015.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano, **A Justiça Restaurativa e o Ministério Público brasileiro**, 1. ed, Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão n.º 1227).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 9, de 28 de junho de 1977**. Dá nova redação ao § 1.º do art. 175 da Constituição Federal, para admitir o divórcio. Brasília, DF, 1977.

BRASIL. Lei 4.121, de 27 de agosto de 1962. **Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada**. Brasília, DF, 1962.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública e prevê o compromisso de ajustamento de conduta**. Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa**. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Decreto 1.973, de 1.º de agosto de 1996. **Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**, concluída em Belém do Pará em 1994. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Decreto 4.377, de 13 de setembro de 2002. **Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Brasília, DF, 2019. BRASIL. Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. **Altera a Lei 8.429/1992**. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 329. **O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 19; ADI 4.424; ADPF 779; Tema 836 da repercussão geral; Súmula Vinculante n.º 13.

CAMBI, Eduardo; PORTO NOSAKI, Letícia; GIRARDI FACHIN, Melina. **Tutela judicial das vulnerabilidades femininas: o papel do Poder Judiciário brasileiro na efetivação do constitucionalismo feminista**. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 1, p. 57-72, 2023. DOI: 10.54829/revistacnj.v7i1.453.

CAMBI, Eduardo; NOSAKI, Letícia de Andrade Porto. **Constitucionalismo feminista multinível: julgamento com perspectiva de gênero no Direito das Famílias**. Revista IBDFAM: Famílias e Sucessões, Belo Horizonte, n.º 68, p. 9-40, mar./abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n.º 27, de 2 de fevereiro de 2021**. Institui Grupo de Trabalho para colaborar com a implementação das políticas nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres e de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 128, de 15 de fevereiro de 2022. Recomenda a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero no âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. Brasília, DF: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 492, de 17 de março de 2023. Estabelece diretrizes para adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 598, de 22 de novembro de 2024. Institui diretrizes para a adoção de perspectiva racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário brasileiro e aprova o respectivo Protocolo**. Brasília, DF: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 118, de 1.º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público**. Brasília, DF: CNMP, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público**. Brasília, DF: CNMP, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro**. Brasília, DF: CNMP, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6.º do art. 5.º da Lei 7.347/1985, disciplinando a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: CNMP, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: CNMP, 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 259, de 28 de março de 2023**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 264, de 3 de julho de 2023**. Estabelece parâmetros gerais para a contratação de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar no âmbito dos ramos e das unidades do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral n.º 003, de 6 de março de 2025**. Recomenda medidas para fortalecer a atuação dos Ministérios Públicos com perspectiva de gênero. Brasília, DF: CNMP, 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 306, de 11 de fevereiro de 2025**. Regulamenta o art. 17-B da Lei 8.429/1992, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução civil. Brasília, DF: CNMP, 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação 125, de 26 de maio de 2026**. Recomenda medidas para fortalecer a atuação dos Ministérios Públicos nos casos de violência política de gênero. Brasília, DF: CNMP, 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Protocolo de Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Gênero**. Brasília, DF: CNMP, 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cartilha de Atuação do Ministério Público com Perspectiva de Gênero**. Brasília, DF: CNMP, 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González e outros (Campo Algodonero) vs. México**. Sentença de 16 de novembro de 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Márcia Barbosa de Souza e outros vs. Brasil**. Sentença de 7 de setembro de 2021.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas**. Salvador: JusPodivm, 2024.

FEDERICI, Sílvia. **Calibá e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça: trabalho doméstico e de cuidados não remunerado**. Brasília, DF: IPEA, 2023.

JESUS, Jaqueline Gomes de, & Colaboradores. **Transfeminismo, teorias e práticas** – 2 ed – Rio de Janeiro – Metanoia, 2015.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentário à Lei de Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARCON, Chimelly Louise de Resenes. **A defesa dos direitos humanos na visão das mulheres do Ministério Público**. Vol III, Belo Horizonte, Fórum, 2026.

MENDES, Soraia da Rosa. **Processo penal feminista**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista novos paradigmas**. 2. Ed. São Paulo. Saraiva, 2017.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Protocolo para juzgar con perspectiva de gênero: haciendo realidad el derecho a la igualdad**. Ciudad de México: SCJN, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta PGJ/CGMP n.º 7, de 5 de agosto de 2025**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), nos termos do art. 17-B da Lei 8.429/1992. Belo Horizonte: MPMG, 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: igualdade de gênero**. Nova York: ONU, 2015.

SANDER, Frank E. A. **Varieties of Dispute Processing**. In: UNITED STATES. House of Representatives. **Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1978.

SANTOS, Boaventura de Souza; MARTINS, Bruno Sena – organizadores – **O pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade**, 1. ed. Belo Horizonte, Autêntica, 2021 (Epistemologias do Sul, 2).

TOLEDO, Eliza Teixeira. **A circulação e aplicação da psicocirurgia no Hospital Psiquiátrico do Juquery, São Paulo: uma questão de gênero (1936-1956)**. 2019. Dissertação de pós-graduação em História das Ciências e da Saúde – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

VAZ, Livia Sant'Anna e RAMOS, Chiara. **A Justiça é uma mulher negra**. Belo Horizonte, Casa do Direito 2021.



A POSIÇÃO DA VÍTIMA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENTRE EFICIÊNCIA, REPARAÇÃO E LEGITIMIDADE



A POSIÇÃO DA VÍTIMA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENTRE EFICIÊNCIA, REPARAÇÃO E LEGITIMIDADE

MARÍLIA GABRIELE DOS SANTOS

RESIDENTE JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

Há uma peculiaridade no Acordo de Não Persecução Penal que pode passar despercebida quando o instituto é observado apenas sob a perspectiva da negociação entre acusação e defesa: o acordo é formado por dois sujeitos, mas produz uma consequência central para um terceiro. O ANPP é celebrado entre o Ministério Público e o investigado, assistido por advogado ou defensor público. A vítima, portanto, não ocupa a posição de parte negociadora em sentido estrito. Ao mesmo tempo, a própria legislação¹ determina que uma das condições do acordo pode consistir na reparação do dano ou na restituição da coisa à vítima (Brasil, 1941). Essa aparente assimetria – bilateralidade na formação e repercussão direta sobre terceiro – constitui um dos pontos mais relevantes para a compreensão contemporânea da justiça penal negocial.

A expansão dos mecanismos consensuais modificou significativamente a forma de resposta estatal ao delito. A transação penal e a suspensão condicional do processo, disciplinadas pela Lei nº 9.099/1995, ampliaram os espaços de consenso; posteriormente, a colaboração premiada, disciplinada pela Lei nº 12.850/2013, levou a lógica negocial para o enfrentamento da criminalidade organizada; e o ANPP, introduzido no art. 28-A do Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019, consolidou essa transformação ao permitir solução consensual para determinadas infrações praticadas sem violência ou grave ameaça à pessoa, observados os requisitos legais (Brasil, 1995; Brasil, 2013; Brasil, 2019).

O ponto de interesse deste artigo, entretanto, não está em repetir a conhecida discussão sobre a natureza jurídica do ANPP ou sobre as vantagens e críticas gerais da justiça negocial. A questão é mais específica: **se o ANPP é formado pelo Ministério Público e pelo investigado, mas contém obrigação destinada a reparar o dano sofrido pela vítima, como deve ser estruturada a participação dessa vítima para que a negociação seja eficiente sem se tornar meramente formal?** A pergunta ganha relevância porque a participação da vítima não constitui apenas uma reivindicação doutrinária. Ela já aparece, de maneira progressiva, em diferentes níveis de institucionalização. Primeiro, o levantamento nacional realizado pelo Conselho Nacional de Justiça revelou que, nos casos pesquisados, apenas 33,3% registravam algum tipo de participação da vítima no momento da negociação, enquanto 66,7% não registravam participação.

O próprio estudo observou que práticas procedimentais distintas poderiam ser mais bem padronizadas, evitando tratamentos díspares.³ Depois, a Resolução CNMP nº 289/2024 estabeleceu parâmetros específicos para a participação da vítima no ANPP, incluindo sua notificação antes da apresentação da proposta, a possibilidade de apresentação de informações e documentos para estimativa do dano, a possibilidade de atuação como interveniente quanto à reparação dos danos civis e o acompanhamento por advogado ou defensor público. Ao mesmo tempo, preservou expressamente a natureza bilateral do acordo

¹ Art. 28-A [...]

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

ao estabelecer que a concordância da vítima não constitui requisito de validade ou eficácia (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024)². E há um terceiro movimento especialmente relevante para este estudo: **o próprio Ministério Público de Minas Gerais já desenvolveu uma experiência institucional voltada especificamente à participação da vítima na construção do ANPP**.

Por meio da Casa Lilian, Centro Estadual de Apoio às Vítimas, o MPMG elaborou o *Guia Orientativo para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – com foco nas vítimas*. O material prevê, entre outras medidas, fluxograma de contato com a vítima, comunicação por *WhatsApp*, contato telefônico ou por videoconferência, coleta de informações e documentos para qualificação da reparação e cartilha informativa destinada às próprias vítimas. O guia busca orientar membros e equipes técnicas para a construção, junto às vítimas, da melhor forma de reparação possível, de maneira sensível às necessidades e informações por elas apresentadas (Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2024a)³.

Esse dado muda o problema. Já não se trata simplesmente de perguntar se a vítima deve ser considerada na justiça negocial. O ordenamento jurídico avançou, o CNMP regulamentou sua participação e o próprio MPMG desenvolveu uma metodologia institucional específica para operacionalizá-la. A questão passa a ser outra: **Como consolidar, padronizar, avaliar e aprimorar práticas que já começam a existir, transformando a participação da vítima em componente efetivamente verificável da justiça negocial?** É nesse ponto que se situa a contribuição proposta neste artigo.

Não se pretende defender a transformação da vítima em uma quarta parte do ANPP, tampouco atribuir-lhe poder de veto sobre a atua-

ção do titular da ação penal pública. O objetivo é sustentar que a legitimidade do modelo pode ser fortalecida mediante a incorporação efetiva dos interesses juridicamente tutelados da vítima nas etapas em que sua posição é relevante: identificação, mensuração do dano, instrução, fundamentação da reparação, comunicação e fiscalização do cumprimento. Para tanto, o artigo parte da análise da natureza jurídica do ANPP, examina a evolução da posição da vítima, confronta os dados empíricos com a resposta normativa do CNMP, analisa a experiência do MPMG e, posteriormente, a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça sobre reparação e execução.

Ao final, propõe-se a compreensão da **justiça negocial orientada à vítima** como diretriz de atuação institucional: não um novo instituto jurídico, mas uma forma de organizar e aprimorar práticas já juridicamente possíveis e, em parte, institucionalmente experimentadas.

2 O ANPP COMO NEGÓCIO JURÍDICO-PROCESSUAL PENAL: NATUREZA, REQUISITOS E FUNÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

O art. 28-A do Código de Processo Penal autoriza o Ministério Público a propor acordo de não persecução penal quando preenchidos os requisitos legais, entre eles a ausência de violência ou grave ameaça à pessoa, a pena mínima inferior a quatro anos e a confissão formal e circunstanciada da prática da infração penal. A doutrina qualifica o instituto como negócio jurídico processual de natureza extrajudicial, celebrado entre o Ministério Público e o investigado, devidamente assistido por advogado ou defensor público, submetido à homologação judicial (Cabral, 2019).

A estrutura do acordo é, portanto, bilateral. De um lado, encontra-se o Ministério Pú-

2 Especialmente o art. 18-A, § 4º, incisos I a VI, e os arts. 18-C, 18-E e 18-K. A resolução prevê notificação prévia da vítima, apresentação de documentos e informações, possibilidade de intervenção quanto à reparação dos danos civis e ausência de necessidade de anuência da vítima para validade ou eficácia do acordo.

3 O guia informa que o MPMG instituiu, pela Resolução PGJ nº 33/2022, sua Política Institucional de Proteção Integral e Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas e implantou a Casa Lilian pela Resolução PGJ nº 38/2023.

blico, titular da ação penal pública. De outro, o investigado, que, acompanhado de defesa técnica, aceita determinadas condições legalmente previstas como alternativa à instauração ou ao prosseguimento da persecução penal. É importante, contudo, evitar uma descrição dessa relação como simples renúncia do investigado a garantias processuais. O que ocorre, mais precisamente, é a assunção voluntária de obrigações e condições previstas em lei como alternativa consensual à persecução penal tradicional, dentro de um procedimento sujeito a controle judicial de legalidade e voluntariedade.

Entre as condições que podem integrar o acordo encontra-se a obrigação de reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo, além de outras medidas previstas no art. 28-A do CPP.

Surge, então, a questão central deste trabalho. A pessoa que sofrerá diretamente os efeitos da cláusula reparatória não participa da formação do negócio como sujeito equivalente ao Ministério Público e ao investigado. Entretanto, o resultado da negociação pode determinar quanto, como e quando seu prejuízo será reparado.

A bilateralidade do negócio, portanto, não elimina a relevância jurídica da vítima.

Ao contrário: quanto mais a justiça criminal utiliza mecanismos consensuais para produzir resultados concretos fora da sentença tradicional, maior é a importância de verificar quem participa da construção desses resultados e com base em quais informações eles são definidos. O presente artigo não pretende esgotar a natureza jurídica do ANPP, tema que já conta com extensa produção doutrinária. A referência à sua estrutura é necessária apenas para estabelecer a premissa que orientará a análise: o acordo continua sendo bilateral, mas seus efeitos não se limitam às partes que formalmente o celebram. É justamente essa aparente assimetria que torna a posição da vítima juridicamente interessante.

3 A VÍTIMA NO ANPP: DA DESTINATÁRIA DA REPARAÇÃO À PARTICIPANTE QUALIFICADA

3.1 O ART. 28-A DO CPP E A REPARAÇÃO COMO CONDIÇÃO DO ACORDO

Na disciplina legal do ANPP, a vítima aparece de maneira expressa no inciso I do art. 28-A do CPP, que prevê a reparação do dano ou a restituição da coisa como condição do acordo, salvo impossibilidade de fazê-lo. A previsão é relevante porque demonstra que a reparação não constitui elemento estranho ao instituto. Ela integra o próprio desenho legislativo da justiça negocial.

Entretanto, a redação legal não estruturou inicialmente, com o mesmo grau de detalhamento, a participação da vítima na construção da condição reparatória. Esse espaço de indeterminação podia permitir que a participação dependesse excessivamente da dinâmica adotada em cada unidade, especialmente quanto à identificação da vítima, à obtenção de documentos, à estimativa do dano e à comunicação sobre o acordo. Não se afirma, com isso, que a ausência de uma disciplina inicial específica necessariamente produzisse reparações inadequadas em todos os casos.

O ponto é outro: quanto menor a estrutura procedimental destinada a conhecer o dano, maior o espaço para decisões construídas com informação insuficiente.

Essa questão se torna especialmente sensível porque o dano causado por uma infração pode assumir dimensões patrimoniais e extrapatrimoniais, envolver múltiplas vítimas, atingir pessoas em situação de vulnerabilidade ou demandar documentos e informações que somente a própria vítima possui.

A reparação, portanto, não deve ser tratada como uma cláusula automática inserida ao final da negociação. Ela pressupõe conhecimento mínimo sobre aquilo que se pretende reparar.

3.2 A RESOLUÇÃO CNMP Nº 289/2024 E A PARTICIPAÇÃO DA VÍTIMA

A Resolução CNMP nº 289, de 16 de abril de 2024, representou importante mudança

nesse cenário. Ao alterar a Resolução CNMP nº 181/2017, o ato normativo passou a disciplinar expressamente a participação da vítima no procedimento do ANPP.

O art. 18-A, § 4º, estabelece que o membro do Ministério Público deverá diligenciar para que a vítima ou, na sua ausência, seus familiares participem do acordo com vistas à reparação dos danos causados pela infração. Antes da apresentação da proposta ao investigado, deve-se providenciar a notificação da vítima para que informe sobre os danos e, sempre que possível, apresente documentos ou informações que permitam estimar o prejuízo suportado e a capacidade econômica do investigado.

A norma ainda prevê que a vítima, sempre que possível acompanhada de advogado ou defensor público, poderá figurar como interveniente no ANPP no que diz respeito à reparação dos danos civis decorrentes da infração. Há, portanto, uma mudança qualitativa. A vítima deixa de ser apenas a destinatária abstrata de uma cláusula de reparação e passa a ser fonte legítima de informações necessárias à construção dessa cláusula. Essa transformação também possui uma dimensão institucional relevante: a Resolução CNMP nº 289/2024 autoriza a requisição à autoridade policial de elementos que permitam estimar o dano e a capacidade econômica do investigado, sem impedir que a própria vítima complemente ou modifique a documentação antes da celebração do acordo.

A reparação deixa, assim, de ser concebida exclusivamente como resultado da negociação entre acusação e defesa e passa a ser precedida por uma etapa de instrução sobre o dano. Esse ponto é central para a tese desenvolvida neste artigo. Participar não significa necessariamente negociar todos os termos do ANPP. Significa, ao menos quanto aos interesses juridicamente tutelados da vítima, permitir que ela tenha condições reais de informar, documentar e acompanhar aquilo que será objeto de reparação.

3.3 PARTICIPAÇÃO SEM PODER DE VETO: A POSIÇÃO HÍBRIDA DA VÍTIMA

A mesma Resolução CNMP nº 289/2024 estabelece um limite igualmente importante: a concordância da vítima não é requisito de validade ou eficácia do acordo. O não comparecimento da vítima ou sua discordância quanto à composição civil dos danos, por si só, não impede a celebração do ANPP. Nessa hipótese, o valor pactuado pelo Ministério Público deve ser expressamente ressalvado como valor mínimo, sem impedir a busca de reparação integral pelas vias próprias.

Tem-se, assim, uma fórmula que pode ser sintetizada como participação sem poder de veto. A vítima é chamada a informar, instruir, acompanhar e, quando possível, intervir quanto aos danos civis. Entretanto, não decide sobre a existência do acordo nem possui poder de impedir sua celebração. Essa solução preserva a natureza pública da persecução penal e, simultaneamente, impede que a vítima seja tratada como figura juridicamente irrelevante. Sua posição é, portanto, híbrida. Ela não é parte negocial em sentido estrito, porque não dispõe do ANPP como dispõem o Ministério Público e o investigado.

Mas também não é uma terceira estranha ao ajuste, porque o acordo pode produzir para ela consequências jurídicas concretas, especialmente quanto à reparação. A pergunta relevante, por isso, não é mais simplesmente se a vítima deve participar. A pergunta é: Que tipo de participação deve ser assegurada para que essa posição híbrida não se converta em mera formalidade? É justamente essa questão que permite deslocar o debate da existência abstrata de um direito de participação para a qualidade institucional dessa participação.

4 EFICIÊNCIA NEGOCIAL E LEGITIMIDADE: O PROBLEMA MINISTÉRIO PÚBLICO X INVESTIGADO E O LUGAR DA VÍTIMA

A justiça negocial é movida, entre outros fatores, por objetivos de eficiência: redução da duração dos processos, racionalização da

atividade jurisdicional e oferecimento de respostas estatais mais céleres e adequadas a determinadas infrações. Esses objetivos são legítimos. O problema surge quando eficiência e participação são apresentados como valores necessariamente opostos.

Não é preciso escolher entre um ANPP eficiente e uma vítima participativa. A questão mais precisa é saber se a eficiência do acordo pode ser considerada institucionalmente satisfatória quando sua condição reparatória é construída sem conhecimento suficiente sobre o dano e sobre os interesses concretos daquele que o sofreu. Formulado dessa maneira, o problema deixa de ser “vítima *versus* eficiência”.

A participação qualificada da vítima pode, inclusive, contribuir para a eficiência, ao reduzir incertezas sobre a extensão do dano, evitar informações incompletas, organizar documentos e proporcionar maior clareza sobre o cumprimento da obrigação pactuada. Não se trata, portanto, de transformar a vítima em quarta parte do acordo ou subordinar a celebração do ANPP à sua anuência. Tal solução desfiguraria a própria estrutura do instituto. O que se sustenta é algo diferente: a bilateralidade do negócio não impede que o procedimento de formação do acordo seja estruturado para incorporar informações relevantes provenientes de um terceiro diretamente afetado por uma de suas principais condições.

Essa distinção é fundamental. Também é necessário diferenciar justiça negocial de justiça restaurativa. A existência de espaço qualificado para a vítima no ANPP não transforma automaticamente o instituto em prática restaurativa. A justiça restaurativa possui fundamentos, métodos e pressupostos próprios, especialmente no que diz respeito à voluntariedade e à construção do diálogo entre os envolvidos. O ANPP, por sua vez, continua sendo instrumento de justiça penal consensual conduzido pelo Ministério Público.

As duas perspectivas podem dialogar, mas não devem ser confundidas. O próprio le-

vantamento do CNJ recomenda o desenvolvimento de diretrizes para eventual utilização de práticas restaurativas no contexto do ANPP, sem apagar as diferenças entre os modelos. O ponto central permanece, portanto, a qualificação da participação da vítima dentro da própria estrutura do ANPP.

5 O QUE REVELAM A PESQUISA EMPÍRICA, A EVOLUÇÃO NORMATIVA, A EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL E A JURISPRUDÊNCIA

O problema identificado neste artigo não permanece apenas no plano teórico. Há uma sequência particularmente significativa de acontecimentos institucionais: primeiro, a pesquisa empírica identifica a participação ainda desigual; depois, o CNMP estabelece uma resposta normativa; em seguida, o próprio MPMG desenvolve uma metodologia institucional voltada à operacionalização dessa participação; e, paralelamente, o STJ começa a enfrentar controvérsias concretas relacionadas à reparação pactuada. Essa sequência permite observar a evolução do problema em diferentes níveis.

5.1 O DADO EMPÍRICO DO CNJ: PARTICIPAÇÃO AINDA NÃO UNIVERSALIZADA

O Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2023, o levantamento *Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil*, elaborado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Secretaria Nacional de Políticas Penais e a Universidade Federal de Pernambuco. O estudo analisou 946 processos em que houve ANPP, distribuídos por cinco estados das cinco regiões brasileiras, além de entrevistas com atores do sistema de justiça.

No recorte específico sobre participação da vítima no momento da negociação, o levantamento encontrou: 33,3% dos casos com algum tipo de participação da vítima; 66,7%

dos casos sem participação da vítima. O dado não autoriza concluir que os acordos celebrados sem participação da vítima sejam, por si só, inválidos ou inadequados. Mas ele revela algo importante: a participação da vítima ainda não era uma prática uniformemente incorporada à negociação do ANPP no universo pesquisado. Mais do que isso, o próprio estudo registra experiências procedimentais distintas e aponta a possibilidade de maior padronização para evitar tratamentos díspares.

O dado empírico, portanto, desloca a discussão. Não basta perguntar se a participação da vítima é juridicamente possível. É preciso perguntar em que medida ela ocorre, de que forma ocorre e quais procedimentos permitem torná-la efetiva e verificável.

5.2 A RESPOSTA NORMATIVA DO CNMP

A Resolução CNMP nº 289/2024 representa uma resposta normativa direta a essa necessidade. A norma estabelece um protocolo mínimo de participação: comunicação anterior à proposta, possibilidade de apresentação de documentos e informações, participação quanto à reparação civil e possibilidade de acompanhamento por advogado ou defensor público.

Ao mesmo tempo, a resolução preserva a estrutura do ANPP ao não exigir a concordância da vítima como condição de validade ou eficácia. Há, portanto, uma solução normativa equilibrada: participação, mas não poder de veto; informação, mas não titularidade da ação penal; intervenção quanto à reparação, mas não transformação da vítima em parte negocial. A própria resolução ainda prevê que as unidades do Ministério Público mantenham sistema próprio com dados dos ANPPs celebrados, possibilitando controle e prestação de contas, respeitado o sigilo legal.

Isso é particularmente importante para a discussão tecnológica desenvolvida adiante. A norma não apenas reconhece a importância da vítima; ela também cria condições para que informações sobre os acordos sejam estruturadas institucionalmente.

5.3 A RESPOSTA INSTITUCIONAL DO MPMG: CASA LILIAN E O GUIA ORIENTATIVO DE ANPP COM FOCO NAS VÍTIMAS

É neste ponto que a análise precisa olhar para além das normas nacionais e considerar a realidade institucional do órgão ao qual se destina esta publicação. O Ministério Público de Minas Gerais já desenvolveu uma resposta concreta. A partir da Resolução PGJ nº 33/2022, o MPMG instituiu política institucional de proteção integral e promoção de direitos e apoio às vítimas no Estado. Posteriormente, por meio da Resolução PGJ nº 38/2023, foi implantado o Centro Estadual de Apoio às Vítimas, denominado Casa Lilian.

Em 2024, a Casa Lilian elaborou o *Guia Orientativo para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – com foco nas vítimas*, disponibilizado institucionalmente pelo MPMG. O material permanece disponível no portal institucional, inclusive com seus anexos. O dado é particularmente relevante para este artigo porque demonstra que parte significativa das diretrizes aqui discutidas já encontrou uma experiência institucional concreta dentro do próprio Ministério Público de Minas Gerais. O guia orienta promotores, promotoras e equipes técnicas a buscar, junto às vítimas, a construção da melhor forma de reparação possível, considerando as necessidades e informações por elas fornecidas.

Sua metodologia não permanece no plano abstrato. O MPMG disponibiliza: fluxograma de contato com a vítima; orientação para primeiro contato por *WhatsApp*; possibilidade de contato posterior por telefone ou videoconferência; coleta de informações e documentos necessários à compreensão dos danos; cartilha informativa destinada às vítimas; abordagem sensível, empática e centrada nas necessidades da vítima.

O próprio MPMG descreve o fluxograma como instrumento voltado a organizar o contato com a vítima, compreender os danos sofridos, reunir documentos relevantes e dimensionar o conjunto dos prejuízos, de modo a permitir sua participação na construção do ANPP e na efetivação do direito à reparação

(Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2024b)⁴. Esse aspecto produz uma consequência metodológica importante para a presente pesquisa. Não seria adequado apresentar como inovação abstrata aquilo que o próprio órgão já desenvolveu como boa prática.

Se o MPMG já possui instrumentos de comunicação, coleta de informações, documentação e abordagem vítima-centrada, a contribuição do artigo deve avançar um passo. O problema passa a ser: Como consolidar, padronizar, mensurar e expandir práticas institucionais que já demonstraram sua viabilidade? Essa mudança de perspectiva é relevante porque transforma a proposta deste artigo.

Não se parte de um modelo inteiramente imaginado no plano teórico para depois perguntar se seria possível aplicá-lo. Parte-se de uma experiência institucional existente para perguntar como transformá-la em referência sustentável de atuação, com indicadores, rastreabilidade, avaliação e possibilidade de expansão para diferentes contextos e unidades. É uma mudança da lógica da invenção para a lógica da consolidação institucional. E o próprio reconhecimento externo dessa experiência reforça sua relevância: o guia elaborado pela Casa Lilian foi incluído pelo CNMP na obra *Boas Práticas de Autocomposição no Ministério Público* (Guia [...], 2024)⁵.

Assim, o MPMG não aparece neste artigo apenas como destinatário da proposta. A instituição já é, em parte, laboratório da própria solução analisada.

5.4 A REPARAÇÃO COMO PROBLEMA JURÍDICO CONCRETO: A JURISPRUDÊNCIA DO STJ

A evolução normativa e institucional também encontra correspondência na jurisprudência.

Em abril de 2025, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça julgou o RHC nº 184.507/MT, envolvendo ANPP que continha condição de reparação mínima de danos morais em favor da família da vítima, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

O caso discutia, entre outros pontos, a alegação de incapacidade financeira do investigado e a existência de ação cível em curso. O STJ reconheceu que a reparação de danos constitui condição expressamente prevista no art. 28-A, I, do CPP e que a existência de ação cível não impede sua estipulação no ANPP. Também consignou que eventual incapacidade financeira deveria ser analisada pela via própria de revisão ministerial prevista no § 14 do art. 28-A (Brasil, 2025a)⁶. O precedente demonstra que a reparação pode envolver não apenas danos patrimoniais imediatamente mensuráveis, mas também danos morais e consequências familiares, além de exigir atenção à capacidade econômica do investigado.

A reparação, portanto, não é uma operação meramente matemática. Ela exige instrução, contextualização e fundamentação. Em outro precedente, o STJ enfrentou questão ainda mais diretamente relacionada à execução da obrigação. No CC nº 210.253/DF, julgado pela Corte Especial em 5 de novembro de 2025, discutiu-se a competência para a execução, como cumprimento de sentença, da obrigação de reparar o dano prevista em ANPP. O tribunal assentou que a execução da obrigação possui origem criminal e deve ser processada perante o juízo criminal, inexistindo previsão de execução no juízo cível equivalente àquela existente para a composição civil dos danos nos Juizados Especiais Criminais (Brasil, 2025b)⁷.

A consequência é relevante. A reparação pactuada não é simples promessa lateral do acordo. Ela produz efeitos jurídicos concretos, cuja exigibilidade pode chegar ao Poder

4 O material descreve o fluxograma de contato com vítimas, incluindo primeiro contato por *WhatsApp* e posterior contato telefônico ou por videoconferência, com coleta de informações e documentos para dimensionamento dos danos e construção da reparação.

5 O MPMG informa que o Guia foi incluído na obra *Boas Práticas de Autocomposição no Ministério Público*, do CNMP.

6 O caso envolveu proposta de ANPP com reparação mínima de danos morais em favor da família da vítima.

7 O STJ reconheceu a competência da Terceira Seção para julgar conflito entre juízos cível e criminal relativo à execução da obrigação de reparar dano estipulada em ANPP.

Judiciário. Quanto mais concreta é essa consequência, maior é a importância de que a obrigação tenha sido construída a partir de informações adequadas, critérios identificáveis e documentação suficiente.

A jurisprudência, portanto, reforça a tese central deste artigo: a qualidade da participação da vítima não é questão meramente simbólica; ela interfere na qualidade jurídica de uma das principais condições do ANPP.

6 PARA UMA JUSTIÇA NEGOCIAL ORIENTADA À VÍTIMA: CONSOLIDAÇÃO E APRIMORAMENTO DE BOAS PRÁTICAS

A análise desenvolvida até aqui permite formular uma conclusão intermediária. O problema contemporâneo já não é a inexistência absoluta de mecanismos de participação da vítima. Há, atualmente: evidência empírica de que a participação ainda não é uniforme; norma nacional que disciplina sua participação; experiência institucional concreta do MPMG voltada à implementação dessa participação; jurisprudência demonstrando que a reparação produz consequências jurídicas concretas.

O desafio passa, portanto, da criação abstrata para a consolidação, padronização, avaliação e eventual expansão das boas práticas existentes. É nesse sentido que se propõe a expressão justiça negocial orientada à vítima. Não se trata de criar uma nova espécie de ANPP. Também não se pretende alterar a estrutura bilateral do instituto.

A expressão designa um modelo de atuação ministerial no qual a participação da vítima e a reparação do dano sejam tratadas como dimensões estruturadas do procedimento, e não como providências acessórias. A experiência do próprio MPMG demonstra que parte dessas medidas já é viável.

O aprimoramento proposto a seguir consiste em organizar essas práticas em torno de cinco dimensões: identificação e mensuração, participação, fundamentação e acompanhamento, tecnologia e tratamento do descumprimento.

6.1 IDENTIFICAÇÃO DA VÍTIMA E MENSURAÇÃO QUALIFICADA DO DANO

O primeiro passo é identificar adequadamente quem sofreu o dano. Essa tarefa pode parecer elementar, mas assume especial complexidade em infrações com múltiplas vítimas, crimes patrimoniais coletivos, delitos envolvendo pessoas jurídicas ou situações em que os efeitos do ilícito ultrapassam a esfera imediatamente perceptível. A unidade ministerial deve buscar identificar não apenas a pessoa formalmente indicada nos autos, mas a extensão concreta dos sujeitos afetados e a natureza dos prejuízos relevantes para a reparação.

A mensuração também não deve ser limitada automaticamente ao valor econômico imediatamente comprovado. Devem ser considerados, conforme as características do caso, documentos, notas fiscais, comprovantes, registros de propriedade, despesas decorrentes do ilícito, informações sobre restituição do bem, consequências patrimoniais posteriores e elementos relacionados a danos extrapatrimoniais quando juridicamente pertinentes.

A Resolução CNMP nº 289/2024 já prevê a coleta de documentos e informações capazes de estimar o dano e a capacidade econômica do investigado. O aprimoramento aqui proposto consiste em transformar essa possibilidade em rotina protocolar, com instrumentos mínimos de verificação adaptáveis à natureza de cada infração.

O próprio guia da Casa Lilian já oferece caminho nessa direção ao estruturar o contato com a vítima para compreender os danos e organizar os documentos necessários à reparação. O objetivo não é burocratizar o ANPP. É exatamente o contrário: organizar previamente as informações relevantes para reduzir incertezas durante a negociação.

6.2 OITIVA E INSTRUÇÃO QUALIFICADA DA VÍTIMA

A participação da vítima não deve se resumir ao envio de uma notificação. Notificar não é necessariamente ouvir. Ouvir, por sua vez,

não significa apenas permitir que a vítima fale, mas criar condições para que as informações relevantes sejam efetivamente incorporadas ao procedimento. Nesse sentido, a participação pode ocorrer presencialmente ou por meios remotos, mediante formulário estruturado, entrevista, videoconferência ou outros instrumentos adequados ao caso concreto.

A Resolução CNMP nº 289/2024 já reconhece expressamente a possibilidade de utilização de recursos tecnológicos em atos relacionados ao procedimento. O guia da Casa Lilian oferece exemplo institucional ainda mais concreto ao organizar um fluxo de comunicação que pode começar pelo *WhatsApp* e prosseguir por telefone ou videoconferência, com coleta de documentos e informações.

O aprimoramento consiste em assegurar que o resultado desse contato seja registrado e rastreável. Se a vítima informou determinado valor, apresentou determinado documento ou relatou determinada consequência do crime, deve ser possível identificar como essa informação foi considerada na formação da cláusula reparatória.

Isso fortalece não apenas a vítima, mas também a própria atuação ministerial. Uma decisão fundamentada em informações documentadas é mais transparente, mais controlável e mais defensável institucionalmente.

6.3 FUNDAMENTAÇÃO DA REPARAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO

Uma das consequências naturais da participação qualificada é a necessidade de fundamentar a reparação. Não basta que o acordo contenha determinado valor. Sempre que possível, deve ser identificável a razão pela qual aquele valor ou aquela obrigação foi considerado adequado diante das informações disponíveis. A fundamentação não precisa reproduzir uma sentença judicial de liquidação de danos. Mas deve permitir responder a perguntas básicas: Qual foi o dano identificado? Quais documentos ou informações foram considerados? A vítima foi ouvida? Houve

impossibilidade total ou parcial de reparação? Como a capacidade econômica do investigado foi considerada? Por que determinada forma de restituição ou pagamento foi escolhida?

A transparência desses critérios é especialmente importante porque a Resolução CNMP nº 289/2024 prevê que, na ausência ou discordância da vítima, o valor pactuado seja ressaltado como mínimo, sem impedir a busca de reparação integral pelas vias próprias. A vítima também não deve desaparecer do procedimento depois da homologação. Se a obrigação reparatória é uma condição do ANPP, sua execução precisa ser acompanhada.

A unidade ministerial pode estruturar rotinas para registrar o cumprimento, os pagamentos realizados, a restituição de bens, os prazos e eventuais intercorrências. O próprio CNMP autoriza a manutenção de cadastro com as medidas pactuadas e seus prazos, inclusive no sistema informatizado vinculado ao processo. A fiscalização, portanto, não constitui etapa estranha à justiça negocial. Ela é parte da própria efetividade do acordo.

6.4 GESTÃO, COMUNICAÇÃO E RASTREABILIDADE: ONDE A TECNOLOGIA PODE AJUDAR

A tecnologia deve entrar neste modelo por uma razão simples: resolver problemas concretos de comunicação, organização e acompanhamento. Não se propõe substituir a decisão humana por sistemas automatizados. Tampouco se propõe utilizar inteligência artificial para estabelecer valores de reparação, avaliar a credibilidade da vítima ou determinar o conteúdo de acordos.

O desafio tecnológico é outro: tornar a participação da vítima rastreável, os dados de reparação estruturados e o cumprimento das obrigações monitoráveis. Essa perspectiva é particularmente compatível com o cenário institucional já existente. O próprio MPMG utiliza, em seu guia, canais como *WhatsApp*, telefone e videoconferência para viabilizar o contato com vítimas. A proposta, portanto, não é inventar uma nova infraestrutura tecnol-

lógica, mas consolidar e integrar mecanismos já possíveis. Três aplicações são especialmente relevantes.

A primeira é a comunicação estruturada, com registro do contato realizado, data, meio utilizado, informações prestadas e documentos encaminhados. A segunda é o registro estruturado da reparação, com campos que permitam identificar, no sistema já utilizado pela unidade, o valor pactuado, a natureza da obrigação, o prazo, o *status* de cumprimento e eventuais ocorrências.

A terceira é a produção de indicadores institucionais. Uma unidade que consiga saber quantos ANPPs possuem vítima identificada, quantos tiveram contato efetivo, quantos tiveram documentos apresentados, quantos resultaram em reparação integral, parcial ou impossível e quantos registraram descumprimento passa a possuir informações para avaliar sua própria política de atuação.

Nesse ponto, a tecnologia deixa de ser adereço. Ela passa a funcionar como infraestrutura de governança. E essa distinção é importante para uma política institucional séria: não é necessário inserir inteligência artificial em toda inovação jurídica. Quando o problema é ausência de registro, comunicação ou rastreabilidade, uma boa estrutura de dados pode ser mais útil do que um sistema sofisticado de inteligência artificial.

6.5 DESCUMPRIMENTO DO ACORDO E POSIÇÃO DA VÍTIMA

A posição da vítima também precisa ser preservada quando o acordo não é cumprido. A Resolução CNMP nº 289/2024 estabelece consequências para o descumprimento e prevê que a confissão formal e circunstanciada realizada voluntariamente no acordo possa servir de suporte probatório para a denúncia. Paralelamente, a cláusula de reparação pode possuir mecanismos próprios de exigibilidade. No CC nº 210.253/DF, o STJ reconheceu a competência do juízo criminal para a execução da obrigação de reparar o dano estipulada em ANPP.

Isso significa que o descumprimento não deve produzir uma segunda invisibilização da vítima. Se o acordo não foi cumprido, a unidade ministerial deve assegurar que a vítima seja informada sobre o destino da obrigação reparatória e, quando cabível, sobre os meios de sua exigibilidade. O objetivo não é atribuir ao Ministério Público a responsabilidade exclusiva pela execução de todo direito civil decorrente do ilícito.

É garantir que a vítima não fique sem informação justamente no momento em que a promessa de reparação deixa de ser cumprida. A efetividade da justiça negocial não termina com a assinatura do acordo. Ela termina quando as obrigações pactuadas são cumpridas ou quando as consequências jurídicas do descumprimento são devidamente processadas.

7 CONCLUSÃO

O Acordo de Não Persecução Penal consolidou no sistema brasileiro uma forma de resposta estatal ao delito fundada no consenso entre Ministério Público e investigado. Sua estrutura é bilateral. Mas seus efeitos não são necessariamente bilaterais. Uma das principais condições do instituto, a reparação do dano, é direcionada à vítima, pessoa que não integra a relação negocial em sentido estrito, mas que ocupa posição juridicamente relevante quanto aos resultados do acordo.

Essa característica revela uma tensão que não precisa ser solucionada pela transformação da vítima em parte negociadora com poder de veto. A evolução normativa demonstra justamente o contrário.

O art. 28-A do CPP reconhece a reparação como condição do ANPP. A Resolução CNMP nº 289/2024 avançou ao disciplinar a participação da vítima, assegurando-lhe informação, possibilidade de apresentação de documentos e participação quanto à reparação dos danos civis, sem transformar sua anuência em requisito de validade ou eficácia do acordo.

A pesquisa empírica do CNJ demonstra, entretanto, que a participação da vítima não

se encontrava uniformemente incorporada à prática: no universo pesquisado, 33,3% dos casos registraram algum tipo de participação no momento da negociação, enquanto 66,7% não registraram participação.

Esse dado ajuda a compreender por que a evolução normativa não encerra o problema. A norma precisa ser transformada em prática. E, nesse ponto, a experiência do próprio Ministério Público de Minas Gerais assume especial relevância.

Por meio da Casa Lilian, o MPMG elaborou guia orientativo específico para a propositura do ANPP com foco nas vítimas, com fluxograma de contato, utilização de *WhatsApp*, telefone e videoconferência, coleta de informações e documentos e cartilha destinada às vítimas. Não se trata, portanto, de propor ao MPMG uma solução que desconheça sua própria realidade institucional. Ao contrário: a experiência mineira constitui ponto de partida para pensar a consolidação e o aprimoramento de uma prática que já existe.

A jurisprudência recente do STJ reforça a relevância do tema. O RHC nº 184.507/MT demonstrou que a reparação pode envolver danos morais e questões relacionadas à capacidade econômica do investigado. O CC nº 210.253/DF, por sua vez, evidenciou que a obrigação de reparar pactuada no ANPP produz consequências executivas concretas. A reparação, portanto, não é cláusula periférica. É uma das dimensões pelas quais o acordo produz efeitos concretos sobre a vida da vítima.

Diante disso, sustenta-se neste artigo que a legitimidade da justiça negocial não exige que a vítima seja transformada em parte negociadora do ANPP. Exige algo mais simples e, ao mesmo tempo, mais profundo: que aquilo que juridicamente lhe pertence seja efetivamente considerado na construção, execução e fiscalização do acordo. É nesse sentido que se propôs a ideia de uma justiça negocial orientada à vítima. Não como novo instituto jurídico, mas como modelo de atuação ministerial baseado em cinco compromissos: identificação adequada da vítima e do dano; participa-

ção qualificada; fundamentação da reparação; acompanhamento do cumprimento; e utilização proporcional de tecnologia para comunicação, registro, gestão e rastreabilidade.

A principal contribuição dessa perspectiva talvez esteja justamente em não propor uma ruptura. Não é necessário abandonar a lógica do ANPP. Não é necessário atribuir poder de veto à vítima. Não é necessário criar uma nova espécie de acordo. É possível aperfeiçoar o que já existe. A experiência do MPMG demonstra que práticas de comunicação e participação podem ser institucionalmente estruturadas. A Resolução CNMP nº 289/2024 demonstra que essas práticas encontram respaldo normativo. A pesquisa do CNJ demonstra que ainda existe espaço para sua uniformização. E a jurisprudência do STJ demonstra que a qualidade da reparação produz consequências jurídicas que ultrapassam o momento da negociação.

O próximo passo, portanto, não precisa ser a criação de mais uma regra. Pode ser a criação de melhores práticas mensuráveis, verificáveis e replicáveis. Nesse sentido, a justiça negocial orientada à vítima representa uma agenda de aprimoramento institucional factível, sem necessidade de reforma legislativa, e capaz de aproximar eficiência, reparação e legitimidade sem desfigurar a natureza do ANPP, devolvendo à vítima aquilo que a legalidade já lhe assegura, mas que a rotina, por vezes, ainda não entrega.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova e o procedimento criminal. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 24 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Recurso em Habeas Corpus nº 184.507/MT**. Rel. Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 1º abr. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Conflito de Competência nº 210.253/DF**. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira; Rel. p/ acórdão Min. Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 5 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025b.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Um panorama sobre o acordo de não persecução penal. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 19-47.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS; UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Fortalecendo vias para as alternativas penais**: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024**. Altera a Resolução nº 181/2017 para adequá-la à Lei nº 13.964/2019. Brasília, DF: CNMP, 2024.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Justiça negocial e acordo de não persecução penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 191, p. 329-373, jul./ago. 2022.

GUIA elaborado pela Casa Lilian é reconhecido em obra de boas práticas do Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Notícias- Apoio às Vítimas, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/guia-elaborado-pela-casa-lilian-e-reconhecido-em-obra-de-boas-praticas-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico.shtml>. Acesso em: 30 set. 2026.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Guia Orientativo para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – com foco nas vítimas**. Casa Lilian – Centro Estadual de Apoio às Vítimas. Belo Horizonte: MPMG, 2024a.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Informativo Especial Casa Lilian 01/2024**. Belo Horizonte: MPMG, 2024b.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. O acordo de não persecução penal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em 2020 e 2021. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 191, p. 93-120, jul./ago. 2022.



JUSTIÇA NEGOCIAL E TUTELA AMBIENTAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ARTICULAÇÃO ENTRE ANPP, TAC E AÇÃO CIVIL PÚBLICA



JUSTIÇA NEGOCIAL E TUTELA AMBIENTAL: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ARTICULAÇÃO ENTRE ANPP, TAC E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

MELMOARA BARBOSA ROMEIRO¹

ESTAGIÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A tutela jurídica do meio ambiente no ordenamento brasileiro não se limita a uma única esfera de responsabilização. Um mesmo fato lesivo pode desencadear, simultaneamente, consequências penais, civis e administrativas, cada qual submetida a instrumentos, pressupostos e finalidades próprias. Essa autonomia permite que a proteção ambiental seja exercida por diferentes vias, mas também suscita uma questão relevante quando os distintos mecanismos incidem sobre um mesmo dano: como devem se articular para que a multiplicidade de instrumentos não resulte nem em sobreposição de medidas nem em insuficiência da reparação?

No âmbito criminal, a investigação de um ilícito ambiental pode conduzir à celebração de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), instrumento de justiça penal negociada que permite ao Ministério Público estabelecer condições destinadas não apenas à resposta à infração penal, mas também à reparação do dano dela decorrente. Paralelamente, o mesmo fato pode ensejar a instauração de Inquérito Civil e a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, diante da necessidade de tutela judicial, a propositura de Ação Civil Pública (ACP).

A coexistência dessas possibilidades ganha especial relevância no Direito Ambiental, em que a reparação não se resume ao pagamento de determinada quantia, devendo buscar,

prioritariamente, a recomposição do bem ambiental lesado e a restauração mais próxima possível de sua funcionalidade ecológica. Nesse cenário, a utilização isolada de um instrumento pode não ser suficiente para abarcar todas as dimensões do dano, ao passo que a utilização concomitante e descoordenada de diferentes mecanismos pode gerar sobreposição de obrigações e insegurança quanto aos limites da responsabilidade assumida.

É nesse ponto que se insere o presente estudo, que busca analisar em que medida a aplicação do ANPP nos crimes ambientais pode ser articulada com os instrumentos extrapenais de tutela ambiental, especialmente o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública, considerando a autonomia das diferentes esferas de responsabilização e a necessidade de assegurar a reparação integral do dano.

A questão torna-se ainda mais relevante quando o dano ambiental ainda não se encontra suficientemente delimitado do ponto de vista técnico. Nesse contexto, surge o problema acerca de como deve ser conduzida a reparação quando, no momento da celebração do ANPP, ainda não existem elementos suficientes para estabelecer a extensão das medidas necessárias à recuperação ambiental. A orientação institucional apresentada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul em junho de 2026, conforme a Resolução nº 7/2026/PGJ, aponta para a possibilidade de que, na ausência de elementos técnicos su-

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

ficientes para definir a recuperação integral no próprio ANPP, a reparação seja tratada no Inquérito Civil por meio de TAC, ao qual o acordo fará referência (2026).

Parte-se da hipótese de que a utilização articulada dos instrumentos penais e extrapenais pode proporcionar uma tutela ambiental mais completa e resolutiva, desde que sejam claramente delimitadas suas finalidades, preservada a autonomia das diferentes esferas de responsabilização e estabelecidos mecanismos capazes de evitar a existência de lacunas reparatórias.

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi inicialmente previsto pela Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e posteriormente incorporado ao Código de Processo Penal, em seu artigo 28-A, pela Lei nº 13.964/2019, popularmente denominada Lei Anticrime. Trata-se de um mecanismo consensual de resolução de conflitos, criado a partir da necessidade de busca por soluções alternativas no âmbito do processo penal, especialmente voltadas à promoção da celeridade no deslinde de casos de menor complexidade e gravidade, bem como à otimização da utilização de recursos financeiros e humanos do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A inserção do instituto no Código de Processo Penal conferiu-lhe disciplina legal própria, estabelecendo os pressupostos para sua celebração, as hipóteses de cabimento e as condições que podem ser ajustadas entre o Ministério Público e o investigado. Dispõe o art. 28-A do CPP:

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:

I. reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II. renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III. prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV. pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito;

V. cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada (1941).

Inserido no contexto mais amplo da chamada justiça penal negociada, o ANPP busca conferir maior racionalidade à persecução penal por meio da construção consensual de soluções para determinadas infrações. Algumas das principais características dessa forma de justiça se harmonizam com aquilo que se espera do processo penal, como a duração razoável dos feitos, a economia processual, a reparação dos danos causados pela infração penal e a busca, pelo consenso, de medidas que possam evitar a aplicação de penas privativas de liberdade em benefício de maiores ganhos para a sociedade.

Nesse sentido, o Acordo de Não Persecução Penal pressupõe a livre aceitação pelo suposto autor do fato criminoso e por seu defensor de uma proposta formulada pelo titular da ação penal, o Ministério Público. Trata-se, portanto, de instrumento consensual que busca reduzir a excessiva judicialização e conduzir os envolvidos à satisfação, à pacificação e à não reincidência. Desse modo, Renato Brasileiro de Lima define o ANPP como:

Negócio jurídico de natureza extrajudicial, necessariamente homologado pelo juízo competente, celebrado entre o Ministério

Público e o autor do fato delituoso devidamente assistido por seu defensor, que confessa formal e circunstanciadamente a prática do delito, sujeitando-se ao cumprimento de certas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso com o Parquet de promover o arquivamento do feito, caso a avença seja integralmente cumprida (2019, p. 200).

A celebração do acordo pressupõe, portanto, a existência de um lastro probatório mínimo que permita ao Ministério Público vislumbrar a possibilidade de oferecimento de denúncia. Nesse sentido, o art. 28-A do CPP é expresso ao estabelecer que o acordo somente terá lugar quando não for caso de arquivamento do procedimento investigatório. Assim, o acordo não se destina a situações em que não estejam presentes elementos mínimos que sustentem a persecução penal, mas constitui uma alternativa ao prosseguimento da ação penal quando presentes os pressupostos para tanto.

Entre os requisitos previstos no *caput* do art. 28-A do CPP, destacam-se a necessidade de o investigado confessar formal e circunstancialmente a prática da infração penal, a ausência de violência ou grave ameaça e a previsão de pena mínima inferior a quatro anos. Além disso, o acordo deve ser necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime. Nos termos do que orienta o parágrafo 2º do art. 18 da Resolução nº 181 do CNMP, “a confissão detalhada dos fatos e as tratativas do acordo serão registrados pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações” (Brasil, 2017). A confissão do investigado não precisa ser acompanhada da indicação de provas que a corroborem. O mérito da pretensão punitiva não será submetido ao exame do Poder Judiciário, apenas o acordo firmado e a confissão serão submetidos ao exame judicial para verificação de legalidade.

Além dos requisitos positivos para a celebração, o § 2º do art. 28-A estabelece hipóteses em que o acordo não será admitido. Entre elas estão a possibilidade de aplicação imediata de pena por meio da transação penal; a reincidência do investigado ou a existência de elementos indicativos de conduta habi-

tual, reiterada ou profissional, ressalvada a hipótese de infrações insignificantes; o fato de o investigado ter sido beneficiado, nos cinco anos anteriores à infração, por Acordo de Não Persecução Penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e os crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar ou contra a mulher por razões da condição de sexo feminino.

Preenchidos os requisitos legais e não estando presente nenhuma das hipóteses impeditivas, passa-se à definição das condições que serão cumpridas pelo investigado. Conforme os incisos I a V do art. 28-A do CPP, podem ser ajustadas, cumulativa ou alternativamente, a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; o pagamento de prestação pecuniária; e o cumprimento, por prazo determinado, de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Concluída a fase de negociação, os envolvidos devem firmar o acordo de maneira formal em um termo escrito. O instrumento, contudo, não prescinde da atuação judicial, uma vez que o negócio jurídico celebrado deverá ser submetido à homologação pelo juízo competente. Por expressa previsão legal, 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.

Nesse contexto, o ANPP constitui uma alternativa à persecução penal tradicional, estruturada sobre o consenso entre o Ministério Público e o investigado e orientada pela imposição de condições consideradas necessárias e suficientes à reprovação e à prevenção da infração. Logo, goza-se de um grande potencial reintegrador que aparenta trazer uma solução mais efetiva e prática aos conflitos penais.

3 A TUTELA AMBIENTAL E A ESPECIFICIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como direito fundamental e impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Trata-se de uma proteção voltada à manutenção de um verdadeiro “mínimo existencial ecológico”, inserida na perspectiva de um Estado Socioambiental Democrático.

A proteção constitucional assume especial relevância diante da natureza difusa e metaindividual do bem jurídico ambiental, cuja titularidade ultrapassa a esfera individual e alcança a coletividade. A própria abrangência conceitual do meio ambiente, reconhecida pela doutrina e pela legislação brasileira, demonstra a complexidade e a diversidade dos elementos que o compõem, não se limitando apenas aos recursos naturais, mas alcançando também as dimensões urbanas, culturais, laborais e digitais.

Nesse sentido, Milaré conceitua dano ambiental como:

Dano ambiental toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediata ou potencialmente, perturbações desfavoráveis (in pejus) ao equilíbrio ecológico, a sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas (2021).

A dimensão coletiva do bem jurídico evidencia, portanto, que a tutela ambiental não pode se limitar à responsabilização daquele que praticou a conduta ilícita. A resposta estatal deve alcançar, sempre que possível, a recomposição do patrimônio ambiental efetivamente atingido. Como observa Machado (2017): “Ao utilizar livre e irresponsável do meio ambiente, o poluidor usurpa para si um bem de titularidade coletiva tolhendo os direitos alheios, cabendo-lhe custear as indenizações e a reparação da lesão causada”.

Assim, a regra é a busca pelo retorno do patrimônio ambiental ao *status quo ante*, priorizando-se a restauração completa e a recuperação do ambiente degradado. Para tanto, reputa-se reparado o dano ecológico no momento em que se retorna o ambiente ao seu equilíbrio natural, ao passo que sua capacidade de autossustentação e autorregulação são restauradas.

A reparação, contudo, não se restringe ao aspecto material. O princípio da reparação integral também exige a consideração das consequências extrapatrimoniais da degradação ecológica. Álvaro Luiz Valery Mirra (2019) ensina que a reparação integral do dano ambiental inclui:

- I. os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a determinado bem ambiental que estiver no mesmo encadeamento causal (por exemplo, a destruição de espécimes, habitats e ecossistemas inter-relacionados com o meio imediatamente afetado ou, até mesmo, a contribuição da degradação causada ao aquecimento global);
- II. as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do dano e a efetiva recomposição do meio degradado;
- III. os danos ambientais futuros que se apresentarem como não meramente hipotéticos;
- IV. os danos irreversíveis causados à qualidade ambiental, que de alguma forma devem ser compensados; e
- V. os danos morais ambientais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental.

A partir dessa perspectiva, a tutela ambiental exige que a resposta jurídica ultrapasse a mera imposição de uma consequência ao infrator e se volte, concretamente, à recomposição do bem jurídico lesado.

4 A APLICAÇÃO DO ANPP AOS CRIMES AMBIENTAIS

Em sede de crimes ambientais, que se processam por meio de ações penais públicas incondicionadas, o Ministério Público está sujeito à observância dos princípios processuais, sobretudo os da obrigatoriedade e da

indisponibilidade. Contudo, há tendência no ordenamento jurídico brasileiro de mitigação de tais princípios, com a viabilização e a utilização de instrumentos envolvendo a chamada justiça penal negocial.

Nesse contexto, a incorporação do Acordo de Não Persecução Penal ao ordenamento jurídico brasileiro representou um avanço no processo penal consensual. Em uma análise perfunctória sobre o novel instituto, é possível visualizar um amplo espectro de hipóteses de cabimento do ANPP em matéria de crimes cometidos contra o meio ambiente natural, cultural e urbanístico. O ANPP é cabível em basicamente todos os crimes previstos na Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente.

A possibilidade de utilização do Acordo de Não Persecução Penal nos casos de crimes ambientais se evidencia, portanto, no exame dos requisitos estabelecidos pelo Código de Processo Penal, em seu art. 28-A. A incidência do instituto sobre os crimes ambientais também deve ser compreendida à luz do próprio tratamento conferido pelo legislador às infrações previstas na Lei nº 9.605/1998. Independentemente de entender-se como leniente ou não, fato é que o legislador optou por prever penas brandas para os crimes ambientais, com ampla possibilidade de substituição por penas alternativas (art. 21, 22 e 23), de não aplicação de pena (como no art. 29, §2º), de medidas despenalizadoras (art. 27 e 28) e de *sursis* processual ou *sursis* ambiental (art. 16).

Todavia, a possibilidade de aplicação do ANPP aos crimes ambientais não significa que sua utilização possa ser analisada de maneira dissociada das particularidades do bem jurídico tutelado. Embora não haja dúvidas de que tal instituto contenha suas vantagens, sua utilização deverá ser sempre ponderada em relação ao bem jurídico tutelado pela lei penal. Assim, ao concebermos a aplicação do ANPP no âmbito dos crimes ambientais, não devemos esquecer que o meio ambiente é titular de um regime jurídico próprio, com princípios e regras específicos.

No âmbito dos crimes ambientais, sua aplicação é distinta, sobretudo em razão da natureza difusa do bem jurídico tutelado e da necessidade de garantir a reparação integral do dano ecológico. Os autores Yoshida e Freitas (2023) enfatizam que a negociação penal, quando aplicada aos ilícitos ambientais, deve manter o compromisso constitucional com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que o acordo somente se legitima se estiver voltado à prevenção e à reparação efetiva do dano.

Sob essa perspectiva, a justiça penal consensual não pode ser compreendida apenas como mero mecanismo de redução da atuação estatal, mas sim como instrumento orientado à efetividade da tutela ambiental. Esse aspecto é especialmente relevante diante da própria razão de ser da justiça negocial. No caso de demandas ambientais, a demora no processamento para a responsabilização de infratores ambientais pode ser um fator de impunidade e não garantia de recuperação ambiental. Daí a importância de se avaliar o instrumento do Acordo de Não Persecução Penal para a efetividade da preservação ambiental.

5 A REPARAÇÃO DO DANO COMO ELEMENTO CENTRAL DO ANPP AMBIENTAL

Se a utilização do ANPP em matéria ambiental deve estar vinculada à efetividade da tutela do meio ambiente, a reparação do dano assume posição central na construção do acordo.

Embora não haja expressa determinação legal, é indispensável a reparação do dano ambiental para a propositura do ANPP, conforme assevera Gomes e Maciel: “O instituto claro da Lei Ambiental é a reparação dos prejuízos ambientais (sempre que possível) ou ao menos sua compensação” (2015, p. 21). Com efeito, o *Parquet* deverá condicionar a extinção da punibilidade à prova da concreta recomposição do dano ambiental tanto no aspecto material quanto no extrapatrimonial.

A exigência de reparação, contudo, deve estar vinculada à existência de dano jurídica-

mente reparável. Assim, essa exigência só poderá existir frente a dano existente e juridicamente reparável, ao passo que certos crimes não afetam o bem jurídico em si, não adentrando no plano ecológico.

No que diz respeito às obrigações a serem pactuadas, questão de relevo que se coloca é que a exigência de reparação do dano, em se tratando de crimes contra o meio ambiente, sempre será cláusula obrigatória e indeclinável em todo e qualquer Acordo de Não Persecução Penal. Essa exigência encontra fundamento também no princípio da reparação integral que vige em sede de Direito Ambiental e que veda que o agente aufera qualquer tipo de vantagem com a prática do ilícito. O princípio emite comando no sentido de que os produtos e instrumentos dos crimes ambientais devem ser apreendidos e perdidos (art. 25 da Lei 9.605/1998) e os lucros ilícitos neutralizados.

A reparação integral do dano ambiental pode assumir diferentes formas. Há três formas principais de reparação do dano ambiental: a) a restauração natural ou *in specie*; b) a compensação por equivalente ecológico; e c) a indenização pecuniária. A primeira alternativa deve ser priorizada sempre que tecnicamente possível, buscando-se o retorno do ambiente ao seu estado anterior à degradação. Quando a restauração integral se demonstrar impossível ou demasiadamente onerosa, é possível que se requeira a compensação pela recuperação de outra área do mesmo *habitat* que foi degradado. Em última instância, quando comprovada a total irreparabilidade do dano ambiental material pelos meios técnicos, pode-se exigir o pagamento de uma indenização pecuniária.

Tem-se, portanto, uma lógica de reparação integral do dano ambiental que compreende a reparação natural, subsidiariamente, a compensação por equivalente ecológico e, cumulativamente, a indenização pecuniária.

A centralidade da reparação ambiental também repercute diretamente na atuação do Ministério Público durante a elaboração e o acompanhamento do ANPP. Com lastro no artigo 28-A, V, do CPP, mostra-se possível

que o membro do Ministério Público estabeleça como cláusula do ANPP, valendo-se da sistemática do art. 28 da Lei de Crimes Ambientais, que o agente beneficiado tenha que apresentar laudo de constatação de reparação do dano ambiental como condição para a extinção de sua punibilidade. Diante disso, há a necessidade da elaboração de um plano de recuperação ambiental, o qual será executado sob a fiscalização do Ministério Público.

A atuação ministerial, nesse ponto, não se esgota na celebração do acordo. A efetividade da solução consensual depende da correspondência entre aquilo que foi pactuado e a efetiva recomposição do dano ambiental. A cláusula reparatória, portanto, deve ser construída de maneira suficientemente concreta para permitir sua posterior fiscalização e verificação.

Nesse sentido, o ANPP ambiental apresenta uma particularidade que o diferencia de uma compreensão puramente abstrata da justiça negocial: o cumprimento do acordo precisa produzir efeitos concretos sobre o bem jurídico que foi lesado.

Por isso, a aplicação do instituto não deve ser orientada exclusivamente pela celeridade ou pela redução da judicialização. A rapidez da solução somente possui relevância quando acompanhada de efetividade na proteção ambiental. Afinal, uma solução consensual que encerre a persecução penal sem produzir a adequada reparação do dano corre o risco de transformar a celeridade em finalidade autônoma, afastando-se da própria razão de ser da tutela ambiental.

A necessidade de superar uma compreensão meramente econômica da reparação é especialmente importante na utilização do ANPP em crimes ambientais. A natureza difusa do bem jurídico impede que o dano seja reduzido àquilo que pode ser simplesmente convertido em dinheiro. O valor pecuniário pode constituir uma das formas de resposta quando a recomposição natural ou a compensação por equivalente ecológico não forem possíveis, mas não deve ser confundido com a própria ideia de reparação integral.

A reparação deve considerar, portanto, não apenas o dano imediatamente produzido, mas também suas consequências ecológicas e ambientais, as perdas ocorridas durante o período necessário à recuperação, os danos futuros não meramente hipotéticos, os danos irreversíveis e os danos morais ambientais coletivos.

A preocupação ganha especial relevância no ANPP porque, embora o instrumento seja estruturado sobre condições negociadas entre o Ministério Público e o investigado, a negociação não pode significar disponibilidade sobre o próprio bem jurídico ambiental. A consensualidade diz respeito à forma de resposta estatal à infração, mas deve permanecer subordinada à efetividade da proteção ambiental.

Diante dessas particularidades, o ANPP aplicado aos crimes ambientais deve ser compreendido a partir de uma dupla finalidade: conferir uma resposta penal célere e consensual e, simultaneamente, assegurar a efetiva tutela do patrimônio ambiental lesado. E justamente essas particularidades conferem ao ANPP ambiental uma dimensão própria dentro da justiça penal negocial. A consensualidade pode conferir maior celeridade à resposta estatal, mas a proteção do meio ambiente exige que essa celeridade esteja acompanhada de reparação efetiva, integral e fiscalizável.

6 A ARTICULAÇÃO ENTRE ANPP, TAC E ACP NA TUTELA AMBIENTAL

A proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro está estruturada sobre diferentes mecanismos de responsabilização e tutela, que podem atuar de maneira concomitante diante de uma mesma conduta lesiva. Trata-se da chamada tríplice responsabilidade ambiental, pela qual a atuação nas esferas penal, civil e administrativa não impede a atuação nas demais, uma vez que são independentes, não configurando, em regra, *bis in idem*.

A independência entre essas esferas decorre também da existência de finalidades e instrumentos próprios. A responsabili-

de civil e a penal seguem regras distintas e, embora a reparação do dano ambiental seja de interesse de ambas, os caminhos utilizados para alcançá-la não são necessariamente os mesmos.

Nesse contexto, já se nota que vem sendo exercida a tutela de bens jurídicos transindividuais, difusos e coletivos de forma enérgica pelo Ministério Público na esfera civil, por meio de instrumentos judiciais, como as Ações Cíveis Públicas, e extrajudiciais, como o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta.

A questão ganha especial relevância diante da introdução do Acordo de Não Persecução Penal no sistema brasileiro. No âmbito da tutela coletiva de direitos, em se tratando de ANPP em crimes ambientais, torna-se cada vez mais clara a possibilidade de manifestação pela via penal, uma vez que o foco se desloca da preocupação exclusiva com o exercício da pretensão punitiva estatal e passa a abarcar também a recomposição específica dos bens de titularidade coletiva lesionados, especialmente diante da necessidade de recomposição integral do dano ambiental como obrigação do pacto.

Entretanto, a possibilidade de utilização do ANPP para alcançar a reparação ambiental não significa, necessariamente, que os instrumentos cíveis devam ser afastados em todas as situações. Pelo contrário, a relação entre ANPP, TAC e ACP exige uma análise estratégica e individualizada, considerando a natureza do dano, sua complexidade, a possibilidade de recuperação, os efeitos cíveis da composição e os próprios instrumentos disponíveis ao Ministério Público.

7 A POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO AMBIENTAL NO PRÓPRIO ANPP

Uma das questões centrais que se apresentam consiste em saber se é possível convencionar, por meio de Acordo de Não Persecução Penal, a reparação integral do dano de forma a tornar desnecessária a tutela civil.

O ANPP, por possuir requisitos objetivos e subjetivos e impor condições ao investigado, confere ao ente acusador maior flexibilidade na construção do acordo, abrindo a possibilidade de que sejam estabelecidas cláusulas destinadas à recomposição do dano ambiental, inclusive de modo a tornar desnecessário eventual pleito civil.

Entretanto, essa possibilidade não deve ser compreendida como uma substituição automática da tutela civil pela tutela penal. O que se verifica é a possibilidade de utilização do instrumento penal como mecanismo capaz de produzir, em determinadas situações, uma solução mais ampla e eficiente para o conflito ambiental. Ainda, isso não deve ser visto como algo que beneficia apenas o Ministério Público, pois, na verdade, a obrigação de reparar o dano não foi criada agora. O que foi inserido na legislação é apenas uma medida de maior racionalidade, um aperfeiçoamento na forma de se obter a tutela.

Assim, convencionar como será a recomposição pode ser algo favorável tanto à sociedade, representada pelo Ministério Público, quanto às pessoas físicas ou jurídicas que praticaram crimes ambientais, pois evitam a realização de Termo de Ajustamento de Conduta ou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, trazendo o consenso como medida apaziguadora, abreviada, eficiente e funcional.

Em outras palavras, a consensualidade pode representar não uma redução da proteção ambiental, mas uma mudança na forma de concretizá-la, desde que as obrigações estabelecidas sejam capazes de produzir a reparação efetiva do dano. Essa possibilidade encontra especial importância em situações nas quais o conflito ambiental é suficientemente delimitado e as obrigações necessárias à recuperação podem ser estabelecidas de maneira clara no próprio ANPP. Por outro lado, essa conclusão não pode ser generalizada para toda e qualquer infração ambiental.

8 ANPP E TAC COMO INSTRUMENTOS QUE PODEM ATUAR CONJUNTAMENTE

Por vezes, o mesmo dano ambiental gera atuações simultâneas nas esferas civil e criminal. Desse modo, a oportunidade em que é celebrado o ANPP ambiental pode inclusive abrir espaço para a pactuação de Termo de Ajustamento de Conduta em eventual Inquérito Civil ou Ação Civil Pública paralelamente em trâmite.

Muitas cláusulas poderão ser comuns a ambos os acordos, como aquelas relacionadas à recuperação do dano material e ao pagamento de danos morais coletivos. Nesse cenário, o ANPP e o TAC não precisam necessariamente ser compreendidos como instrumentos concorrentes. Em determinados casos, podem funcionar de maneira complementar, cada qual dentro da esfera de sua competência, permitindo uma resposta mais abrangente ao ilícito ambiental.

Conforme a experiência prática discutida no Programa 4º Diálogos Ambientais de 2022, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Comissão do Meio Ambiente (CMA), cujo tema tratado foi “O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) e a reparação de danos ambientais” (CNMP, 2022), o ideal seria que uma Promotoria de Justiça com atuação em Direito Ambiental tivesse atribuições civis e criminais. No entanto, isso não necessariamente ocorre dentro da organização dos Ministérios Públicos nas diversas comarcas do Brasil. É possível que as investigações cíveis e criminais sobre um ilícito ambiental estejam distribuídas em ofícios diversos dentro de uma mesma comarca. Nesses casos, recomenda-se que os membros do Ministério Público com atribuições paralelas atuem de forma conjunta.

Em sua fala, Felipe Salomão, promotor de Justiça e mestre em Direito pela UFPR, destacou a realidade da atuação conjunta nas esferas cível e criminal, que são independentes. Segundo a exposição, o ANPP trouxe resolutividade, pois muitas vezes o infrator está mais propenso a fazer um acordo na esfera criminal do que na cível.

Nos casos de atribuição plena, é possível fazer um ANPP que já envolva todas as condições essenciais e o valor do dano moral, influenciando a esfera cível e evitando a necessidade de ajuizar ação. Pode-se até convolar o Inquérito Civil em procedimento administrativo para acompanhar a recomposição do dano sem movimentar o Judiciário.

Quando as atribuições são distintas entre promotores, sugere-se que o ANPP fixe um valor mínimo de dano moral, sem prejuízo de posterior investigação ou ação cível para apurar o valor efetivo.

A experiência demonstra, assim, que a articulação entre os instrumentos pode ser construída de maneiras distintas conforme a organização institucional do Ministério Público e as características do caso concreto.

A atuação coordenada mostra-se especialmente relevante porque evita que a negociação realizada em uma esfera produza consequências indesejadas ou incompatíveis com a atuação desenvolvida na outra. Caso isso não ocorra, entende-se que, no Acordo de Não Persecução Penal celebrado pelo órgão de execução com atribuição criminal, eventual cláusula sobre a indenização por danos morais coletivos necessariamente deve ser fixada a título de “valor mínimo”, nos estritos termos do art. 387, IV, do CPP, para que não prejudique a atuação do ofício cível.

Por outro lado, caso sejam feitos, simultaneamente — na mesma reunião, ainda que em documentos diversos —, o Acordo de Não Persecução Penal e o Termo de Ajustamento de Conduta sobre o ilícito ambiental, a indenização pelos danos morais coletivos será fixada em valor definitivo, devendo-se atentar, apenas, ao fato de que esses acordos estão sujeitos a instâncias diversas de homologação.

Essa distinção demonstra que a integração entre os instrumentos não significa confusão entre eles. ANPP e TAC podem dialogar, mas permanecem vinculados às suas respectivas naturezas e esferas de atuação.

9 A QUESTÃO DA SUFICIÊNCIA DO ANPP DIANTE DA NECESSIDADE DA TUTELA CIVIL

É justamente nesse ponto que se encontra uma das principais questões para a aplicação do ANPP aos crimes ambientais.

Ocorre que não houve uma adequada instrumentalização da forma de se demandar a reparação integral do dano ambiental por meio da Ação Penal, uma vez que foram trazidas previsões de condenação, se utilizada uma interpretação literal, apenas a pagamento de valores. Por essa razão, por vezes o Ministério Público necessita conjugar uma Ação Penal com um Termo de Ajustamento de Conduta ou com uma Ação Civil Pública. Ainda é preciso considerar que as medidas despenalizadoras podem configurar uma melhor estratégia para se obter a reparação integral do dano ambiental, inclusive dispensando medidas civis.

A responsabilidade civil apresenta facilidades que merecem atenção: é objetiva, há solidariedade, não existe excludente de causalidade, a natureza é *propter rem* e ocorre a inversão do ônus da prova.

Assim, mesmo que cabível o ajuste penal, nem sempre será conveniente abrir mão da tutela civil. Nesse sentido, ao passo que o Direito Penal apresenta a coercitividade, a responsabilidade civil traz institutos que podem viabilizar maior efetividade na prevenção, na cessação e na reparação relativas ao ilícito ambiental e, conseqüentemente, a Ação Civil Pública não deveria ser dispensada de maneira automática.

Essa é, entretanto, uma conclusão que precisa ser relativizada conforme o caso concreto. Em feitos simples e comuns, a utilização de uma Ação Civil Pública pode representar um custo elevado tanto para o Ministério Público quanto para o próprio infrator. Com efeito, o contencioso utilizado de forma indistinta pode se mostrar pouco eficiente, já que o grande volume de processos compromete o regular funcionamento da Justiça.

Tratando-se de Ação Civil Pública ambiental, não raro verifica-se que há perda do objeto ou que a sentença transitada em julgado se dá após muitos anos de embates e gera um comando totalmente destoado da realidade atual.

Isso demonstra que a existência de um instrumento civil potencialmente mais amplo não significa que sua utilização judicial seja sempre a solução mais eficiente. A pergunta, portanto, não deve ser simplesmente se o Ministério Público deve optar pelo ANPP ou pela ACP. O problema é compreender qual combinação de instrumentos é capaz de produzir, em cada caso concreto, a tutela ambiental mais efetiva.

10 OS EFEITOS CIVIS DO ANPP E A NECESSIDADE DE SEGURANÇA JURÍDICA

Não existe disposição expressa no art. 28-A do Código de Processo Penal que trate dos possíveis efeitos civis de um ajuste em Acordo de Não Persecução Penal da reparação do dano. Por isso, a possibilidade de que o ANPP produza efeitos também na esfera civil exige especial cautela quanto à delimitação das obrigações assumidas.

Nesse sentido, pode-se dizer que um Acordo de Não Persecução Penal com efeitos civis atende ao interesse público, o qual possibilita a resolução consensual, célere e assertiva do litígio total, bem como preserva a higidez da Justiça, já que obtém a resolução integral do conflito de modo efetivo e célere.

Ressalte-se, contudo, que esse efeito precisa estar expresso no acordo, pois isso gerará certeza de que o Ministério Público considerou as vantagens de renunciar a uma Ação Civil Pública na sua composição, bem como garantirá ao investigado que não haverá extensão das obrigações quanto à reparação do dano.

Se a celebração do ANPP tiver como consequência prática a dispensa de uma futura tutela civil, essa consequência precisa estar claramente delimitada. Do contrário, corre-se o

risco de produzir uma solução aparentemente consensual, mas que não encerra efetivamente o conflito, mantendo aberta a possibilidade de novas discussões sobre obrigações que o investigado acreditava já ter cumprido.

Em casos simples, nos quais o dano seja delimitado e as medidas necessárias à sua recomposição possam ser adequadamente estabelecidas e fiscalizadas, o ANPP pode representar uma solução suficiente, evitando a movimentação de estruturas judiciais e administrativas que poderiam se mostrar desproporcionais à complexidade do conflito. Já em casos de maior complexidade, a combinação entre ANPP e TAC, ou mesmo a utilização da Ação Civil Pública, pode ser necessária para garantir que todas as dimensões do dano sejam efetivamente contempladas.

A questão, portanto, não reside em determinar qual instrumento deve prevalecer em abstrato, mas em identificar qual arranjo institucional é capaz de produzir a resposta mais completa, célere e efetiva ao ilícito ambiental.

11 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permite compreender que a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal aos crimes ambientais apresenta significativo potencial para tornar a tutela penal mais célere e adequada às particularidades do bem jurídico ambiental. A possibilidade de construção consensual de obrigações permite superar, em determinadas situações, a lógica de uma resposta exclusivamente punitiva e aproximar a atuação penal da efetiva recomposição da lesão produzida, buscando a restauração mais próxima possível da funcionalidade ecológica perdida.

Com o advento do Acordo de Não Persecução Penal, ampliou-se o leque de soluções consensuais disponíveis no processo penal. Trata-se de um importante instrumento de justiça penal negociada, capaz de conferir maior racionalidade à persecução penal sem que, necessariamente, a resposta estatal precise se traduzir no prolongamento de uma

ação penal. No âmbito ambiental, contudo, a celeridade não pode constituir finalidade autônoma. A justiça penal negociada somente se mostra compatível com a tutela constitucional do meio ambiente quando orientada pelos princípios da prevenção e da reparação integral, de modo que a eficiência processual não se sobreponha à proteção de um bem jurídico de natureza difusa e essencial à dignidade humana. O que legitima o consenso, nesse contexto, não é simplesmente a possibilidade de encerrar mais rapidamente uma persecução penal, mas a capacidade de produzir uma resposta concreta sobre o dano e sobre a continuidade do ilícito.

Ao prever, além das condições expressamente estabelecidas, a possibilidade de cumprimento de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração imputada, o instituto permite uma construção mais adequada às particularidades do caso concreto. Essa flexibilidade pode viabilizar, na própria esfera penal, medidas destinadas à remoção do ilícito e à recuperação ambiental que, em determinadas circunstâncias, poderiam demandar a utilização de instrumentos da tutela civil, como o Termo de Ajustamento de Conduta ou a Ação Civil Pública.

Isso não significa, entretanto, que o ANPP deva substituir indistintamente os instrumentos civis de proteção ambiental. Embora possam convergir para a reparação do mesmo dano, a obtenção de determinada obrigação na esfera penal não implica, automaticamente, que todas as necessidades de tutela civil tenham sido satisfeitas.

Por essa razão, a escolha entre ANPP, TAC e ACP deve ser compreendida como uma decisão estratégica orientada pelas características do caso concreto. Em situações de maior complexidade, nas quais a extensão do dano, as medidas necessárias à recuperação ou as peculiaridades da responsabilidade civil demandem obrigações mais detalhadas e acompanhamento específico, a articulação entre o ANPP e o Termo de Ajustamento de Conduta, ou mesmo a utilização da Ação Civil Pública,

pode revelar-se necessária para assegurar a integralidade da tutela ambiental.

Em contrapartida, em casos mais simples, nos quais seja possível estabelecer e fiscalizar de maneira adequada as medidas necessárias à reparação e à remoção do ilícito, o próprio ANPP poderá contemplar obrigações capazes de tornar desnecessária a formalização de um TAC ou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública. A consensualidade, nesse cenário, não representa uma redução da proteção ambiental, mas uma forma diversa de concretizá-la, com menor custo institucional e maior celeridade na obtenção do resultado pretendido.

O verdadeiro desafio consiste em construir uma justiça negocial que seja capaz de preservar a efetividade da proteção ambiental sem transformar a celeridade em justificativa para uma reparação incompleta. O ANPP, portanto, não deve ser avaliado apenas pelo número de acordos celebrados ou pela quantidade de ações penais evitadas, mas principalmente pela qualidade e pela efetividade das obrigações assumidas e efetivamente cumpridas.

Por fim, diante da ausência de previsão legal expressa no Código de Processo Penal e no Código de Processo Civil acerca da interação entre os efeitos da reparação integral estabelecida no ANPP e a esfera civil, mostra-se prudente que o próprio acordo delimite expressamente o alcance das obrigações assumidas e seus efeitos. Essa cautela contribui para conferir maior segurança jurídica às partes, evitar sobreposições desnecessárias e permitir que a consensualidade produza, de fato, uma solução integral e funcional para o conflito ambiental.

Assim, conclui-se que não se trata de defender mais ANPP ou menos TAC e ACP, mas de reconhecer que cada instrumento possui uma função própria e que sua utilização deve ser orientada pela efetividade da tutela ambiental. Em última análise, a legitimidade do ANPP nos crimes ambientais não estará na rapidez com que encerra um processo, mas na capacidade de transformar o consenso em reparação concreta, prevenção de novas lesões e recupe-

ração do equilíbrio ecológico afetado. É nessa medida que a justiça penal negocial pode deixar de representar apenas uma alternativa à persecução tradicional e assumir verdadeiro papel de instrumento de proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: Brasília, 24 dez. 2019. Disponível https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **4º Diálogos Ambientais de 2022**: acordo de não persecução penal e reparação de danos ambientais. YouTube, 29 set. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kJ_qRnnViKw. Acesso em: 10 ago. 2026.

GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio Luiz. **Lei de Crimes Ambientais**: comentários à Lei 9.605/1998. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

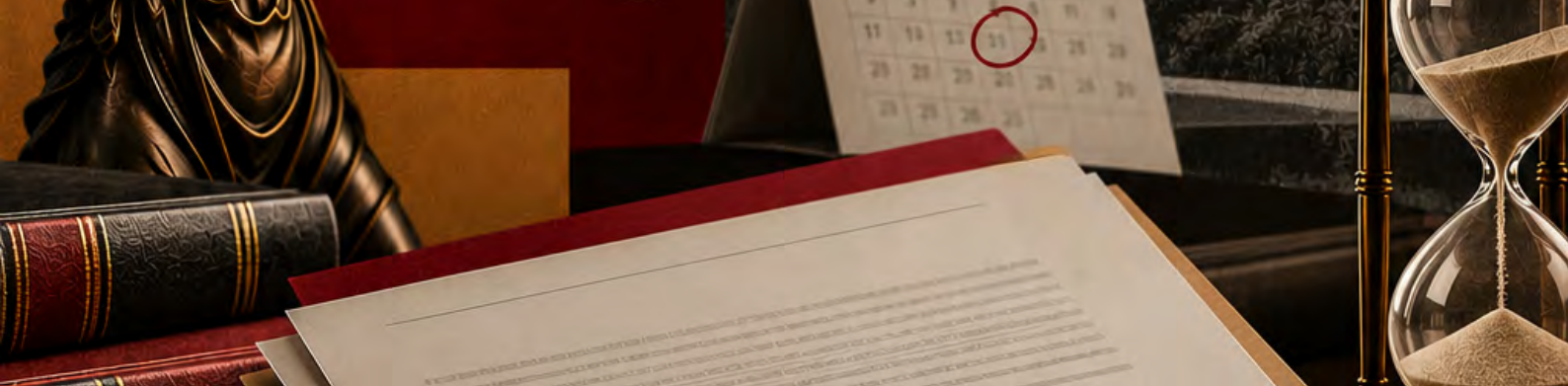
MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, a. 20, n. 48, p. 47-71, mar./abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução n. 7/2026 – PGJ**: referenda enunciados aprovados pelo Conselho de Defesa do Meio Ambiente – CONMAN, e dá outras providências. Porto Alegre, 23 jun. 2026.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato; FREITAS, Gilberto Passos de. **Justiça penal negocial e proteção do meio ambiente**: breves considerações. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo: v. 24, n. 65, p. 93-119, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/a06cad65.pdf?d=638485371025770632>. Acesso em: 29 jun. 2026.



AUSÊNCIA DE APRECIÇÃO TEMPESTIVA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS, AUTONOMIA MINISTERIAL E RECOMPOSIÇÃO DECISÓRIA



AUSÊNCIA DE APRECIÇÃO TEMPESTIVA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS, AUTONOMIA MINISTERIAL E RECOMPOSIÇÃO DECISÓRIA

RAFAEL JOSÉ MONTEIRO DE CASTRO SANTOS¹

ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A positivação do acordo de não persecução penal no art. 28-A do Código de Processo Penal ampliou significativamente o espaço da justiça penal consensual no direito brasileiro. Antes da Lei n. 13.964/2019, o instituto já havia sido disciplinado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução n. 181/2017, posteriormente alterada pela Resolução n. 183/2018. Com a Lei n. 13.964/2019, o ANPP passou a contar com previsão legal expressa no Código de Processo Penal, consolidando instrumento capaz de substituir, presentes os requisitos legais, a instauração da ação penal pelo cumprimento consensual de condições consideradas necessárias e suficientes para reprovação e prevenção do crime.

Nos primeiros anos de vigência da norma, parcela relevante da controvérsia concentrou-se em sua aplicação temporal. Discutiu-se especialmente se o acordo poderia atingir ações já instauradas e qual seria o limite processual para sua celebração. Aguiar, Cordeiro e Aguiar (2023), em estudo especificamente dedicado ao tema, reconstruíram as diferentes posições então existentes, relacionando a controvérsia à natureza híbrida do instituto e às regras de direito intertemporal. O trabalho constitui antecedente relevante da presente investigação, cujo objeto, porém, é diverso: não se pretende rediscutir prioritariamente até quando o ANPP pode ser celebrado, mas identificar o que acontece quando a possibili-

dade de acordo não é apreciada no momento em que, em tese, deveria ser.

A mudança de enfoque tornou-se especialmente pertinente após o julgamento do HC 185.913/DF. Em 18 de setembro de 2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao membro do Ministério Público, “motivadamente e no exercício do seu poder-dever”, avaliar o preenchimento dos requisitos para negociação e celebração do ANPP, preservados os controles jurisdicional e interno. Para processos em andamento, determinou-se, nas condições fixadas pela tese, manifestação ministerial na primeira oportunidade. Quanto às investigações e ações iniciadas a partir do julgamento, a proposta ou a motivação para o não oferecimento deve, em regra, anteceder o recebimento da denúncia, ressalvada a possibilidade de propositura no curso da ação penal.

Pouco depois, ao julgar os REsp 1.890.343/SC e 1.890.344/RS, Tema Repetitivo 1.098, a Terceira Seção do STJ incorporou o paradigma do Supremo. O precedente reconheceu a natureza híbrida do ANPP, admitiu sua incidência retroativa nos termos fixados e reproduziu a exigência de manifestação ministerial nos processos em andamento em 18 de setembro de 2024 quando não houvesse proposta ou justificativa idônea para a negativa. Para os processos posteriores, manteve-se como momento ordinário aquele anterior ao recebimento da denúncia, sem excluir excepcional proposta no curso da ação.

¹ Especialista em Direito Penal e Processual Penal.

A definição do momento adequado, entretanto, não resolve a questão de sua inobservância.

Antes do novo paradigma, a Sexta Turma do STJ havia reconhecido, no AgRg no HC 762.049/PR, **nulidade absoluta** diante do não oferecimento tempestivo do acordo desacompanhado de motivação idônea. Em 17 de setembro de 2024, exatamente um dia antes da conclusão do HC 185.913/DF, o REsp 2.038.947/SP também atribuiu efeitos severos a uma recusa ministerial, associando-a à falta de interesse de agir e anulando o recebimento da denúncia.

Os precedentes posteriores, contudo, parecem introduzir solução menos automática. Em 2026, o STJ afirmou que a análise do ANPP não constitui condição de procedibilidade, prestigiou o mecanismo de revisão previsto no art. 28-A, § 14, e reconheceu expressamente, em determinada hipótese, que manifestação ministerial posterior e fundamentada pode suprir a ausência inicial quando não demonstrado prejuízo concreto.

Sustenta-se, neste artigo, que o vício juridicamente relevante não consiste simplesmente na inexistência de proposta de ANPP antes do oferecimento da denúncia, mas na ausência de exercício tempestivo, motivado e sujeito aos mecanismos legalmente previstos de revisão, de competência decisória atribuída ao Ministério Público pelo art. 28-A do CPP. Por consequência, as situações relacionadas ao denominado ‘não oferecimento’ devem ser examinadas segundo a natureza do exercício da competência ministerial e os comportamentos processuais que eventualmente lhe sucedam, pois a elas não corresponde necessariamente a mesma consequência processual.

Mais precisamente, é necessário distinguir dois planos analíticos. No primeiro encontram-se as formas pelas quais a competência ministerial pode ser exercida ou deixar de sê-lo: (a) recusa tempestiva e juridicamente fundamentada; (b) recusa fundada em critério

juridicamente inválido; e (c) omissão propriamente dita. No segundo plano situam-se as reações processuais subsequentes ao ato ou à omissão, especialmente o pedido de revisão previsto no art. 28-A, § 14, e a eventual inércia defensiva. A separação evita reunir, sob uma mesma classificação, o defeito originário da manifestação ministerial e o comportamento processual posterior das partes.

Propõe-se, a partir dessa diferenciação, compreender como resposta ordinária ao defeito a **recomposição da decisão ministerial**, técnica de saneamento destinada a reconstruir o procedimento decisório previsto no art. 28-A, restituindo ao órgão competente a oportunidade de exercer, motivadamente, a competência que deixou de exercer ou exerceu de forma juridicamente defeituosa, reservando a nulidade para hipóteses em que o saneamento não possa restaurar adequadamente a posição jurídica afetada.

A hipótese desenvolvida é, portanto, a de que a existência de um dever ministerial de apreciação juridicamente adequada da possibilidade de solução consensual não implica direito subjetivo à celebração do acordo. A violação desse dever decisório deve receber resposta compatível com a natureza do defeito: sempre que possível, deve-se restabelecer o procedimento legalmente previsto antes de se invalidarem os atos da persecução penal.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem jurídico-dogmática e qualitativa, com análise do art. 28-A do Código de Processo Penal, de suas relações com a titularidade constitucional da ação penal pública e da jurisprudência do STF e do STJ diretamente relacionada ao momento de apreciação do ANPP, à recusa ministerial, à omissão, à revisão intrainstitucional e às consequências processuais desses eventos. O recorte jurisprudencial concentra-se nos precedentes que, entre 2021 e 2026, contribuíram diretamente para a formulação ou revisão dessas categorias, sem pretensão, todavia, de levantamento exaustivo de todos os julgados sobre o instituto.

2 O PODER-DEVER MINISTERIAL DE APRECIÇÃO DO ANPP E O MOMENTO ADEQUADO

O art. 28-A do Código de Processo Penal não instituiu nem um direito automático à proposta nem uma faculdade ministerial imune a controle. A norma combina pressupostos objetivos com um juízo concreto acerca da necessidade e suficiência do acordo para reprovação e prevenção do crime. A jurisprudência passou, por isso, a qualificar a atuação ministerial como hipótese de discricionariedade regrada ou juridicamente vinculada.

Se, de um lado, o Ministério Público não pode simplesmente ignorar a incidência possível do instituto, de outro, o preenchimento de determinados requisitos objetivos não retira do órgão constitucionalmente encarregado da ação penal a avaliação que a própria lei lhe atribuiu acerca da solução consensual.

O HC 185.913/DF fornece hoje a formulação mais segura: trata-se de “**poder-dever**”, a ser exercido motivadamente e submetido a controle interno. A existência de um dever decisório, portanto, não equivale a dever de formular necessariamente a proposta. O dever primeiro é examinar juridicamente a hipótese e exteriorizar decisão.

Ao atribuir sua titularidade ao Ministério Público, o art. 129, I, da Constituição não reserva à instituição apenas o ato formal de subscrever a denúncia. Em um sistema que passou a admitir respostas negociais, integra o exercício da função acusatória a escolha juridicamente vinculada entre a persecução adjudicatória e a solução consensual permitida pela lei.

O próprio art. 28-A, § 14, institui mecanismo específico para o controle da recusa. O interessado pode requerer a remessa dos autos ao órgão superior. A solução expressa opção institucional importante. O reexame do mérito de uma recusa ministerial não é atribuído ao juiz que conduz a ação, mas a uma instância superior da própria instituição acusatória.

O HC 194.677/SP já havia indicado esse caminho em 2021. A Segunda Turma do STF

concedeu parcialmente a ordem para determinar que a recusa fosse examinada por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. O pedido de reconhecimento judicial direto do direito ao acordo não foi acolhido. Considerou-se ilegítimo, contudo, impedir a defesa de acessar o mecanismo de revisão ministerial.

Em 2026, o AgRg no REsp 2.088.701/PR aprofundou essa divisão de competências. A Sexta Turma entendeu que a recusa baseada em elementos subjetivos, como a alegação de habitualidade delitiva, não constitui manifesta inadmissibilidade capaz de impedir a remessa. Para decidir se haverá reexame pelo órgão superior, o controle judicial deve limitar-se aos requisitos objetivos, sendo ilegítimo antecipar o mérito da avaliação reservada à instância revisora ministerial.

Assim, há decisão ministerial originária e, se for o caso, revisão intrainstitucional, acompanhadas de controle jurisdicional de legalidade nos limites em que este não importe substituição do juízo negocial atribuído ao Ministério Público.

Essa compreensão auxilia na interpretação do marco temporal estabelecido pelo STF.

O fato de o HC 185.913/DF admitir, excepcionalmente, proposta durante a ação penal não torna juridicamente irrelevante o momento de apreciação. A Suprema Corte fixou expressamente, para os casos submetidos ao regime prospectivo, que proposta ou motivação para o não oferecimento devem ser anteriores ao recebimento da denúncia.

A exceção não elimina, mas prova a regra nos casos não excetados (*exceptio probat regulam in casibus non exceptis*). Existe razão funcional para a precedência da análise. O ANPP foi concebido primordialmente para permitir que, diante de determinadas infrações penais em tese, o Estado considere dispensável a mobilização integral da persecução. Quanto mais tarde ocorre a decisão, menor é a parcela de persecução efetivamente evitada.

O momento adequado, portanto, possui conteúdo normativo. Mas daí não se segue que toda inobservância deva produzir exatamente a mesma consequência. É necessário saber **o que ocorreu no lugar da decisão que deveria ter sido tomada**.

Uma coisa é o Ministério Público ter analisado o caso e recusado fundamentadamente o acordo. Outra é ter utilizado fundamento posteriormente reconhecido como ilegal. Outra, ainda, é nada ter decidido.

Além disso, é preciso verificar o que ocorreu depois do defeito inicial. A defesa pode ter provocado imediatamente o mecanismo do § 14, pode ter permanecido inerte apesar de conhecer a recusa ou pode somente ter tido condições objetivas de discutir o cabimento do acordo após alteração superveniente do quadro jurídico. Essas circunstâncias não apagam eventual vício inicial, mas podem interferir na determinação de suas consequências.

3 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

DA AUSÊNCIA DE APRECIÇÃO TEMPESTIVA

A primeira situação é a **recusa tempestiva e fundamentada**. A competência prevista no art. 28-A é exercida, embora em sentido contrário à pretensão do investigado. A discordância defensiva pode provocar os mecanismos de controle previstos na lei (recurso ao órgão superior), mas não há razão para considerar automaticamente inválida a persecução.

O precedente do REsp 2.246.907/RS é importante. O Tribunal de origem havia trancado uma ação penal diante da recusa ministerial, tratando o ANPP como condição para a ação penal. A Sexta Turma reformou o acórdão e afirmou expressamente que a ausência de oferta não constitui falta de condição de procedibilidade, não autorizando, *per se*, rejeição da denúncia ou trancamento da ação penal. Segundo o STJ, havendo discordância quanto à recusa, deve-se utilizar o procedimento do § 14.

Esse precedente deve ser lido em conjunto com o HC 194.677/SP e o AgRg no REsp

2.088.701/PR: A decisão fundamentada pertence ao Ministério Público. A defesa pode questioná-la. O reexame subjetivo cabe, em princípio, à instância revisora da instituição e o Poder Judiciário detém, excepcionalmente, certo controle de legalidade, sem poder, todavia, assumir a função negocial.

A delimitação entre as atribuições do Ministério Público e do Poder Judiciário foi reafirmada, mais recentemente (em maio de 2026), no REsp 2.173.083/MG, em recurso interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (PJTS). Embora o caso versasse especificamente sobre a alteração judicial, de ofício, de cláusula de ANPP já celebrado, o Ministro Carlos Pires Brandão entendeu que o magistrado não pode substituir a manifestação de vontade do Ministério Público nem modificar unilateralmente as condições do acordo. Se reputá-las inadequadas, insuficientes ou abusivas, deve observar o procedimento previsto no art. 28-A, § 5º, do CPP, com a devolução dos autos ao órgão ministerial para eventual reformulação, reforçando a compreensão de que o controle jurisdicional do ANPP se concentra na legalidade e na voluntariedade, não autorizando o Poder Judiciário a assumir a titularidade da definição negocial atribuída ao Ministério Público.

A segunda hipótese é a **recusa juridicamente inválida**.

A existência formal de uma manifestação não assegura sua validade. O Tema Repetitivo 1.303 fornece exemplo claro. A Terceira Seção estabeleceu que a ausência de confissão no inquérito policial não constitui fundamento válido para negar a proposta e que a confissão necessária ao ANPP pode ocorrer no momento da formalização do acordo perante o Ministério Público, depois de conhecida e aceita a proposta, com assistência da defesa.

Nessa situação, o defeito estaria no critério utilizado para decidir. O REsp 2.038.947/SP oferece caso mais complexo. Em processo por tráfico de drogas, a recusa havia se apoiado em

fundamentação incompatível com a posterior incidência da causa de diminuição do tráfico privilegiado, cuja aplicação foi inclusive requerida pelo próprio Ministério Público. A Sexta Turma considerou inidônea a motivação, desenvolveu a ideia de discricionariedade regrada e associou a falha à falta de interesse de agir, anulando o recebimento da denúncia e determinando a remessa ao órgão superior ministerial. O precedente deve ser enfrentado porque contém uma premissa importante: autonomia funcional não admite fundamentações arbitrárias ou legalmente inadequadas.

Sua consequência, contudo, merece ser lida à luz do desenvolvimento posterior.

Há um dado cronológico particularmente relevante: o REsp 2.038.947/SP foi julgado em **17 de setembro de 2024**. No dia seguinte, o Plenário do STF concluiu o HC 185.913/DF.

O novo paradigma não tratou todas as ausências de proposta ou motivação como causa automática de invalidação da denúncia. Para os processos então em curso, determinou que o Ministério Público se manifestasse motivadamente na primeira oportunidade. O Tema 1.098 reproduziu essa solução.

Não se afirma, com isso, que tenha ocorrido formal superação do REsp 2.038.947/SP. A peculiaridade de seu caso concreto permanece relevante.

A leitura sistemática posterior, entretanto, recomenda cautela antes de transformar qualquer fundamentação defeituosa em ausência definitiva de interesse de agir. Se o vício está na decisão ministerial, parece mais aderente à estrutura do art. 28-A permitir, quando ainda possível, que a decisão seja corrigida ou revista pela instância competente.

A recusa juridicamente inválida, portanto, não equivale necessariamente à ausência absoluta de exercício da competência. Houve decisão, mas ela foi formada mediante parâmetro incompatível com o ordenamento. A solução mais próxima da natureza desse vício é eliminar o fundamento ilegal e restituir ao Ministério Público a possibilidade de novo exame,

inclusive mediante revisão intrainstitucional quando o ponto remanescente depender de juízo valorativo reservado à instituição.

A terceira hipótese é a **omissão propriamente dita**.

Em 2023, no AgRg no HC 762.049/PR, a Sexta Turma afirmou que o não oferecimento tempestivo do acordo, desacompanhado de motivação idônea, configurava nulidade absoluta, com presunção de prejuízo.

O caso apresentava característica relevante: o Ministério Público acabou oferecendo o ANPP somente após oferecimento e recebimento da denúncia. A conclusão é compreensível naquele contexto. A proposta posterior demonstrava concretamente que havia existido uma oportunidade negocial anterior e que o processo fora instaurado antes de ela ser adequadamente enfrentada.

O problema é saber se essa consequência deve ser universalizada.

Depois do HC 185.913/DF, a resposta parece ser negativa.

Quando o Supremo determinou que, em milhares de processos em andamento, o Ministério Público se manifestasse na primeira oportunidade caso ainda não houvesse proposta ou motivação, reconheceu implicitamente que a omissão poderia ser corrigida por atuação superveniente. Se toda falta anterior fosse necessariamente nulidade absoluta e insanável, a técnica de simples manifestação posterior seria difícil de explicar.

Essa leitura tornou-se ainda mais clara em 2026.

No AgRg no RHC 226.999/BA, a Quinta Turma enfrentou precisamente a alegação de que a ausência de manifestação anterior à denúncia eliminaria o interesse de agir e não poderia ser corrigida posteriormente. O STJ decidiu que a ausência de manifestação expressa no momento do oferecimento da denúncia não constitui condição de procedibilidade nem requisito de validade da peça

acusatória e não autoriza automaticamente o reconhecimento de falta de interesse de agir. Mais significativamente, afirmou que a **manifestação ministerial posterior e fundamentada é apta a suprir a ausência inicial e afastar a nulidade quando não demonstrado prejuízo concreto à defesa.**

Pode-se formular, então, a categoria da **recomposição decisória.**

Por recomposição decisória entende-se a técnica de saneamento mediante a qual se procura reconstruir, tanto quanto ainda seja juridicamente e funcionalmente possível, o procedimento de decisão previsto no art. 28-A do CPP. O órgão competente deve apreciar a hipótese, exteriorizar fundamentação juridicamente idônea e permitir o acesso aos mecanismos de controle previstos em lei. Seu objetivo não é simular que a decisão ocorreu no momento originário, mas restaurar a posição jurídica que deveria ter sido assegurada antes de se recorrer à invalidação da persecução.

Quando o defeito reside na falta de exercício da competência ministerial, a providência ordinária deve consistir em fazê-la atuar: exige-se manifestação fundamentada; havendo recusa questionada, abre-se o mecanismo revisional; e somente se essa recomposição for incapaz de restaurar adequadamente a situação jurídica atingida é que a nulidade deverá alcançar atos processuais posteriores.

Essa técnica parte do reconhecimento de que houve uma decisão que deveria ter sido tomada antes e não foi. A diferença está em distinguir a existência do vício de sua consequência.

Essa distinção encontra apoio também na estrutura geral das nulidades processuais penais. O art. 563 do CPP impede a declaração de nulidade quando do vício não resultar prejuízo. A regra exige que a consequência processual seja dimensionada segundo a finalidade da etapa procedimental inobservada e a possibilidade de restauração, por atuação posterior juridicamente adequada, da função que ela deveria desempenhar. Aplicada ao ANPP, essa perspectiva desloca a análise da

simples constatação cronológica da omissão para a verificação de seus efeitos sobre o procedimento decisório legalmente previsto. Se a manifestação posterior, acompanhada dos mecanismos pertinentes de controle e revisão, puder recompor substancialmente esse procedimento, a invalidação integral da persecução não constitui consequência necessária. Se, ao contrário, o avanço processual tornar a recomposição insuficiente para restabelecer a funcionalidade da decisão que deveria ter sido tomada anteriormente, a nulidade passa a encontrar fundamento mais consistente.

O dano também deve ser considerado. Se a manifestação posterior revela, como no AgRg no HC 762.049/PR, que o próprio Ministério Público efetivamente pretendia celebrar o acordo que poderia ter sido proposto antes, esse dado constitui elemento concreto de que a omissão inicial produziu consequência processualmente relevante. Em situação distinta, porém, na qual a omissão é imediatamente corrigida por motivação juridicamente adequada e não há perda concreta de oportunidade processual, a anulação completa da persecução pode ultrapassar aquilo que é necessário para corrigir o defeito, conclusão reforçada pela disciplina da revisão ministerial.

A categoria proposta, assim, não elimina a nulidade, mas apenas lhe atribui função subsidiária. A pergunta deixa de ser “houve omissão antes do oferecimento da denúncia?” e passa a ser dupla: “o procedimento decisório pode ser adequadamente recomposto?” e, em caso negativo, “qual ato processual precisa ser invalidado para restaurar a posição jurídica concretamente perdida?”. Essa formulação permite evitar tanto a ausência de consequência para uma omissão juridicamente relevante quanto a invalidação automática por defeito ainda sanável.

No AgRg no REsp 2.088.701/PR, o STJ privilegiou o reexame pelo órgão superior do Ministério Público em relação aos critérios subjetivos da recusa. No AgRg no RHC 237.906/PR, decidiu também que a tramitação dessa revisão não suspende automaticamente a ação penal, pois inexistente previsão legal

de efeito suspensivo. Se até a revisão regularmente instaurada não constitui, por si só, impedimento ao prosseguimento da ação, fica ainda mais difícil sustentar que toda controvérsia sobre ANPP atinja automaticamente a própria condição de exercício da persecução.

Há, por fim, a **inércia defensiva**.

A exigência de tempestividade não pode funcionar em apenas uma direção. No AgRg no Acordo no AREsp 2.600.503/ES, a Sexta Turma afirmou que, após a vigência do art. 28-A, o pedido relacionado ao ANPP deve ser formulado na primeira oportunidade de intervenção, sob pena de preclusão consumativa. O acórdão vinculou a atuação tardia à boa-fé objetiva e à cooperação processual.

A orientação demanda cautela nos processos diretamente abrangidos pelo regime transitório do HC 185.913/DF, no qual o próprio STF estabeleceu dever ministerial de manifestação. Mas revela princípio relevante para os processos novos: o acordo não deve funcionar como opção estratégica mantida em reserva até que a parte conheça o resultado da persecução.

O regime jurídico do ANPP pressupõe, nesse sentido, uma exigência de tempestividade bilateral: ao Ministério Público incumbe apreciar oportunamente a possibilidade de solução consensual e exteriorizar sua decisão; à defesa, quando conhecida a manifestação e disponível o mecanismo revisional, corresponde o ônus de provocar tempestivamente sua revisão se pretender questioná-la. A exigência dirigida à defesa não elimina eventual vício ministerial anterior, mas interfere na possibilidade e na extensão de sua posterior invocação.

A consequência geral pode, assim, ser sintetizada: recusa fundamentada mantém a persecução; recusa ilegal reclama correção ou revisão; omissão reclama manifestação; discordância subjetiva deve percorrer, ordinariamente, o § 14; inércia defensiva pode gerar preclusão; e revisão pendente não produz suspensão automática.

4 RECOMPOSIÇÃO DECISÓRIA, NULIDADE E O PROBLEMA DO ANPP APÓS A SENTENÇA

A categoria da recomposição decisória procura identificar a consequência mais próxima da natureza do vício.

Se o problema consiste em não ter sido exercida uma competência decisória, a primeira solução deve ser produzir a decisão que faltou.

Se a decisão existe, mas seu fundamento é juridicamente inadmissível, deve-se remover o fundamento ilegal e permitir nova apreciação.

Se a controvérsia depende do juízo subjetivo sobre suficiência e necessidade, a revisão prevista no § 14 deve funcionar antes que o juiz substitua a avaliação ministerial por sua própria concepção.

A nulidade permanece possível, mas em caráter subsidiário.

Isso parece compatível não apenas com o HC 185.913/DF e o Tema 1.098, mas especialmente com os precedentes de 2026. O REsp 2.246.907/RS afasta expressamente a ideia de que a falta de ANPP constitua condição de procedibilidade. O AgRg no RHC 226.999/BA admite saneamento posterior na ausência de prejuízo concreto. E o AgRg no RHC 237.906/PR demonstra que nem mesmo o mecanismo revisional paralisa automaticamente a ação.

Esse conjunto permite formular com mais precisão a posição jurídica do investigado.

Não é necessário escolher entre afirmar um direito subjetivo automático ao acordo e negar qualquer direito relacionado ao art. 28-A. É suficiente reconhecer que o dispositivo institui um dever jurídico de apreciação da possibilidade de solução consensual, cujo exercício deve observar os pressupostos legais, a exigência de motivação e os mecanismos de revisão previstos no próprio sistema, sem que disso resulte direito necessário à conclusão favorável. Essa distinção preserva tanto as garantias do imputado quanto a titularidade constitucional da ação penal pública.

Ela também fornece critério mais seguro para avaliar o ANPP posterior à sentença.

O HC 185.913/DF estabeleceu, nas hipóteses abrangidas por seu regime de direito intertemporal, a possibilidade de exame do acordo mesmo em processos que já haviam avançado substancialmente, desde que ausente trânsito em julgado e observadas as condições da tese. Essa solução deve ser respeitada, sobretudo porque não seria razoável impedir a incidência de norma materialmente favorável simplesmente porque o processo se encontrava em estágio avançado quando o instituto passou a ser admitido.

A admissibilidade jurídica, contudo, não implica equivalência funcional entre todos os momentos da negociação. Antes da denúncia, o Ministério Público realiza juízo prospectivo. Diante dos elementos de investigação, pergunta-se se o acordo é suficiente ou se a persecução adjudicatória precisa ser instaurada.

Depois da sentença, essa decisão ocorre sob condições bastante diferentes. Já houve instrução, pronunciamento judicial sobre responsabilidade e a qualificação jurídica foi examinada. Circunstâncias judiciais, agravantes, atenuantes e causas modificadoras eventualmente foram aplicadas. E, sobretudo, as partes já conhecem a **pena em concreto**.

É necessário ressaltar que, enquanto não houver trânsito em julgado, a pena constante da sentença não é necessariamente definitiva, podendo ser modificada em sede recursal, assim como podem ser alterados a tipificação jurídica, circunstâncias da dosimetria ou mesmo o resultado condenatório. Ainda assim, a sentença introduz no ambiente negocial um dado que simplesmente não existia antes: uma primeira individualização jurisdicional concreta das consequências penais do fato. A álea é substancialmente reduzida.

Essas informações modificam, inevitavelmente, o ambiente negocial.

Antes da sentença, a negociação apresenta acentuado componente aleatório: acusado e Ministério Público valoram posições jurídi-

cas sem conhecer o resultado final da persecução. A defesa confronta as condições propostas com o risco incerto de condenação, de determinada pena e de determinado regime, enquanto o Ministério Público também formula seu juízo de necessidade e suficiência sem dispor de pronunciamento jurisdicional definitivo sobre a imputação. Há, portanto, uma álea inerente à própria negociação.

Depois da sentença, esse elemento aleatório é substancialmente reduzido. A decisão judicial oferece às partes uma referência concreta sobre tipificação, circunstâncias juridicamente relevantes e, sobretudo, sobre a pena individualizada. A negociação passa, assim, a assumir feição mais comutativa: as condições do ANPP deixam de ser confrontadas apenas com riscos futuros e passam a ser comparadas com uma consequência sancionatória conhecida. Para a defesa, a alternativa já não se coloca apenas entre aceitar o acordo ou suportar os riscos incertos da persecução, mas a envolver a comparação entre as condições negociais e uma pena judicialmente determinada. Para o Ministério Público, de modo semelhante, a avaliação de necessidade e suficiência passa a conviver com um parâmetro sancionatório concretamente estabelecido pelo Poder Judiciário.

A pena concreta passa inevitavelmente a funcionar como referência da avaliação. Se as condições do ANPP forem significativamente mais gravosas do que a consequência já fixada, sua utilidade para a defesa se reduz. Se forem muito menos intensas, surge a necessidade de justificar por que a solução consensual passou a ser reputada suficiente apenas após o Estado ter percorrido toda a instrução e obtido condenação.

Além disso, uma das funções práticas mais evidentes do ANPP já foi parcialmente perdida. Antes da denúncia, o acordo pode evitar ação penal, resposta, instrução e sentença. Quando a pena já foi individualizada, esses custos já foram em grande medida suportados.

Essa constatação recomenda distinguir **regime de transição** e **regime ordinário**.

Nos processos iniciados antes da consolidação legislativa ou jurisprudencial do instituto, o acordo tardio pode constituir mecanismo necessário para assegurar a incidência da norma mais favorável. Também há situações em que uma desclassificação, uma causa de diminuição ou outra alteração superveniente do enquadramento jurídico somente torna evidente o cabimento durante o processo.

Mais delicada é a transformação dessa possibilidade em técnica normal para processos que já se iniciaram sob plena vigência do art. 28-A e nos quais Ministério Público e defesa tiveram oportunidade concreta de enfrentar o acordo antes do recebimento.

O próprio HC 185.913/DF fornece fundamento para a distinção. Ao mesmo tempo em que ressalva a possibilidade de propositura no curso da ação, estabelece expressamente como momento ordinário aquele anterior ao recebimento da denúncia.

A admissibilidade da exceção, portanto, não torna o tempo juridicamente indiferente.

A cautela pode ser formulada sem qualquer oposição ao precedente do Supremo: **a possibilidade excepcional de um ANPP posterior à sentença não deveria converter um instrumento concebido primordialmente para evitar a persecução em mecanismo ordinário de renegociação de uma pena já concretamente conhecida**, leitura que, além de preservar a identidade funcional do instituto, reforça a importância da atuação ministerial tempestiva.

Quanto mais corretamente o ANPP for enfrentado antes do recebimento da denúncia, menor será a necessidade de reconstruir retrospectivamente um cenário decisório que já sofreu influência do resultado da própria persecução. Desde Beccaria, associa-se a eficácia da reação estatal à sua proximidade temporal em relação ao delito. Transposta essa intuição para o ANPP, a excessiva tardança na celebração do acordo pode reduzir justamente sua aptidão para cumprir uma das finalidades expressamente previstas no art. 28-A do CPP: a

prevenção do crime. Quanto mais distante do fato e mais próxima de uma pena já concretamente fixada, maior o risco de a solução consensual perder parte de sua função preventiva e passar a operar predominantemente como mecanismo de substituição de uma consequência sancionatória já conhecida.

5 CONCLUSÃO

A jurisprudência sobre o acordo de não persecução penal passou por significativa evolução.

O primeiro grande debate concentrou-se no momento processual e no direito intertemporal. O HC 185.913/DF e o Tema 1.098 forneceram resposta suficientemente clara para o objeto deste estudo: o instituto possui dimensão favorável capaz de alcançar determinados processos em andamento, mas, no regime ordinário, proposta ou motivação para o não oferecimento devem ser apresentadas antes do recebimento da denúncia, ressalvadas situações em que a proposta posterior se mostre cabível.

O problema seguinte é determinar a consequência de uma falha nesse procedimento.

A jurisprudência de 2023 respondeu de forma particularmente severa no AgRg no HC 762.049/PR, reconhecendo nulidade absoluta pela omissão tempestiva e imotivada. O REsp 2.038.947/SP, em setembro de 2024, também aproximou a recusa ilegal da falta de interesse de agir.

Os precedentes posteriores, porém, indicam necessidade de maior diferenciação.

O HC 185.913/DF privilegiou a manifestação ministerial superveniente nos processos em andamento. O Tema 1.098 incorporou essa solução. O REsp 2.246.907/RS afirmou que a ausência de ANPP não constitui condição de procedibilidade. O AgRg no RHC 226.999/BA admitiu expressamente que manifestação posterior e fundamentada possa suprir a omissão inicial na ausência de pre-

juízo concreto. A jurisprudência também preservou a revisão intrainstitucional do § 14 e afastou seu efeito suspensivo automático.

Desse conjunto decorre a tese central deste artigo: não existe uma única consequência jurídica para o chamado “não oferecimento do ANPP”. Devem ser diferenciadas a recusa fundamentada, a recusa juridicamente inválida e a omissão. Em plano subsequente, o pedido de revisão e a eventual inércia defensiva constituem circunstâncias processuais capazes de influenciar a consequência atribuída ao defeito originário.

O vício relevante consiste na eventual ausência de exercício tempestivo, motivado e juridicamente revisável da competência ministerial.

Por isso, a consequência ordinária deve ser a **recomposição do procedimento decisório**: manifestação quando ela faltou e revisão pelo órgão superior quando a controvérsia se encontra no espaço valorativo reservado ao Ministério Público.

A nulidade permanece disponível, mas não deve operar automaticamente. Sua incidência mostra-se mais adequada quando a recomposição não puder restaurar a oportunidade perdida ou quando subsistir prejuízo concreto insuscetível de saneamento.

Essa solução preserva simultaneamente a estrutura decisória instituída pelo art. 28-A do CPP, a autonomia e a independência funcional do Ministério Público, os limites do controle jurisdicional e a adequada tutela das posições jurídicas do imputado, oferecendo, ainda, resposta mais coerente ao ANPP tardio.

O acordo pode ser juridicamente admissível após a sentença nas hipóteses reconhecidas pelo STF. Mas o conhecimento de uma pena já individualizada modifica o cenário de negociação e recomenda que essa possibilidade permaneça excepcional, sobretudo fora dos casos de transição normativa ou de alteração superveniente da situação jurídica.

Em síntese, o dever de apreciação do ANPP não se confunde com dever de ofereci-

mento do acordo, a omissão ministerial não se confunde necessariamente com nulidade e a possibilidade, em tese, de proposta tardia não torna indiferente o momento em que a decisão deveria ter sido tomada.

A contribuição que se pretende oferecer é, precisamente, substituir uma lógica binária (oferecimento de ou nulidade, análise de proposta ou ausência de interesse de agir) por uma análise orientada pela natureza do defeito e pela possibilidade de sua correção. Entre a inexistência de consequência para a omissão e a invalidação automática da persecução existe um espaço juridicamente relevante em que podem ser conciliados o exercício regular da competência atribuída ao Ministério Público, sua autonomia e independência funcional, o sistema de revisão previsto no art. 28-A, os limites do controle jurisdicional e a exigência de que a nulidade responda a prejuízo que não possa ser reparado por providência menos abrangente.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar de; CORDEIRO, Nefi; AGUIAR, Mirella de Carvalho. **O momento processual adequado para propositura de acordo de não persecução penal e a aplicação de direito intertemporal**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 194, ano 31, p. 181-220, jan./fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, 8 set. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **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 nº 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, 30 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 194.677/SP**. Segunda Turma. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11 maio 2021. DJe 13 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 185.913/DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento concluído em 18 set. 2024. Informativo STF n. 1.151. DJe 19 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC 762.049/PR**. Sexta Turma. Rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 7 mar. 2023. DJe 17 mar. 2023. Informativo STJ n. 769.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.038.947/SP**. Sexta Turma. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Julgado em 17 set. 2024. DJe 23 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.890.343/SC e REsp 1.890.344/RS. Tema Repetitivo 1.098**. Terceira Seção. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgados em 23 out. 2024. DJe 28 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.161.548/BA. Tema Repetitivo 1.303**. Terceira Seção. Rel. Ministro Otávio de Almeida Toledo (Desembargador Convocado do TJSP). Julgado em 12 mar. 2025. DJEN 25 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Acordo no AREsp 2.600.503/ES**. Sexta Turma. Rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro. Julgado em 16 set. 2025. DJEN 22 set. 2025. Informativo STJ n. 863.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 2.088.701/PR**. Sexta Turma. Rel. Min. Carlos Pires Brandão. Julgado em 22 abr. 2026. DJEN 29 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.246.907/RS**. Sexta Turma. Rel. Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 13 maio 2026. DJEN 18 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC 226.999/BA**. Quinta Turma. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Julgado em 20 maio 2026. DJEN 26 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.173.083/MG**. Decisão monocrática. Rel. Min. Carlos Pires Brandão. Decisão em 26 maio 2026. DJEN 29 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC 237.906/PR**. Quinta Turma. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em 16 jun. 2026. DJEN 23 jun. 2026.



CONFISSÃO NEGOCIADA, PROVA JUDICIAL? LIMITES À CIRCULAÇÃO PROBATÓRIA DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS NO ANPP



CONFISSÃO NEGOCIADA, PROVA JUDICIAL? LIMITES À CIRCULAÇÃO PROBATÓRIA DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS NO ANPP

ROBERTO JOSÉ GOMES DE OLIVEIRA FILHO¹

ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A confissão exigida para a celebração do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) ocupa uma posição singular no processo penal brasileiro. O investigado admite fatos para alcançar uma solução consensual que, se cumprida, afasta o prosseguimento da pretensão punitiva. A declaração, contudo, permanece documentada e pode voltar a interessar à acusação quando o Acordo é rescindido ou quando seu conteúdo menciona a participação de outras pessoas. Uma decisão tomada em ambiente negocial passa, então, a produzir questões próprias da investigação, da acusação e do julgamento.

O problema ultrapassa a discussão sobre a constitucionalidade da exigência de confessar. Mesmo que se reconheça a validade dessa condição, ainda será necessário determinar os usos admissíveis da declaração. A assistência por defensor e a homologação judicial respondem a parte das preocupações relativas à formação do Acordo. Não resolvem, isoladamente, se o relato é verdadeiro, se pode ingressar em outro procedimento ou se oferece suporte o bastante para determinada decisão. A passagem entre estas perguntas, frequentemente realizada sem explicação, é o objeto deste estudo.

Formula-se, assim, a seguinte questão: em que medida e sob quais condições as declarações prestadas para a celebração do ANPP

podem ser utilizadas no processo penal, após a rescisão do Acordo ou contra outros acusados, sem que sua validade negocial seja confundida com admissibilidade, confiabilidade e suficiência probatórias?

A hipótese é a de que essa utilização depende de controles sucessivos e relacionados à finalidade pretendida. O registro da negociação pode desempenhar funções informativas limitadas, mas sua existência não supre a justa causa que deveria anteceder o Acordo nem autoriza sua conversão automática em fundamento condenatório. Para o julgamento, importa distinguir a transferência do registro extrajudicial de uma nova declaração, livremente prestada em juízo e submetida ao contraditório. Mesmo nesta última hipótese, o conteúdo incriminador exige confirmação externa, pertinente aos fatos centrais e individualizada quanto à pessoa atingida.

Emprega-se o método jurídico-dogmático, mediante pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico reúne a epistemologia da prova de Michele Taruffo, Jordi Ferrer Beltrán e Gustavo Badaró e estudos específicos sobre a confissão no ANPP. O corpus documental compreende o Código de Processo Penal, a regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público e acórdãos selecionados do Superior Tribunal de Justiça, consultados até 8 de setembro de 2026. A seleção jurisprudencial é qualitativa: contempla decisões que enfrentam o momento da con-

¹ Mestrando em Direito Penal pela Universidade de Buenos Aires. Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduado em Direito Civil Constitucionalizado e o Novo Processo Civil pela Faculdade Pitágoras. Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras.

fissão, seu valor extrajudicial e a utilização de declarações contra terceiros, sem pretensão de levantamento exaustivo.

Adota-se a expressão circulação probatória para designar a mudança de finalidade, destinatário ou contexto decisório de uma declaração originalmente produzida na negociação. Seu emprego não pressupõe que toda circulação seja lícita. O recorte principal abrange a retomada da persecução após a rescisão de Acordo celebrado e a imputação dirigida a outros acusados. As tratativas frustradas e a recusa de homologação são situações distintas, mencionadas apenas para evitar a extensão indevida das conclusões.²

2 A CONFISSÃO NO ANPP E A CONTROVÉRSIA SOBRE SUA UTILIZAÇÃO POSTERIOR

2.1 JUSTA CAUSA ANTERIOR E FINALIDADE NEGOCIAL

O art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) condiciona o ANPP à inexistência de hipótese de arquivamento e à admissão formal dos fatos pelo investigado, além dos demais requisitos legais. Prevê instrumento escrito, participação defensiva e controle judicial de legalidade e voluntariedade. O cumprimento integral conduz à extinção da punibilidade; o descumprimento enseja comunicação ao juízo para rescisão e posterior denúncia (Brasil, 1941). Esse desenho exige que o Ministério Público já disponha de elementos que legitimem a persecução antes de buscar a solução consensual.

A anterioridade da justa causa impede uma inversão importante: não se oferece um benefício para obter a declaração sem a qual a própria acusação ainda seria inviável. Se os elementos disponíveis recomendam o arquivamento ou diligências essenciais, a negociação não pode substituir essa avaliação. De outro modo, a oportunidade de evitar o processo seria utilizada para criar o pressuposto que justificaria instaurá-lo. Vasconcel-

los e Reis (2021) acentuam a inadequação de atribuir à confissão negocial uma função de construção da responsabilidade que não se identifica com a finalidade do Acordo.

Essa sequência encontra apoio no Tema Repetitivo 1.303. No REsp 2.161.548/BA, julgado em 12 de março de 2025, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) assentou que a ausência de confissão no inquérito não impede, por si, a proposta de ANPP. Admitiu sua formalização na assinatura, após o conhecimento e a aceitação da proposta, com assistência defensiva (Brasil, 2025). O precedente disciplina o momento do ato, sem decidir todos os seus efeitos probatórios posteriores. Sua relevância para este estudo está na separação entre os elementos que permitem oferecer o Acordo e a manifestação exigida para concluí-lo.

A escolha do investigado incide sobre uma situação processual concreta. Ele deve conhecer a imputação, as condições propostas e as consequências jurídicas da decisão. Schietti Cruz e Monteiro (2024) destacam o acesso da defesa aos elementos disponíveis e a necessidade de informação suficiente para a opção negocial. Sob essa perspectiva, a confissão não pode ser tratada como simples formulário. A individualização do relato permite compreender o que foi efetivamente admitido, mas não transforma a narrativa em comprovação autossuficiente do fato.

A justa causa anterior também não representa uma declaração antecipada de culpa. Ela autoriza uma iniciativa persecutória apoiada em elementos mínimos idôneos; não equivale ao grau de confirmação exigível para condenar. Confundir esses planos produziria duas distorções simultâneas: dispensaria o controle sobre investigações insuficientes e anteciparia para a negociação uma conclusão que depende do desenvolvimento regular do processo. O Acordo pressupõe a possibilidade juridicamente fundada de acusar, sem substituir o julgamento sobre a procedência da imputação.

2 A identidade temática não elimina a diferença entre a declaração prestada em ajuste celebrado e aquela produzida em tratativas que não conduziram a acordo homologado. A eventual proteção destas últimas exige exame próprio das condições da negociação e da confiança legitimamente formada. Para o tratamento conjunto, com solução restritiva, cf. Brito (2025).

2.2 REGULAMENTAÇÃO MINISTERIAL E LIMITES DE INTERPRETAÇÃO

A Resolução CNMP n.º 181/2017, na redação resultante da Resolução n.º 289/2024, torna expressa a exigência de justa causa anterior, no art. 18, § 2º. Determina, no art. 18-A, § 3º, o registro audiovisual da confissão e das tratativas, com acompanhamento defensivo. Ao mesmo tempo, o art. 18-F admite a utilização da confissão como suporte da denúncia após o descumprimento, e o art. 18-D prevê declarações judiciais do beneficiário sobre imputações contra corréus, com observância das regras da chamada de corréu (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

A proximidade desses dispositivos expõe o ponto central da controvérsia. A regulamentação exige uma base acusatória preexistente, mas permite que a declaração obtida na negociação participe de atos posteriores. Há, portanto, uma mudança de função que precisa ser justificada. A leitura isolada da autorização regulamentar não basta: seu alcance deve ser compatível com o CPP e com as garantias constitucionais do contraditório, da presunção de inocência e da não autoincriminação (Brasil, 1988).

O art. 18-F não contém uma regra geral de prova para condenar. Refere-se ao suporte da denúncia, em momento distinto daquele em que se julga a responsabilidade penal. De igual modo, a previsão de declaração judicial no art. 18-D não equivale à autorização para trasladar a gravação do Acordo e atribuir-lhe o valor de depoimento produzido perante a defesa do terceiro. A diferença entre esses atos deve orientar a interpretação da resolução, cuja natureza infralegal não lhe permite afastar restrições impostas pelo ordenamento superior.

A audiência de homologação exige cautela semelhante: o juiz verifica a legalidade e a voluntariedade da adesão, mas a confirmação de que o investigado compreendeu e aceitou o ajuste não constitui, por esse motivo, uma instrução probatória. A finalidade do ato e as possibilidades de participação dos interessados são relevantes para qualificá-lo. Seria in-

suficiente chamar de judicial toda declaração pronunciada diante de um magistrado, ignorando a pergunta que lhe foi dirigida e a função processual da audiência.

2.3 AS POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS EM CONFRONTO

Geraldo e Rocha (2024) defendem a constitucionalidade da exigência de confissão e admitem repercussões posteriores, inclusive probatórias, condicionadas à observância das garantias processuais e à existência de outros elementos. A posição atribui importância à reciprocidade das obrigações assumidas no Acordo e não sustenta a suficiência isolada da declaração. Seu argumento mais forte, para este debate, é o de que a adesão informada ao ajuste pode produzir consequências desfavoráveis quando suas condições são descumpridas.

Vasconcellos e Reis (2021) propõem solução restritiva para o aproveitamento após a rescisão e para o compartilhamento com outros processos. Quanto a este último, discutem a possibilidade de previsão expressa no ajuste, sem equiparar essa ressalva a uma autorização geral para o uso condenatório. O fundamento da restrição reside na finalidade específica da declaração e no risco de a negociação fornecer à acusação um elemento que o investigado produziu para evitar a perseguição. A confiança na delimitação do ato participa, assim, da avaliação de sua utilização posterior.

Em trabalho posterior às alterações regulamentares de 2024, Brito (2025) recusa a atribuição de função probatória à confissão obtida no ANPP, inclusive diante da previsão do art. 18-F. Para a autora, a natureza do acordo impede que se assimile essa manifestação a uma confissão produzida ordinariamente na investigação. Silva e Rebelo (2026), por sua vez, condicionam o aproveitamento probatório à renovação livre da declaração em juízo. As objeções atingem, portanto, a legitimidade da transferência do ato, e não somente seu peso na decisão.

A controvérsia exige enfrentar duas questões que não se anulam. De um lado, o investigado não pode ser induzido a acreditar que a declaração terá uma finalidade restrita e descobrir, depois, consequências não esclarecidas. De outro, a extinção do Acordo não torna necessariamente inexistentes todos os dados lícitamente conhecidos durante sua vigência. A resposta não pode decorrer apenas da invocação da boa-fé ou da reciprocidade contratual. É necessário identificar qual consequência foi prevista pelo direito, quais garantias a condicionam e que uso se pretende fazer de cada informação.

O reconhecimento de limites à circulação também não depende de afirmar que toda confissão negociada é falsa. Essa generalização seria tão problemática quanto presumir sua veracidade. O que se exige é uma análise capaz de separar a autorização jurídica para utilizar a declaração das razões pelas quais seu conteúdo merece crédito. Uma consequência contratual desfavorável não demonstra um fato histórico, assim como a plausibilidade de um relato não autoriza qualquer utilização processual.

3 VOLUNTARIEDADE, CONFIABILIDADE E SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA

3.1 A DECISÃO DE CONFESSAR E OS INCENTIVOS DA NEGOCIAÇÃO

A voluntariedade diz respeito às condições em que a pessoa decide declarar. A confiabilidade se refere à aptidão do relato para contribuir para o conhecimento dos fatos. Embora relacionadas, essas dimensões não coincidem. Uma escolha juridicamente livre pode ser orientada por motivos que pouco informam sobre a verdade do conteúdo admitido. Evitar os custos pessoais do processo, obter previsibilidade ou encerrar uma situação prolongada de incerteza são razões compreensíveis para aceitar uma proposta, mas não constituem confirmação da imputação.

O reconhecimento desses incentivos não autoriza presumir coação. Tampouco exige transportar, sem mediações, resultados de

pesquisas estrangeiras sobre modalidades de negociação diferentes do ANPP. A questão é mais delimitada: o interesse em obter uma solução favorável deve ser considerado na avaliação de uma declaração que integra as condições dessa solução. Como a mesma manifestação pode satisfazer uma exigência do Acordo e descrever um acontecimento, a análise não deve tomar a primeira função como garantia da segunda.

A assistência defensiva é essencial para que o investigado compreenda as alternativas disponíveis e possa exercer seus direitos. Ela não atribui ao defensor a função de certificar a verdade de tudo o que é declarado. A gravação, por sua vez, permite examinar a sequência das perguntas, os esclarecimentos prestados e a correspondência entre o relato e sua documentação. Seu valor é significativo para controlar a formação do ato; permanece distinta a tarefa de demonstrar que os fatos narrados ocorreram.

Há consequências práticas para a condução da negociação. Perguntas que apenas solicitam concordância com uma narrativa pronta oferecem menos condições de examinar a origem do conhecimento do declarante. A reprodução de informações já apresentadas pela acusação também deve ser distinguida da indicação espontânea de circunstâncias verificáveis. Não se propõe transformar a audiência negocial em instrução antecipada. Busca-se evitar que a riqueza aparente do relato seja superestimada quando resulta da própria forma de perguntar ou do acesso prévio aos elementos da investigação.

3.2 COERÊNCIA NARRATIVA E CONFIRMAÇÃO DOS FATOS

Taruffo (2009) distingue a qualidade persuasiva de uma narrativa de sua correspondência com os acontecimentos. Um relato pode apresentar sequência inteligível, personagens plausíveis e explicações convincentes sem encontrar confirmação suficiente nas provas. A coerência interna é um atributo da organização do discurso. A confirmação depende de razões externas à maneira como a história foi

contada. Essa distinção impede que a familiaridade de uma narrativa criminal seja utilizada para preencher lacunas da demonstração.

Na confissão negociada, o cuidado é particularmente relevante. O declarante pode conhecer a hipótese acusatória e compreender quais informações são esperadas para que o Acordo avance. A descrição detalhada de tempo, lugar ou comportamento não deve ser ignorada, mas seu valor depende da possibilidade de verificação e da origem desses dados. Um detalhe fornecido anteriormente ao investigado não ganha força confirmatória apenas porque ele o repetiu. A compatibilidade entre dois registros que remontam à mesma informação tampouco constitui, por si, convergência entre fontes independentes.

Considere-se uma declaração em que o investigado admite ter participado de uma transação descrita em documentos já exibidos durante as tratativas. A coincidência entre o relato e os documentos pode revelar que a versão é compatível com a informação disponível. Se, porém, o ponto controvertido é o conhecimento da origem ilícita do objeto, a confirmação da data ou do valor da transação não resolve automaticamente essa questão. A análise precisa alcançar o fato central discutido, em vez de acumular concordâncias periféricas e transferir seu efeito para toda a imputação.

Isso não significa exigir que cada frase seja demonstrada por uma prova distinta. O raciocínio probatório admite relações entre elementos e inferências a partir de circunstâncias. Exige, contudo, que se esclareçam essas relações. A certeza subjetiva produzida por um relato bem organizado não substitui a indicação de quais informações o apoiam, que alternativas permanecem plausíveis e porque determinado conjunto permite aceitar a hipótese acusatória. A função da motivação é tornar esse percurso examinável, inclusive por quem não compartilha a impressão inicial do julgador.

3.3 ADMISSIBILIDADE E GRAUS DE SUFICIÊNCIA

A avaliação deve começar pela admissibilidade do uso pretendido. Há elementos relevantes para conhecer os fatos cuja utilização é vedada por regras jurídicas. Se uma declaração foi obtida ilicitamente ou se determinado emprego ultrapassa os limites aplicáveis ao ato, a existência de informação coincidente em outra fonte não apaga o vício. A corroboração atua sobre o conteúdo que pode ser legitimamente considerado. Não é uma técnica de regularização de usos proibidos.

Superado esse controle, cumpre distinguir a avaliação do apoio probatório e a decisão sobre sua suficiência. Ferrer Beltrán (2007) diferencia o exame racional das hipóteses da determinação do grau de confirmação exigido para decidir. Badaró (2019) desenvolve essa distinção no processo penal, relacionando os padrões de prova à distribuição do risco de erro.³ A conclusão de que existe algum apoio para a acusação não responde, ainda, se esse apoio basta para instaurar o processo ou para condenar.

O ingresso de uma narrativa incriminadora pode aumentar a plausibilidade de determinada hipótese sem afastar explicações alternativas relevantes. A condenação não se satisfaz com a simples constatação de que a versão acusatória parece mais organizada que a defensiva. O ônus de demonstrar a imputação permanece com a acusação, e a insuficiência de uma explicação do acusado não preenche, por si, uma lacuna probatória. A avaliação de alternativas também não exige que a defesa prove integralmente uma história substitutiva para beneficiar-se da dúvida.

O contraditório participa dessa análise de forma concreta. Nas provas pessoais, a oportunidade de formular perguntas interfere na própria produção da informação, permitindo esclarecer ambiguidades, questionar a origem do conhecimento e confrontar versões. Badaró (2019) ressalta essa dimensão, que não se

³ Utiliza-se a edição eletrônica de 2019 de Epistemologia judiciária e prova penal. As remissões indicam os itens internos da obra, pois a paginação do arquivo consultado não corresponde necessariamente à edição impressa. Nos demais livros e artigos, as páginas indicadas são as da publicação, e não o contador do leitor de PDF.

esgota na possibilidade de comentar posteriormente um documento. Para a defesa de um terceiro mencionado no ANPP, receber a transcrição de uma declaração já encerrada é uma oportunidade diferente daquela de interrogar sua fonte perante o juízo.

Por fim, a exigência de outras provas constitui um limite mínimo, e não uma fórmula completa de suficiência. Dois elementos frágeis não se tornam necessariamente fortes quando reunidos. É preciso verificar se a segunda informação confirma a primeira por razões próprias, se ambas derivam da mesma origem e se alcançam os aspectos da imputação que necessitam de demonstração. A quantidade de documentos ou depoimentos não oferece uma medida segura quando cada novo registro apenas reproduz o conteúdo do anterior.

4 OS DIFERENTES USOS PROCESSUAIS DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS NO ANPP

4.1 A RESCISÃO E O SUPORTE DA DENÚNCIA

O descumprimento modifica a situação jurídica do Acordo, mas não demonstra retrospectivamente a autoria ou os elementos do crime. Uma obrigação pode deixar de ser cumprida por motivos diversos, cuja apreciação pertence ao procedimento de rescisão. Mesmo reconhecida a quebra do ajuste, não é legítimo convertê-la em confirmação adicional da veracidade da confissão. O retorno à via persecutória restabelece a necessidade de fundamentar a acusação nos pressupostos que lhe são próprios.

Defende-se uma leitura restritiva do art. 18-F da Resolução n.º 181/2017: a referência à confissão, quando juridicamente admissível, pode integrar a exposição dos elementos que acompanham a denúncia, mas não substituir o suporte independente que deveria existir antes da proposta. A acusação deve indicar essa base anterior, bem como eventuais informações supervenientes obtidas lícitamente. O controle evita que a narrativa negocial seja utilizada para ocultar uma investigação originariamente insuficiente.

A anterioridade exigida não impede o prosseguimento legítimo da investigação. Documentos podem ser localizados, testemunhas podem ser identificadas e perícias podem produzir resultados depois da negociação. O critério temporal se refere à existência de justa causa para oferecer o Acordo; não impõe que todo elemento utilizado na ação penal tenha sido produzido antes dele. A admissibilidade e a força confirmatória das novas informações devem ser examinadas por suas próprias condições de obtenção e conteúdo.

Essa solução enfrenta a objeção de que qualquer utilização posterior frustraria a finalidade negocial da declaração. O argumento merece consideração, especialmente quando não houve informação adequada sobre as consequências do ajuste. Entretanto, no Acordo celebrado sob regime que prevê rescisão e retomada da persecução, a proteção da confiança não exige necessariamente apagar todo dado lícitamente conhecido. Exige delimitar as consequências autorizadas e impedir a criação de efeitos mais amplos por simples conveniência acusatória. Por isso, a utilização aqui admitida é subordinada ao controle de legalidade, à informação prestada na negociação e à existência de suporte autônomo para acusar.

O consentimento não resolve sozinho essa controvérsia. Uma cláusula que anuncie o aproveitamento posterior pode contribuir para uma decisão informada, mas não afasta limites legais nem vincula a defesa de outras pessoas. Seria igualmente inadequado concluir que a advertência sobre rescisão contém uma autorização implícita para qualquer emprego condenatório. A informação deve ser específica quanto às consequências relevantes, e sua presença permanece sujeita ao controle do conteúdo juridicamente disponível.

Há ainda, uma distinção entre usar a declaração para procurar uma fonte e usá-la para demonstrar diretamente a imputação. Se o relato lícitamente obtido indica a existência de um documento, sua localização não lhe retira, por esse único motivo, a possibilidade de confirmar o fato por conteúdo próprio. Já o depoi-

mento de alguém que apenas ouviu e repetiu a confissão não oferece confirmação independente. A autonomia probatória deve ser examinada no percurso concreto da informação, sem confundir a origem de uma diligência com a qualidade da prova por ela obtida.⁴

4.2 O JULGAMENTO DO PRÓPRIO ACORDANTE E A TENSÃO JURISPRUDENCIAL

O emprego condenatório suscita dificuldade mais intensa. O art. 155 do CPP restringe a fundamentação apoiada exclusivamente em elementos investigatórios, enquanto os arts. 197 e 200 exigem avaliação conjunta da confissão e reconhecem sua divisibilidade e retratabilidade (Brasil, 1941). A combinação desses dispositivos não autoriza concluir que basta acrescentar qualquer prova ao registro negocial. Antes de examinar a suficiência do conjunto, é necessário resolver se esse registro pode desempenhar a função pretendida.

No Agravo em Recurso Especial (AREsp) 2.123.334/MG, julgado em 20 de junho de 2024, a Terceira Seção do STJ estabeleceu requisitos formais para a admissão da confissão extrajudicial e limitou sua função à indicação de fontes para a investigação, afastando seu emprego como fundamento da sentença condenatória. Para a confissão judicial, exigiu apoio nas demais provas. O caso envolvia confissão informal colhida por policiais, e as teses receberam modulação temporal para fatos posteriores à publicação do acórdão (Brasil, 2024).⁵

Já no Agravo Regimental (AgRg) no AREsp 3.175.133/AP, julgado em 5 de maio de 2026, a Quinta Turma manteve decisão que considerara a confissão prestada no ANPP como elemento corroborador de outras provas em condenação por receptação. O julgamento também aplicou a Súmula n.º 7 do STJ à pretensão de reexaminar o conjunto fático-pro-

batório. Não houve enfrentamento expresso das teses do AREsp 2.123.334/MG ou de sua modulação (Brasil, 2026a). O acórdão não permite afirmar, com segurança, que o registro ali considerado decorreu de Acordo posteriormente rescindido.

Os dois julgamentos não devem ser apresentados como uma sequência inequívoca de superação jurisprudencial. A diferença entre os contextos de obtenção da declaração é relevante, assim como o alcance temporal atribuído ao precedente de 2024. Ao mesmo tempo, a qualificação de uma confissão como meramente corroboradora não responde, por si, à objeção de que seu emprego condenatório estaria vedado. A questão jurídica permanece anterior ao cálculo de seu peso no conjunto.

Propõe-se que a maior proteção formal oferecida pelo ANPP seja considerada na análise das condições de obtenção, sem que dela se deduza uma exceção automática à restrição do uso condenatório. A presença de defensor e o registro audiovisual reduzem dificuldades de controle, mas não produzem o contraditório próprio da instrução nem eliminam os incentivos negociais. Para sustentar uma distinção juridicamente válida, seria necessário explicar por que essas características alteram a razão da restrição, e não apenas afirmar que o procedimento foi regular.

A orientação defendida neste artigo é, por isso, restritiva quanto ao aproveitamento direto do registro extrajudicial para condenar. Sua transposição não se justifica pelo mero acréscimo de outras provas. Admite-se situação diferente quando o acusado decide prestar nova declaração em juízo, com assistência defensiva e possibilidade de exercício do direito ao silêncio. A análise passa a incidir sobre esse novo ato, suas condições de produção e sua relação com o restante da prova, sem presumir que a adesão anterior ao Acordo retirou do declarante suas garantias processuais.

4 A distinção é entre dependência na descoberta e dependência no valor demonstrativo. Ela não afasta a incidência das regras sobre prova ilícita e derivação, quando presentes seus pressupostos, nem presume lícita a diligência subsequente. O argumento trata da autonomia da confirmação, após o exame de admissibilidade.

5 O acórdão foi publicado em 2 de julho de 2024. A modulação alcança os fatos ocorridos a partir do dia seguinte à publicação. O enunciado temporal deve integrar a comparação entre precedentes, sem presumir sua incidência a partir da simples data de julgamento de um caso posterior (Brasil, 2024, item 12 da ementa).

A renovação judicial também não pode ser concebida como ratificação obrigatória. Perguntar somente se o acusado confirma o que declarou, sem permitir o exame do conteúdo e de suas circunstâncias, oferece reduzida capacidade de controle. Se houver retratação, suas razões devem ser apreciadas juntamente com os elementos admissíveis, sem presumir falsidade da versão judicial. Se houver silêncio, não se pode utilizá-lo como argumento de confirmação da narrativa anterior. O direito de não responder continua aplicável no processo subsequente (Brasil, 1941).

Quando a confissão judicial repete o relato da negociação, a coincidência não cria duas fontes independentes. Trata-se da mesma pessoa reafirmando uma versão, agora em contexto procedimental distinto. A nova declaração pode atender a exigências que o registro anterior não atendia, mas a repetição, isoladamente, não oferece a confirmação externa que se procura. Essa observação preserva a utilidade do contraditório sem atribuir à passagem formal de um ambiente para outro um efeito epistemológico que ela não possui.

4.3 AS DECLARAÇÕES DIRIGIDAS CONTRA OUTROS ACUSADOS

A utilização contra terceiros acrescenta uma dificuldade: a pessoa atingida não participou da decisão de negociar nem foi representada pelo defensor do acordante. O consentimento deste não dispõe das garantias daquela. Ainda que a narrativa tenha sido obtida regularmente, sua utilização incriminadora demanda um exame próprio da posição processual do declarante, das oportunidades de questionamento e da confirmação dos fatos atribuídos a cada acusado.

Freitas (2025) identifica esse problema nas intervenções delitivas conjuntas e se opõe à conversão do beneficiário em testemunha destinada a confirmar o conteúdo do acordo. A crítica evidencia o risco de atribuir aparência de testemunho desinteressado a uma manifestação produzida por quem participou do fato e negociou sua própria situação. A solução aqui defendida acolhe essa objeção à con-

versão automática de posições processuais, mas distingue tal expediente de uma nova declaração judicial cuja prestação respeite o regime jurídico aplicável à pessoa ouvida.

O HC 756.907/SP, julgado pela Sexta Turma do STJ em 13 de setembro de 2022, oferece parâmetro específico. A condenação por falsidade ideológica apoiara-se em elementos extrajudiciais, inclusive confissão de celebrante de ANPP, sem reprodução na instrução. O STJ reconheceu a insuficiência do suporte condenatório e absolveu o paciente. No voto, admitiu a possibilidade de declaração judicial do beneficiário, sob contraditório, sem equiparar o ANPP a uma colaboração premiada (Brasil, 2022). O alcance do precedente não corresponde, portanto, a uma proibição indiferenciada de ouvir a pessoa que celebrou o Acordo.

Uma nova oitiva deve possibilitar perguntas sobre a origem do conhecimento, as circunstâncias da declaração inicial e os interesses que podem influenciar a imputação. Também exige acesso defensivo aos elementos necessários para questionar o relato, observadas as restrições de sigilo juridicamente justificadas. O simples traslado de uma gravação não substitui essa oportunidade. A gravação pode revelar como a declaração se formou, mas não permite que a defesa do acusado esclareça uma afirmação ambígua ou teste a capacidade de percepção de quem a produziu.

Não se presume que o cumprimento do Acordo elimine todo interesse do declarante na manutenção da versão. Podem subsistir consequências pessoais, reputacionais ou relacionadas a outras imputações. Essa possibilidade justifica exame concreto, sem autorizar uma desqualificação automática de sua palavra. Igualmente, a proteção contra autoincriminação deve ser preservada quando o conteúdo das perguntas puder expô-lo a responsabilização. A utilidade acusatória do depoimento não permite criar, por analogia, obrigações de colaboração não integrantes do regime jurídico aplicável.

A Lei n.º 12.850/2013 fornece um contraste útil. Seu art. 4º, § 16, proíbe que

determinadas decisões cautelares, o recebimento da acusação e a condenação se fundem apenas nas declarações do colaborador (Brasil, 2013). A transposição ao ANPP não é automática, pois os institutos possuem funções e disciplina próprias. Ainda assim, a regra permite discutir, por analogia protetiva, o risco de uma imputação interessada receber força suficiente apenas em razão do benefício negociado.

Badaró (2015) destaca que a corroboração da delação deve alcançar os fatos e a pessoa incriminada, não bastando uma avaliação genérica de credibilidade do colaborador. A exigência de confirmação externa também impede que declarações submetidas à mesma fragilidade sejam tomadas, sem exame adicional, como sustentação recíproca. Esse raciocínio é pertinente à análise aqui proposta: o fato de um acordante fornecer informações verdadeiras sobre sua própria conduta não comprova, por extensão, o comportamento que atribui a outra pessoa.

Em julgamento posterior, sem objeto específico em ANPP, a Quinta Turma do STJ manteve absolvição diante da ausência de elementos autônomos produzidos sob contraditório para sustentar confissão extrajudicial retratada e imputação de corréu. Trata-se do AgRg no Recurso Especial (REsp) 2.268.394/MT, julgado em 17 de junho de 2026 (Brasil, 2026b). Seu interesse está no controle da autonomia do suporte incriminador, e não na definição direta de um regime jurídico para a confissão negocial.

Na prática, a confirmação precisa ser individualizada. A prova de que houve uma operação irregular pode demonstrar a ocorrência do fato sem identificar todos os seus participantes. A prova de contato entre duas pessoas pode estabelecer uma relação sem demonstrar acordo criminoso. A declaração de um beneficiário não autoriza preencher essas diferenças por associação. É necessário explicar quais elementos vinculam cada acusado à conduta imputada, sem extrair responsabilidade coletiva da convergência de narrativas interessadas.

5 PARÂMETROS PARA UMA CIRCULAÇÃO PROBATÓRIA CONTROLADA

5.1 DELIMITAÇÃO DO ATO E FUNDAMENTAÇÃO DO USO

A expressão circulação controlada somente tem utilidade se permitir identificar consequências verificáveis. O ponto de partida é especificar o que se pretende utilizar. O termo escrito do Acordo, a gravação das tratativas, a declaração de quem as presenciou, um documento localizado durante a investigação e uma nova manifestação em juízo não são objetos intercambiáveis. Cada um apresenta condições próprias de obtenção e diferentes possibilidades de contraditório.

Em seguida, deve-se indicar a finalidade do uso: documentar a regularidade da negociação, orientar diligências, integrar o suporte de uma denúncia ou fundamentar o julgamento de determinado acusado. A admissibilidade não pode ser decidida em abstrato, mediante a afirmação de que a confissão é válida. Uma manifestação pode ser idônea para demonstrar o consentimento ao Acordo e inadequada para comprovar o conteúdo da imputação. Explicitar essa diferença reduz o risco de que o elemento ingresse para uma função limitada e acabe utilizado para outra, sem decisão específica.

O controle deve alcançar a licitude da obtenção, a informação disponibilizada ao investigado, a assistência defensiva e as limitações decorrentes do regime normativo e jurisprudencial aplicável. Quando se pretender afastar uma restrição por distinção entre casos, a fundamentação precisa identificar a diferença relevante e explicar seu efeito jurídico. A mera referência à presença de advogado ou à homologação não substitui esse desenvolvimento. Tampouco uma cláusula contratual pode criar liberdade de utilização superior à admitida pelo ordenamento.

Para o Ministério Público, essa orientação recomenda documentar a base da justa causa antes da proposta, delimitar o conteúdo da confissão e esclarecer as consequências legalmente possíveis da negociação. Na retomada da persecução, a denúncia deve tornar

visíveis os elementos que sustentam a imputação independentemente da adesão ao Acordo. Essas providências não exigem multiplicar formalidades sem finalidade. Permite demonstrar, quando necessário, que a solução consensual foi oferecida sobre uma investigação suficiente e que a acusação posterior preserva fundamento próprio.

Na instrução, por sua vez, a decisão sobre o ingresso e o emprego da declaração deve anteceder sua valoração. Se houver exclusão, o fato de o conteúdo parecer compatível com outras provas não autoriza recuperá-lo sob a denominação de reforço argumentativo. Se houver nova declaração judicial, devem ser explicitadas as condições que a diferenciam da mera reprodução do registro anterior. A separação entre esses momentos torna controlável uma operação que, de outro modo, permaneceria encoberta na apreciação global do conjunto.

5.2 CORROBORAÇÃO EXTERNA, ESPECÍFICA E NÃO CIRCULAR

A independência da corroboração não se resume à existência de documentos distintos. Uma transcrição, um relatório e um depoimento podem ter como única origem a mesma declaração. Antes de somá-los como apoios convergentes, é preciso reconstruir a relação entre suas fontes. Se todos apenas reproduzem o relato do acordante, a multiplicação dos registros não acrescenta confirmação externa.

Também não se deve equiparar independência a completo isolamento causal. Um documento localizado a partir de informação lícitamente prestada pode possuir conteúdo verificável e origem anterior ao relato, oferecendo apoio próprio à hipótese. O exame deve perguntar se a força demonstrativa desse elemento depende apenas de acreditar no declarante ou se existem razões adicionais para aceitá-lo. A licitude da obtenção permanece questão distinta, sujeita às regras que lhe são próprias.

A especificidade exige correspondência entre o fato controvertido e aquilo que a informação externa efetivamente confirma.

Um comprovante bancário pode demonstrar a transferência de determinado valor. A finalidade ilícita do pagamento, a ciência do destinatário ou a participação de outra pessoa podem exigir inferências e apoios adicionais. A motivação deve explicitar essa passagem. Qualificar genericamente o documento como prova de toda a versão equivale a ocultar o raciocínio que deveria ser submetido a controle.

A exigência não inviabiliza a prova indiciária nem pressupõe que delitos praticados de forma clandestina deixem um registro direto de cada elemento subjetivo. Inferências circunstanciais são admissíveis e frequentemente necessárias. O seu valor depende da qualidade das premissas, da relação entre os dados e a conclusão e do enfrentamento das explicações alternativas relevantes. O cuidado epistemológico consiste em avaliar essas conexões, sem transformar a dificuldade de obter prova em autorização para reduzir o grau de demonstração exigido.

A hipótese acusatória também deve ser confrontada com elementos desfavoráveis à sua aceitação. A análise não se completa pela enumeração do que coincide com a confissão. Divergências sobre pontos centrais, incompatibilidades documentais ou informações que sustentem outra explicação precisam integrar a apreciação. Conforme a concepção de valoração racional desenvolvida por Ferrer Beltrán (2007), a comparação entre hipóteses exige considerar a resistência aos elementos de prova disponíveis, e não apenas a capacidade de reunir confirmações selecionadas.

Essa forma de exame evita a corroboração circular. Dois participantes podem repetir uma versão construída conjuntamente ou conhecer o relato um do outro. A convergência não é irrelevante, mas seu peso não pode ser equiparado, sem justificção, ao de fontes que oferecem informações por vias autônomas. Nas declarações negociadas, a verificação da origem do conhecimento e das oportunidades de influência recíproca é parte da análise do conteúdo, e não uma suspeita pessoal lançada contra quem declarou.

5.3 SUFICIÊNCIA E CONTROLE DA FUNDAMENTAÇÃO

O último controle consiste em examinar se o conjunto admissível alcança o grau de confirmação necessário à decisão. A expressão elemento corroborador é insuficiente quando não se explica o que foi corroborado e qual contribuição a declaração acrescentou. Uma prova pode estar acompanhada de outras e continuar sendo decisiva para demonstrar autoria, dolo ou outra circunstância central. A ausência de exclusividade quantitativa não comprova que o restante da imputação possua sustentação independente.

Propõe-se, como instrumento de controle da motivação, um exercício de exclusão mental: retirar provisoriamente a declaração negociada do raciocínio e identificar quais conclusões permanecem apoiadas no material restante.⁶ O exercício permite localizar a efetiva contribuição do relato. Se, sem ele, desaparece a única ligação entre o acusado e a conduta, será inadequado atribuir à declaração mero caráter de reforço. Se subsiste um conjunto autônomo consistente, ainda será necessário explicitar sua suficiência, sem recuperar elementos cujo uso foi excluído.

O resultado desse exercício não constitui, isoladamente, uma regra universal de absolvição. Nas situações em que uma nova declaração judicial seja admissível, ela pode contribuir para a avaliação conjunta, desde que acompanhada de confirmação externa pertinente e que o conjunto satisfaça o padrão exigido. A retirada de qualquer elemento relevante pode enfraquecer uma inferência sem tornar ilícita sua consideração. O teste serve para tornar explícita a dependência do raciocínio, e não para impor que cada prova, sozinha, demonstre integralmente o crime.

Há diferença, portanto, entre a falta de suficiência e a vedação de uso. Se o registro extrajudicial não pode fundamentar a condenação, sua contribuição deve ser efetivamente excluída, ainda que o julgador a considere pequena. Se o elemento é admissível, a pergunta

se desloca para a qualidade do apoio que oferece e para sua relação com os demais dados. A distinção impede que um argumento sobre quantidade de provas seja apresentado como resposta a uma objeção de admissibilidade.

Uma motivação controlável deve permitir reconstruir qual declaração foi utilizada, porque seu emprego foi admitido, que fatos ela pretende demonstrar e quais elementos a confirmam por razões próprias. Deve esclarecer, ainda, o que o contraditório permitiu examinar e por que as alternativas relevantes não afastam a conclusão. Essa exigência preserva a distinção entre valorar e decidir examinada por Badaró (2019), sem reduzir a justificação à impressão de que todos os elementos parecem combinar entre si.

No âmbito institucional, a proposta oferece uma orientação comum para acusação e controle judicial. A eficiência do ANPP depende também da previsibilidade de suas consequências. Quando os limites de utilização são identificáveis, o investigado pode decidir com melhor informação, a defesa pode delimitar suas objeções e o Ministério Público pode demonstrar a consistência da persecução eventualmente retomada. A proteção das garantias não constitui um acréscimo externo ao funcionamento do Acordo; integra as condições de sua legitimidade.

6 CONCLUSÃO

A confissão prestada para a celebração do ANPP não adquire um valor processual uniforme. Sua utilização depende da finalidade pretendida, das condições de obtenção, do regime jurídico aplicável e da pessoa contra quem se dirige. A validade do Acordo responde à regularidade da opção negocial. A admissibilidade determina se certo uso é permitido; a confiabilidade examina a contribuição do relato para conhecer os fatos; e a suficiência exige avaliar se o conjunto oferece apoio bastante à decisão. A passagem entre esses planos precisa ser demonstrada.

⁶ O exercício é proposto neste artigo como recurso de explicitação da fundamentação. Não se atribui a Taruffo, Ferrer Beltrán ou Badaró a formulação desse teste específico, nem se apresenta o procedimento como critério jurisprudencial consolidado.

A pesquisa sustenta uma circulação limitada, com restrição ao aproveitamento condenatório direto do registro extrajudicial. Após a rescisão, admite-se sua referência informativa no suporte da denúncia, desde que o uso seja lícito e que a acusação possua base autônoma, cuja existência deveria anteceder a proposta. Para o julgamento, a gravação e a homologação não substituem a produção probatória. Uma nova declaração judicial pode ser examinada nas condições próprias desse ato, preservados o direito ao silêncio, a defesa e a necessidade de confirmação externa.

Quanto aos outros acusados, o consentimento do acordante não dispensa o contraditório nem autoriza a conversão automática de sua posição em testemunho desinteressado. A demonstração deve alcançar a conduta individualmente atribuída, e a repetição de relatos provenientes da mesma origem não satisfaz a exigência de independência. A eventual confirmação de parte da narrativa sequer transfere credibilidade irrestrita às demais imputações.

A tensão entre os precedentes examinados recomenda prudência na formulação de conclusões gerais sobre a jurisprudência. A denominação elemento corroborador não soluciona a admissibilidade do uso nem esclarece sua contribuição efetiva. O modelo proposto exige fundamentação sobre o ingresso da informação, a qualidade de suas confirmações e o grau de apoio à conclusão. Preserva-se, assim, a possibilidade de investigar e acusar com elementos idôneos, sem converter a decisão de negociar em substituto da prova da responsabilidade penal.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo. O valor probatório da delação premiada: sobre o § 16 do art. 4º da Lei n.º 12.850/2013. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, DF, n. 443, p. 26-29, fev. 2015. Disponível em: <https://badaroadvogados.com.br/gustavo-badaro-o-valor-probatorio-da-delacao-premiada-sobre-o-16-do-art-4-da-lei-n-12850-13-fev-de-2015.html>. Acesso em: 8 set. 2026.

BADARÓ, Gustavo Henrique. *Epistemologia judiciária e prova penal*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Texto compilado com as alterações até a Resolução n.º 317/2025.

Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-181-verso-compilada-cfe-res-317.pdf>. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Habeas Corpus n.º 756.907/SP**. Falsidade ideológica. [...] Violação do art. 155 do CPP. Reconhecimento. [...] Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, julgado em 13 set. 2022. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_public=&num_registro=202202209277. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Agravo em Recurso Especial n.º 2.123.334/MG**. Furto simples. [...] Inadmissibilidade da confissão colhida informalmente e fora de um estabelecimento estatal. [...] Relator: Ministro Ribeiro Dantas, julgado em 20 jun. 2024. Brasília, DF: STJ, 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod_doc_jurisp=2458514. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Recurso Especial n.º 2.161.548/BA**. Tema Repetitivo 1.303. Acordo de não persecução penal. [...] Relator: Ministro Otávio de Almeida Toledo (Desembargador convocado do TJSP), julgado em 12 mar. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=25/03/2025&num_registro=202402883032. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 3.175.133/AP**. Receptação. [...] Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 5 maio 2026. Brasília, DF: STJ, 2026a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=12/05/2026&num_registro=202600462232. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 2.268.394/MT**. Confissão extrajudicial retratada e delação de corréu. [...] Relator: Ministro Ribeiro Dantas, julgado em 17 jun. 2026. Brasília, DF: STJ, 2026b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=22/06/2026&num_registro=202601519122. Acesso em: 8 set. 2026.

BRITO, Michelle Barbosa de. O valor probatório da confissão obtida em acordos penais rescindidos ou não homologados. *Boletim IBC-CRIM*, São Paulo, v. 33, n. 395, p. 17-22, out. 2025. DOI: 10.5281/zenodo.17220365. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/2198. Acesso em: 8 set. 2026.

FERRER BELTRÁN, Jordi. **La valoración racional de la prueba**. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FREITAS, Victor Américo Alves de. Os reflexos da confissão no acordo de não persecução penal: o problema nas intervenções delitivas conjuntas. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 407-422, jan./abr. 2025. DOI: 10.12957/redp.2025.76229. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/76229>. Acesso em: 8 set. 2026.

GERALDO, Juliana Lopes; ROCHA, Jhennifer Isabelle. Acordo de não persecução penal: a constitucionalidade da confissão formal como requisito necessário para a sua celebração. *De Jure*, Belo Horizonte, v. 22, n. 39, p. 122-160, jan./jun. 2024. DOI: 10.59303/dejure.v22i39.498. Disponível em: <https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/article/view/498>. Acesso em: 8 set. 2026.

SCHIETTI CRUZ, Rogerio; MONTEIRO, Eduardo Martins Neiva. Acordo de Não Persecução Penal: aspectos gerais e observações sobre a confissão extrajudicial. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, e907, jan./abr. 2024. DOI: 10.22197/rbdpp.v10i1.907. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RB-DPP/article/view/907>. Acesso em: 8 set. 2026.

SILVA, Luna Assunção Cavalcanti da; REBELO, Carlos Eduardo. A confissão no acordo de não persecução penal (ANPP) e a presunção de inocência: implicações jurídicas em casos de descumprimento de acordo. **Revista Direito Ibmecc-RJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 61-75, jul./dez. 2026. Disponível em: <https://ibmec.periodicoscientificos.com.br/index.php/cienciajuridica/article/view/525>. Acesso em: 8 set. 2026.

TARUFFO, Michele. **La prueba: artículos y conferencias**. Santiago: Editorial Metropolitana, 2009.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; REIS, Dimas Antônio Gonçalves Fagundes. Limites à utilização da confissão do imputado realizada como requisito ao acordo de não persecução penal. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 20, n. 80, p. 289-306, jan./mar. 2021. DOI: 10.53071/2021081108.



CLÁUSULAS PATRIMONIAIS NO ANPP EM CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PARÂMETROS DE LEGALIDADE PARA A REPARAÇÃO DO DANO E A RENÚNCIA A BENS



CLÁUSULAS PATRIMONIAIS NO ANPP EM CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PARÂMETROS DE LEGALIDADE PARA A REPARAÇÃO DO DANO E A RENÚNCIA A BENS

TARCÍSIO MATEUS MARTINS MENDES

ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

O acordo de não persecução penal (ANPP) incorporou ao processo penal brasileiro uma forma legal de composição entre o Ministério Público e o investigado, assistido por defesa técnica. Satisfeitos os requisitos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, o ajuste permite evitar a instauração ou o prosseguimento da ação penal. O cumprimento integral extingue a punibilidade; a rescisão pode levar ao oferecimento da denúncia. A legalidade continua, portanto, a definir o conteúdo negociável e os efeitos do acordo.

Nos crimes contra a Administração Pública, a dimensão patrimonial ganha relevo porque reparação do prejuízo e recuperação da vantagem ilícita podem convergir no mesmo caso. A coincidência pode ser apenas aparente.

Alguns delitos causam redução econômica demonstrável; outros atingem a regularidade administrativa sem dano imediatamente quantificável. Também surgem vantagens de valor diverso do prejuízo, coisas apreendidas, bens de origem mista e pretensões paralelas em outras esferas. Cada parcela exige classificação jurídica própria.

O problema decorre da proximidade textual entre as duas primeiras condições do art. 28-A. O inciso I prevê a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, ressalvada a impossibilidade de fazê-lo. O inciso II permite a renúncia voluntária a bens e direitos indi-

cados como instrumentos, produto ou proveito do crime. Embora ambas as condições produzam consequências econômicas, uma se orienta pela esfera lesada e a outra pela relação entre o bem e o delito. Sua equiparação pode distorcer o cálculo do dano, atingir patrimônio ou direitos estranhos ao fato e atribuir ao acordo criminal efeitos civis dependentes de requisitos próprios.

Formula-se, então, a seguinte pergunta: **quais parâmetros jurídicos devem orientar o Ministério Público na estipulação das condições de reparação do dano e de renúncia a bens em acordos de não persecução penal relativos a crimes contra a Administração Pública?**

A resposta começa pelo fato que sustenta cada cláusula e pela titularidade do direito envolvido. Alcança, em seguida, o conteúdo pactuável, a prova do cumprimento, os efeitos de eventual rescisão e a autoridade responsável pela destinação do patrimônio transferido.

A hipótese do trabalho é direta: os incisos I e II disciplinam obrigações distintas.

O teste da hipótese considera inicialmente a fonte e a classificação jurídica da prestação — dano, restituição de coisa, instrumento, produto ou proveito. O suporte fático deve demonstrar o prejuízo ou o vínculo entre o bem e o crime, além de permitir sua valoração e a verificação da titularidade. A etapa operacional abrange a redação da cláusula, seu modo de

cumprimento e os efeitos do inadimplemento, inclusive quando houver composição civil autônoma. A destinação aparece ao final desse percurso, pois pressupõe que os problemas anteriores tenham sido resolvidos.

O objetivo é reconstruir os critérios que orientam a formulação e o controle das duas condições, da fundamentação à execução. A análise separa dano de vantagem e distingue os mecanismos de recomposição daqueles que incidem sobre bens ligados ao delito. Considera ainda a capacidade econômica, a disponibilidade jurídica do objeto, a preservação do saldo e as situações complexas de titularidade, bem como a divisão de funções entre Ministério Público e Poder Judiciário.

A pesquisa é jurídico-dogmática e combina exame bibliográfico e documental de legislação, atos institucionais, jurisprudência oficial e doutrina. O *corpus* abrange a Constituição, os Códigos Penal, de Processo Penal e de Processo Civil, a versão compilada da Resolução CNMP nº 181/2017, atos atuais do CNMP, do CNJ e do MPMG e julgados do STF, do STJ e, subsidiariamente, do TJMG. O levantamento jurisprudencial cobre o período entre a entrada em vigor da disciplina legal do ANPP e 4 de setembro de 2026. Os precedentes foram selecionados por pertinência material ou por sua importância para a natureza do instituto e para os problemas de revisão, execução, estabilidade e rescisão.

O alcance do levantamento é qualitativo e restrito ao acervo documentado. Ele sustenta a reconstrução dogmática, sem pretensão estatística sobre decisões ou práticas institucionais.

O estudo concentra-se nas dimensões penal e processual penal. Questões civis e administrativas são examinadas na medida necessária para determinar o alcance do termo. Colaboração premiada, leniência, acordo de não persecução civil, confisco alargado e medidas assecuratórias funcionam apenas como pontos de contraste. Como a jurisprudência disponível trata sobretudo de questões processuais, vários elementos materiais do inciso II permanecem em aberto. Nesses pontos, o

texto explicita o grau de apoio de cada proposição: direito vigente, inferência sistemática ou recomendação prática.

A contribuição está em examinar conjuntamente os incisos I e II, preservando a diferença entre eles, e aplicar essa distinção aos crimes contra a Administração Pública por meio de uma matriz auditável. O argumento parte da natureza das condições, passa pelo exame separado da reparação e da renúncia e converge para os problemas de formação, cumprimento e controle. A conclusão identifica os resultados sustentados pelas fontes e as questões que ainda reclamam cautela.

2 JUSTIÇA PENAL NEGOCIAL E DELIMITAÇÃO JURÍDICO-FUNCIONAL DAS CONDIÇÕES

No Tema Repetitivo 1.098, a Terceira Seção do STJ qualificou o ANPP como negócio jurídico processual penal instituído por norma híbrida: processual quanto à composição destinada a evitar a persecução e material em razão da extinção da punibilidade após o cumprimento. O Plenário do STF, no HC 185.913/DE, reconheceu o poder-dever do Ministério Público de avaliar motivadamente o acordo, sujeito a controles interno e jurisdicional (Brasil, 2024b, 2024c).

Esses precedentes fixam a estrutura do instituto. As questões específicas de validade, prova, valor e execução das cláusulas patrimoniais ficaram fora desses julgamentos.

O recorte adota como referência operacional os crimes do Título XI da Parte Especial do Código Penal, sem pressupor que a classificação do delito determine o cabimento do acordo. A elegibilidade depende do fato concreto: ausência de hipótese de arquivamento; confissão formal e circunstanciada; infração sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, consideradas as causas aplicáveis e o concurso de crimes; necessidade e suficiência do ajuste; e inexistência dos impedimentos do § 2º. A natureza administrativa do bem jurídico é neutra quanto ao cabimento abstrato do ANPP (Brasil, 1940; Brasil, 1941, art. 28-A).

O espaço negocial é juridicamente delimitado. O Ministério Público atua diante de justa causa e dentro dos pressupostos e finalidades legais. O investigado, assistido pela defesa, pode aceitar, recusar ou formular contraproposta. Para que essa escolha tenha sentido jurídico, ele precisa conhecer os fatos, o enquadramento e as consequências concretas do acordo. Diante da assimetria acusatória, aferir voluntariedade exige mais que assinatura e resposta afirmativa na audiência de homologação (Vasconcellos; Trajano, 2025, p. 12–13, 17 e 22–25; Fonseca, 2022, p. 238–245).

As funções institucionais acompanham essa delimitação. Cabe ao Ministério Público avaliar o cabimento, motivar a proposta e conduzir a negociação. A defesa deve receber os elementos utilizados e dispor de tempo e oportunidade efetiva para questionar a cláusula.

A vítima ou o ente lesado contribui para identificar o dano e proteger seu crédito. Sua participação qualifica a informação disponível; a condução das tratativas e a decisão sobre a proposta cabem ao Ministério Público.

Ao juiz cabe examinar voluntariedade e legalidade. Diante de condição inadequada, insuficiente ou abusiva, pode devolver o termo para reformulação e, quando faltar adequação legal, recusar a homologação. A formulação de cláusula substitutiva cabe às partes da negociação (Brasil, 1941, art. 28-A, §§ 3º–8º; Lucchesi; Oliveira, 2021, p. 26–28).

Convém acompanhar o acordo como processo, e não apenas como termo assinado. Antes da assinatura, justa causa, acesso à informação e voluntariedade condicionam a negociação. A validade do conteúdo depende da fonte da obrigação, da disponibilidade do objeto e da proteção de terceiros. Consentimento válido, objeto lícito e execução possível constituem controles distintos. A execução exige prestação determinada e modo verificável de cumprimento.

A diferença funcional orienta os critérios aplicáveis. A reparação do inciso I toma como referência o prejuízo ou a coisa pertencente

à vítima. A renúncia do inciso II se volta ao vínculo qualificado entre determinado bem e o delito. Por isso, a capacidade econômica interfere no modo de reparar, enquanto produto e proveito permanecem submetidos ao regime decorrente de sua origem. A extensão do dano exige cálculo próprio.

O art. 91 do Código Penal fornece uma taxonomia útil, embora seus efeitos pressuponham condenação. O dispositivo separa a obrigação de indenizar da perda de instrumentos, produtos e proveitos, protege a vítima e o terceiro de boa-fé e prevê hipóteses específicas de perda por equivalente e perda alargada. No ANPP, essas categorias servem de parâmetros sistemáticos para interpretar o art. 28-A, II. O alcance de patrimônio incompatível ou de bem lícito equivalente continua a depender de fonte legal específica (Brasil, 1940, arts. 91 e 91-A; Lucchesi; Zonta, 2020, p. 750–754).

Fonseca (2022, p. 232) admite a renúncia alargada. Este estudo adota posição restritiva: a consensualidade explica a forma do ato de disposição; a ampliação de seu objeto exige base normativa específica.

Os demais mecanismos patrimoniais conservam regimes próprios. A prestação pecuniária do inciso IV segue fonte e destinação específicas. Apreensão, sequestro e indisponibilidade preservam bens ou restringem sua circulação, ao passo que a alienação antecipada os converte em valor segundo procedimento legal e decisão judicial. A classificação escolhida determina o regime jurídico e a via de impugnação aplicável (Brasil, 1941, arts. 118–144-A).

Produto é o resultado diretamente obtido com o crime. Proveito corresponde à vantagem derivada ou transformada. Para os fins deste estudo, instrumento é o meio material funcionalmente empregado na execução. O enquadramento em qualquer dessas categorias requer vínculo demonstrável com o delito, ainda que o nível de prova próprio da negociação difira do exigido para a condenação. A indicação ministerial deve individualizar o objeto e explicitar os elementos que o relacionam ao fato. Titularidade, gravames e direitos

de terceiros dependem de verificação autônoma. Esse lastro permite controlar juridicamente a disposição patrimonial (Marques, 2020, p. 11; Vale; Santos, 2021, p. 160–161).

Nos crimes contra a Administração, vantagem recebida ou prometida e dano ao ente podem ter valores diferentes. Pagamento reparatório e restituição de produto ou proveito também podem proteger interesses distintos, de modo que eventual coincidência econômica precisa ser demonstrada e contabilizada. A proporcionalidade do valor, isoladamente, tampouco estabelece o nexo entre um bem lícito e o crime. Vantagem, dano e bem renunciável exigem demonstrações autônomas.

A Resolução CNMP nº 181/2017 reforça o registro das tratativas, a assistência defensiva, a participação da vítima e a documentação necessária para avaliar dano e capacidade econômica. No MPMG, a Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025 disciplina expressamente valor mínimo, individualização, execução e coordenação entre esferas. A preservação do saldo e a prevenção de duplicidade decorrem de leitura sistemática desses dispositivos. Os atos infralegais operam nos limites do CPP, da Constituição e dos regimes de propriedade e execução (CNMP, 2017, arts. 18-A–18-C; Minas Gerais, 2025, arts. 41–49).

O controle judicial abrange mais que a confirmação da vontade declarada. Os §§ 4º a 7º do art. 28-A atribuem ao juiz o exame da legalidade e da voluntariedade, com possibilidade de devolver o termo ou recusar a homologação. A negociação permanece a cargo das partes, enquanto o juízo verifica se o objeto é determinado, se o direito está disponível e se a consequência prevista encontra amparo jurídico. O AgRg no REsp 2.088.701/PR disciplina a revisão interna da recusa ministerial; a cláusula efetivamente pactuada continua sujeita ao controle posterior de homologação (Brasil, 2026b).

Esse enquadramento fixa a premissa das próximas seções. As duas condições compartilham garantias de formação e controle, mas seu objeto e sua execução seguem lógicas materiais próprias.

3 REPARAÇÃO DO DANO E RESTITUIÇÃO DA COISA

O art. 28-A, I, reúne duas formas de recomposição: reparar o dano e restituir a coisa à vítima. A diferença entre indenizar um prejuízo e devolver um objeto determinado orienta o controle da cláusula. Em qualquer das modalidades, o termo precisa revelar o fato, o titular, o objeto e o nexo causal.

3.1 EXISTÊNCIA DO DANO, TITULAR E OBJETO

A primeira pergunta é factual: o comportamento investigado produziu dano economicamente mensurável? A lesão ao bem jurídico administrativo pode existir ao lado de uma vantagem indevida ou de uma redução patrimonial, mas cada fenômeno conserva significado próprio. Para os fins do inciso I, a reparação pressupõe dano concretamente demonstrado e ligado à conduta. A ausência de dano delimita o alcance dessa condição, preservado o exame das demais condições legalmente cabíveis (Franca, 2024, p. 100–110 e 200–203).

A demonstração deve relacionar o evento lesivo a cada parcela reclamada e indicar os documentos que comprovam sua natureza e seu valor. Uma cifra global da investigação é insuficiente quando reúne parcelas de natureza jurídica diversa.

Quando o caso exigir restituição, o termo deve individualizar a coisa, identificar quem a receberá e definir prazo, modo de entrega e registro de seu estado. A devolução pode recompor integral ou parcialmente a lesão. Eventuais danos adicionais conservam tratamento próprio.

A identificação do titular tem igual importância. Nos crimes examinados, o órgão atingido, a pessoa jurídica credora e o representante autorizado a dispor do crédito podem ser sujeitos diferentes. As atribuições constitucionais do Ministério Público para promover a ação penal e tutelar o patrimônio público não lhe conferem representação negocial irrestrita da entidade lesada. A quitação do saldo exige manifestação do titular ou de representante

devidamente habilitado; na ausência desse requisito, o ANPP pode fixar um valor mínimo e preservar o crédito residual (Brasil, 1988, art. 129, III e IX; Franca, 2024, p. 100–110).

A participação da vítima ou do ente lesado cumpre função informativa e protetiva. A Resolução CNMP nº 181/2017 permite que contribuam para a apuração do dano, ainda que sua ausência ou discordância, isoladamente, não impeça a celebração. Documentos, restituições anteriores e informações sobre o crédito podem qualificar a proposta e facilitar a fiscalização. A condução das tratativas permanece com o Ministério Público (CNMP, 2017, art. 18-A, § 4º; Trevisan, 2023, p. 373–381; Daquer; Ramos, 2024, p. 114–117).

3.2 QUANTIFICAÇÃO, INTEGRALIDADE E IMPOSSIBILIDADE

Quando o dano estiver demonstrado e a capacidade econômica permitir, a reparação integral constitui a referência. A ressalva de impossibilidade contida no inciso I e as normas do CNMP e do MPMG, contudo, admitem valor mínimo e preservação do saldo. O acordo pode ajustar a forma, o prazo ou a parcela diante de limitação comprovada, mantendo identificada a pretensão residual do titular (CNMP, 2017, art. 18-A, § 4º; Minas Gerais, 2025, art. 41).

O valor precisa ser rastreável. A memória de cálculo deve revelar as premissas, a data-base, a atualização aplicada, os pagamentos anteriores e o saldo. Havendo controvérsia, o termo registra o ponto de divergência e qualifica o montante pactuado como total, parcial ou mínimo. Com isso, suficiência e proporcionalidade tornam-se controláveis.

A literatura sobre crimes tributários oferece uma distinção útil entre a condição penal viável e o crédito remanescente, admitindo reparação parcial ou parcelamento conforme a capacidade econômica. O paralelo é válido nesse nível estrutural; a especificidade do dano tributário impede sua transposição integral para os crimes aqui examinados (Rebouças; Barros, 2024, p. 18–23).

A impossibilidade do art. 28-A, I, pode ser total ou parcial e existir desde a proposta ou

surgir durante o cumprimento. Dificuldade, conveniência, controvérsia sobre o valor e inadimplemento pertencem a planos distintos. A avaliação deve apoiar-se em dados verificáveis sobre patrimônio, renda, obrigações essenciais e disponibilidade da coisa.

Quanto à produção de informação, propõe-se que o investigado apresente inicialmente os elementos da limitação que invoca. O Ministério Público avalia esses dados e realiza as verificações compatíveis com as circunstâncias. A capacidade econômica atua sobre a configuração e o cumprimento da condição criminal; a existência e a extensão do dano são definidas pelo fato.

Parcelamento, prazo, garantia e reparação parcial cumprem função operacional: aproximam a prestação da capacidade demonstrada e tornam o acordo executável. O arranjo deve resguardar condições essenciais do investigado e de sua família. Quando a reparação for parcial, motivação e clareza delimitam o pagamento realizado e preservam o débito civil restante (Franca, 2024, p. 100–110 e 221–222).

O alcance do RHC 184.507/MT é restrito. A Sexta Turma decidiu que uma ação civil paralela não impede a inclusão de reparação no ANPP e considerou insuficiente a mera alegação de incapacidade financeira, observando também que a defesa deixara de provocar a revisão do art. 28-A, § 14. A validade material do valor de R\$ 50 mil, a integralidade da reparação e os abatimentos entre esferas ficaram fora do julgamento. Para este estudo, o precedente sustenta a necessidade de impugnação tempestiva; a exigência de documentar a impossibilidade decorre da construção normativa proposta (Brasil, 2025c).

3.3 PARTICIPAÇÃO, SALDO E EXECUÇÃO

Há duas rotas documentais possíveis, e o termo deve revelar qual delas adota.

Na primeira, a reparação integra o próprio ANPP. Homologado o acordo, seu cumprimento ocorre perante o juízo da execução penal, conforme o art. 28-A, § 6º, ressalvada

a disciplina infralegal sobre obrigações instantâneas perante o juízo homologador. O inadimplemento pode fundamentar rescisão e oferecimento da denúncia; o cumprimento integral conduz à extinção da punibilidade, nos termos dos §§ 10 e 13. Esses são efeitos criminais. As pretensões civis ou administrativas remanescentes seguem seus regimes próprios (Brasil, 1941, art. 28-A, §§ 6º, 10 e 13; CNMP, 2017, art. 18-C, parágrafo único).

Na segunda rota, as partes celebram composição civil autônoma, ainda que no mesmo contexto. O art. 18-A, § 4º, V, da Resolução CNMP nº 181/2017 admite cláusula civil irrevogável, executiva e sobrevivente à rescisão. Sua validade depende de credor identificado, representação adequada, objeto determinado e obrigação dotada de certeza, liquidez e exigibilidade. O conteúdo jurídico da obrigação, aferido à luz desses elementos, determina seu enquadramento nos arts. 515, II ou III, 783, 784 e 786 do CPC (Brasil, 2015, arts. 515, II-III, 783, 784 e 786).

O CC 210.253/DF oferece orientação sobre competência e deixa a formação do título em aberto. A Corte Especial atribuiu à Terceira Seção a apreciação do conflito entre juízos civil e criminal relacionado à execução da reparação prevista em ANPP, com destaque para a origem criminal do ajuste e para o art. 28-A, § 6º. Por maioria, a Corte ressaltou expressamente que a existência do título executivo estava fora do objeto definitivo do julgamento. O precedente ampara a origem criminal da obrigação e preserva para exame próprio as composições civis autônomas (Brasil, 2025a).

Feita sem condenação, a confissão do ANPP possui estatuto distinto da certeza civil associada ao art. 91, I, do Código Penal e ao art. 63 do CPP. A formação de título civil exige fundamento próprio (Soares Filho, 2026).

Quando procedimentos coexistem, a mesma parcela econômica somente pode ser satisfeita uma vez. O termo deve vincular cada pagamento ao fato e ao credor, manter o saldo visível e justificar eventual cumulação. O abatimento pressupõe identidade econômica: dano, coisa restituída, produto e proveito

continuam submetidos às respectivas classificações. Os arts. 48 e 49 da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025 apoiam a coordenação entre esferas e a adoção de instrumentos distintos. O quadro de não duplicidade constitui inferência sistemática dessa disciplina e da distinção doutrinária entre dano e vantagem ilícita (Minas Gerais, 2025; Franca, 2024, p. 200–203 e 221–222).

Valores pagos ou coisas restituídas devem continuar imputados à mesma parcela após a rescisão. A obrigação civil sobrevive quando sustentada por fundamento e título próprios.

A jurisprudência diverge quanto ao procedimento anterior à rescisão. Em 2026, a Sexta Turma exigiu oportunidade para justificação e considerou fato superveniente em caso sem cláusula patrimonial. A Quinta Turma, diante da falta de pagamento e do cumprimento parcial de outra condição, atribuiu relevância à advertência feita na homologação; parte da controvérsia sobre intimação ficou sem exame por supressão de instância (Brasil, 2026c; Brasil, 2026a).

Essa oscilação recomenda intimação específica para explicação e exame motivado das circunstâncias do descumprimento. Pagamento parcial, impossibilidade superveniente, mora e recusa deliberada reclamam qualificações distintas. A oitiva assegura essa diferenciação, enquanto eventual renegociação continua sujeita à análise do caso.

O inciso I exige uma cláusula que revele o objeto da recomposição, seu titular e a rota de execução. O valor pactuado deve derivar da apuração do dano; a capacidade econômica condiciona a parcela incluída no acordo e sua forma de cumprimento. A quitação e a cobrança residual dependem da representação e do título.

4 RENÚNCIA A INSTRUMENTOS, PRODUTOS E PROVEITOS

4.1 NATUREZA E CATEGORIAS

Na disciplina do art. 28-A, II, do Código de Processo Penal, a renúncia é condição consensual dirigida a bem ou direito individualizado

e vinculado ao fato como instrumento, produto ou proveito. Sua natureza se compreende pelo próprio regime do ANPP: o acordo não formula juízo condenatório e, conforme o Tema Repetitivo 1.098 do STJ, constitui negócio jurídico processual penal de natureza híbrida, cujo cumprimento extingue a punibilidade. O perdimento do art. 91, II, do Código Penal pertence a outro plano: decorre da condenação e preserva as posições da vítima e do terceiro de boa-fé. A cláusula do ANPP deve ser examinada como ato dispositivo voluntário, submetido às categorias e aos limites do inciso II (Brasil, 1940, art. 91, II; Brasil, 1941, art. 28-A, II; Brasil, 2024b).

As categorias do Código Penal fornecem a referência sistemática para essa classificação. O art. 91, II, *a*, trata dos instrumentos sujeitos a perdimento nas hipóteses legais. Produto designa o resultado econômico do fato; proveito, a vantagem obtida de sua transformação ou uso (Brasil, 1940, art. 91, II, *a*; Lucchesi; Zonta, 2020, p. 750–754). Para os fins deste estudo, instrumento é o bem funcionalmente empregado no crime, observados os limites examinados adiante. A distinção organiza o nexo entre o patrimônio e a infração e permite separar a vantagem renunciável do dano reparável.

A indicação ministerial precisa ser motivada. O termo deve identificar o bem ou direito e expor os elementos que sustentam sua classificação. Marques relaciona o risco de abuso à fragilidade do suporte probatório usado para justificar a renúncia (Marques, 2020, p. 11). Entre a mera afirmação e a prova exigida para condenar, há um espaço próprio de fundamentação negocial. Neste estudo, propõe-se lastro verificável e proporcional à complexidade e à contestabilidade da atribuição.

Os regimes de perda por equivalente e de perda alargada têm fundamentos e pressupostos próprios. O art. 91, §§ 1º e 2º, do Código Penal alcança bens de valor equivalente quando o produto ou proveito não é localizado ou está no exterior; o art. 91-A disciplina a perda alargada após condenação. Como o art. 28-A, II, não reproduz essas hipóteses, sua cláusula de renúncia deve permanecer vinculada a

instrumento, produto ou proveito identificados no caso (Brasil, 1940, arts. 91, §§ 1º–2º, e 91-A). Uma prestação incidente sobre outro patrimônio exige fundamento autônomo — eventualmente o inciso V — e controle próprio de compatibilidade, proporcionalidade, voluntariedade e tutela de terceiros.

4.2 NEXO, TITULARIDADE E DIREITOS DE TERCEIROS

O primeiro controle material da indicação é o nexo entre o bem e o fato. Em relação ao produto e ao proveito, a fundamentação deve mostrar a origem do valor e as transformações patrimoniais relevantes. Para o instrumento, cumpre descrever a função que o bem desempenhou na conduta; coincidência temporal ou espacial, isoladamente, é insuficiente. A defesa deve receber a base probatória e conhecer as inferências ou controvérsias que integram a classificação. No estudo sobre corrupção, Franca vincula a precisão exigida pelo inciso II ao lastro investigativo e distingue dano de vantagem ilícita, com especial atenção ao risco de cobrança duplicada da mesma parcela econômica (Franca, 2024, p. 100–110, 200–203 e 221–222).

Os bens de origem mista tornam visível a importância dessa reconstrução. Se um imóvel, saldo ou participação societária resulta apenas em parte de produto ou proveito, a classificação não se estende à parcela lícita. O acordo deve identificar a fração atingida e o método de apuração. A indivisibilidade não autoriza o investigado a dispor da totalidade: a posição dos demais titulares requer anuência válida ou procedimento legal próprio. A promessa unilateral de compensar posteriormente a fração alheia não sana a falta de poder de disposição.

Questão mais controvertida surge com o instrumento de uso lícito. O art. 91, II, *a*, do Código Penal restringe o perdimento aos instrumentos cuja fabricação, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito, ao passo que o art. 28-A, II, não repete essa limitação. Uma leitura ampliativa vê no silêncio autorização para a renúncia consensual

de qualquer bem funcionalmente utilizado. A leitura restritiva invoca legalidade, propriedade e coerência com o regime do perdimento; Vale e Santos defendem controle judicial quando a indicação recai sobre bem de atividade lícita ou pertencente a terceiro de boa-fé (Vale; Santos, 2021, p. 160–161).

Os precedentes hoje disponíveis recomendam cautela. No HC 969.749/RJ, o STJ rejeitou impugnação tardia à renúncia de uma motocicleta por boa-fé, inadequação da via e falta de ilegalidade flagrante demonstrada de plano; o nexó exigido pelo inciso II ficou sem decisão material (Brasil, 2025b). Também é estreito o alcance do julgado do TJMG sobre arma registrada, pois o resultado se apoiou no art. 25 da Lei nº 10.826/2003 e a renúncia sequer aparecia expressamente no acordo (Brasil, 2003, art. 25; Minas Gerais, 2024).

Até 4 de setembro de 2026, a pesquisa não localizou decisão superior que resolvesse materialmente o conflito sobre instrumento lícito. Enquanto a questão permanecer aberta, a indicação de um instrumento lícito deve receber justificação reforçada: nexó funcional direto, titularidade disponível, informação específica sobre o sacrifício patrimonial e proporcionalidade fundada no valor e no papel do bem no fato. Essa solução intermediária preserva o espaço do inciso II dentro dos limites impostos pela legalidade e pela proteção da propriedade.

A titularidade disponível constitui o segundo controle. O investigado dispõe apenas da posição jurídica que lhe pertence, e os registros formais são o ponto de partida dessa verificação. Regime de bens, copropriedade, garantias reais ou fiduciárias, usufruto e constrições judiciais podem reduzir ou impedir a transferência. A apreensão ou a custódia submetem o objeto ao regime processual, enquanto sua disponibilidade permanece condicionada à situação dominial. O art. 91, II, do Código Penal e os arts. 118 a 124-A do CPP preservam, nesse exame, as posições da vítima e do terceiro de boa-fé (Brasil, 1940, art. 91, II; Brasil, 1941, arts. 118–124-A).

Os efeitos variam conforme a posição corrente. Em copropriedade ou meação, o termo alcança a quota do investigado; na alie-

nação fiduciária, subsiste o direito do credor; diante de gravame oriundo de outro juízo, a cláusula respeita a ordem jurídica já constituída. O termo deve delimitar a fração própria, registrar ônus e litígios e prever a participação juridicamente idônea de quem deva consentir. Para a regra do art. 42, IV, *b*, da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025, referente a armas e redigida com a expressão “independentemente da titularidade patrimonial”, propõe-se leitura conforme a Constituição: o dispositivo disciplina a posição atribuível ao investigado e a destinação prevista em lei especial, preservada a propriedade de terceiros (Minas Gerais, 2025, art. 42, IV, “b”).

Voluntariedade e proporcionalidade atuam sobre uma cláusula já submetida aos controles de nexó e titularidade. Antes de consentir, a defesa precisa conhecer o conteúdo jurídico e econômico da renúncia, os atos necessários à transferência e as consequências de eventual inadimplemento. É esse conteúdo concreto que a audiência do art. 28-A, § 4º, deve examinar. Se houver inadequação, insuficiência ou abuso, o termo retorna para reformulação nos moldes dos §§ 3º a 5º (Brasil, 1941, art. 28-A, §§ 3º–5º). A estabilidade reconhecida no AgRg no RHC 196.094/SP e no HC 969.749/RJ protege acordos validamente formados; vícios de vontade, ilegalidade estrutural e disposição de direito alheio continuam sujeitos a controle (Brasil, 2024a; Brasil, 2025b).

A proporcionalidade assume funções distintas conforme o objeto. Produto ou proveito comprovado correspondem à vantagem referida ao crime; o instrumento lícito recai sobre patrimônio cuja origem pode ser regular e, por isso, demanda escrutínio mais intenso. O valor econômico integra o exame do conjunto de condições, ao lado do nexó, da categoria e da titularidade. Esses fundamentos precisam aparecer separadamente, inclusive quando renúncia e reparação incidam sobre grandes valores semelhantes.

4.3 FORMALIZAÇÃO, TRANSFERÊNCIA E DESTINAÇÃO

A eficácia da renúncia depende dos atos necessários à entrega ou à transferência do

bem. Uma declaração genérica pode ser suficiente para expressar vontade, mas não realiza, por si, os atos dominiais necessários.

O termo deve identificar o objeto e a fração alcançada, registrar sua situação patrimonial e indicar o roteiro de cumprimento, com prazos, responsáveis e prova do resultado. A espécie do bem definirá as providências adicionais. Direitos registrados exigem atuação perante o órgão competente; valores ou coisas apreendidas dependem da cadeia de custódia e da decisão judicial pertinente; créditos e participações seguem suas formalidades próprias. Impedimentos supervenientes e oposição de terceiro também merecem tratamento expresse, para que a execução opere sobre uma cláusula suficientemente determinada.

Depois da homologação, a regra do art. 28-A, § 6º, do CPP remete a execução ao juízo da execução penal. O cumprimento instantâneo perante o juízo homologador constitui a exceção prevista pelo art. 18-C, parágrafo único, da Resolução CNMP nº 181/2017 e pelo art. 43, § 2º, da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025 (Brasil, 1941, art. 28-A, § 6º; CNMP, 2017, arts. 18-B–18-C; Minas Gerais, 2025, arts. 42–49). Em qualquer das rotas, prazos e meios de comprovação precisam estar definidos desde o acordo. Esse desenho permite atribuir o insucesso registral à sua causa efetiva: conduta do investigado, impossibilidade superveniente ou resistência fundada em direito de terceiro.

Se o mesmo acordo também contiver renúncia a bem, seu destino dependerá do momento em que a transferência se aperfeiçoou, do controle judicial e do regime dominial aplicável. Como o CPP não contém regra geral sobre retenção ou retrocessão, o termo deve explicitar a consequência pretendida.

A destinação vem depois da transferência válida. Com a Resolução CNJ nº 685/2026, instrumentos, produtos e proveitos renunciados no ANPP passaram a submeter-se ao regime do art. 16 da Resolução nº 558/2024, ressalvadas as leis especiais. Valores e recursos de alienação seguem para o fundo penitenciário nacional ou estadual; bens físicos obedecem

ao procedimento de alienação ou à disciplina própria de sua espécie. A destinação depende de decisão judicial, após a oitiva do Ministério Público, e fica sujeita a fiscalização e prestação de contas (CNJ, 2024, arts. 16, parágrafo único, 33 e 34-A; CNJ, 2026).

A resolução organiza esse momento posterior. O alcance material da renúncia continua definido pelo art. 28-A, II, com preservação dos direitos da vítima e do terceiro de boa-fé. Classificação, nexos, disponibilidade patrimonial e consentimento informado devem estar demonstrados antes que se decida o destino do bem. A tutela do patrimônio público, nesse contexto, depende da precisão jurídica da cláusula.

5 PARÂMETROS INTEGRADOS DE LEGALIDADE E EXECUTABILIDADE

Vistos em conjunto, os dois incisos revelam problemas comuns, mas conservam funções e requisitos próprios. Entre a escolha da base legal e o resultado da condição, há um percurso de fundamentação e controle que inclui o cumprimento e, quando cabível, a destinação. Cada etapa requer suporte verificável.

5.1 FORMAÇÃO

A elaboração da cláusula começa com a verificação dos requisitos do art. 28-A e da justa causa para a persecução. Superada essa etapa, cabe justificar a necessidade e a suficiência do acordo e relacionar cada prestação ao caso concreto. Nas condições patrimoniais, a motivação deve esclarecer o inciso escolhido, o dano ou bem alcançado e os elementos que sustentam sua valoração e titularidade. Modelos podem organizar o trabalho; a fundamentação nasce dos dados do caso (Brasil, 1941, art. 28-A).

A defesa deve receber, em tempo útil, o suporte informacional utilizado na proposta. A negociação precisa partir dos cálculos, avaliações e registros relevantes, inclusive os relativos a gravames e à origem do bem. Inferências devem vir acompanhadas do racio-

cínio que as sustenta e de suas limitações. Assim, mesmo que discorde das premissas, a defesa pode compreender o alcance patrimonial do consentimento e as consequências do inadimplemento. O estudo exploratório de Vasconcellos e Trajano reforça a importância da contraproposta e da redução da assimetria, dentro de seus limites metodológicos (Vasconcellos; Trajano, 2025, p. 8, 12–13, 17, 22–25 e 29).

Na reparação, a vítima ou o ente lesado qualifica a informação sobre dano, restituições e saldo, sem poder de veto sobre o acordo criminal; a quitação de crédito próprio, porém, exige titular ou representante habilitado. Na renúncia, outro interessado participa quando sua própria posição jurídica puder ser afetada ou quando o ato depender de seu consentimento. A anuência do investigado alcança apenas a posição patrimonial de que ele pode dispor.

Voluntariedade exige compreensão do conteúdo concreto e possibilidade efetiva de negociação. A presença de defesa, o acesso à informação e a oportunidade de contraproposta devem constar do procedimento, inclusive pelo registro audiovisual previsto na disciplina do CNMP. O grau de esclarecimento cresce com a irreversibilidade do ato patrimonial. Na homologação, o exame do § 4º deve alcançar o objeto da condição, seu fundamento, o modo de cumprimento e seus efeitos (CNMP, 2017, art. 18-A, § 3º; Brasil, 1941, art. 28-A, § 4º).

5.2 CONTEÚDO

Antes da homologação, o termo precisa revelar a base jurídica e a função da prestação, delimitar objeto e titularidade e expor o suporte fático que a vincula ao caso. Deve ainda tornar verificáveis a extensão econômica, o modo de cumprimento e a consequência do inadimplemento, com atenção aos terceiros afetados. Eventuais lacunas retornam à negociação, pois o juízo da execução atua sobre obrigação previamente determinada.

A proporcionalidade atua dentro dessa taxonomia. Na reparação, orienta o modo e o

tempo de cumprimento, as garantias e a combinação com outras condições, preservada a extensão do dano civil. Na renúncia a produto ou proveito, o exame começa pela vantagem concretamente ligada ao crime; para o instrumento lícito, alcança com maior intensidade a necessidade e a adequação do sacrifício. Nexo, titularidade e base legal devem ser demonstrados em etapa própria, mesmo quando o valor econômico da condição pareça moderado.

Para identificar sobreposições econômicas, propõe-se um registro por fato, titular e parcela. O **quadro de imputação patrimonial** relaciona as rubricas relevantes e assinala pagamentos, entregas ou constrições que incidam sobre a mesma expressão econômica. Essa é uma recomendação de boa prática, extraída da exigência de determinação e dos arts. 48 e 49 da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025, e não um requisito textual autônomo do CPP. O quadro torna visível a justificativa para cumular obrigações ou abater valores (Minas Gerais, 2025, arts. 48–49).

A condição criminal também precisa ser distinguida de eventual composição civil. Se houver apenas a obrigação própria do ANPP, quitação e execução seguirão seu regime jurídico. Uma autocomposição civil pretendida pelas partes competentes merece cláusula ou instrumento autônomo, com definição suficiente do vínculo, da exigibilidade e da sobrevivência à rescisão. Os efeitos decorrem desses elementos jurídicos, e não dos adjetivos empregados no texto.

5.3 CUMPRIMENTO

O cumprimento precisa ser pensado enquanto a cláusula é redigida. Na reparação pecuniária, importa definir o fluxo do pagamento e sua comprovação; na restituição, o modo de entrega e as responsabilidades envolvidas; na renúncia, os atos capazes de produzir a transferência perante registros ou instituições. Cada objeto reclama prazo, responsável e documento compatíveis. A declaração de vontade inicia esse percurso; o adimplemento se completa com o resultado jurídico previsto.

A prova deve corresponder à prestação. Recibo do titular, comprovante identificado ou certidão registral podem documentar resultados diferentes. O Ministério Público fiscaliza e comunica o resultado ao juízo. Quando o cumprimento depender de terceiro ou de outra autoridade, o termo distribui responsabilidades e disciplina o obstáculo alheio ao investigado.

A execução da obrigação própria do ANPP segue o art. 28-A, § 6º, e o descumprimento produz os efeitos criminais previstos no § 10. Esse regime não se confunde necessariamente com a cobrança expropriatória de dívida civil. No CC 210.253/DF, decidido por maioria estreita, a Corte Especial atribuiu à Terceira Seção do STJ a competência interna para julgar o conflito entre os juízos civil e criminal e ressaltou a origem penal do acordo. O caso, porém, não esgotou as formas possíveis de composição civil autônoma nem fixou a natureza executiva de toda cláusula reparatória. Seu alcance favorece uma análise atenta à fonte e à redação de cada obrigação (Brasil, 2025a).

O inadimplemento exige qualificação. Atraso e cumprimento parcial devem ser distinguidos da impossibilidade superveniente e da recusa deliberada; obstáculos imputáveis a terceiros acrescentam outra variável. A jurisprudência de 2026 tampouco é uniforme: a Sexta Turma exigiu oportunidade de justificação em caso não patrimonial, enquanto a Quinta reputou suficiente a advertência feita na homologação e deixou parte da controvérsia sem exame por supressão de instância (Brasil, 2026c; Brasil, 2026a). Diante desse cenário, a solução mais cautelosa é preceder a decisão de intimação específica, delimitação da falta e exame da prova superveniente. A renegociação continua sujeita a fundamento próprio.

Na renúncia, a destinação pressupõe transferência válida. A Resolução CNJ nº 685/2026 estendeu a instrumentos, produtos e proveitos renunciados no ANPP o regime do art. 16 da Resolução nº 558/2024, ressalvada lei especial, com decisão e fiscalização judiciais após a oitiva do Ministério Público. Valores e recursos de alienação seguem ao fundo competente; bens físicos dependem da conversão ou da disciplina aplicável à espécie. Trata-se de regra para a fase posterior, cujo ponto de partida continua

sendo um objeto regularmente classificado, vinculado ao fato e disponível (CNJ, 2024, arts. 16, parágrafo único, 33 e 34-A; CNJ, 2026).

5.4 CONTROLE

O controle se distribui entre sujeitos e momentos. O membro do Ministério Público fundamenta cabimento, recusa e condições, responde às objeções e documenta alterações. A pedido do investigado, o órgão superior revisa a recusa nos termos do § 14. O AgRg no REsp 2.088.701/PR preservou essa remessa diante de critério subjetivo, sem tornar o conteúdo posteriormente negociado imune ao controle de legalidade (Brasil, 2026b).

Na homologação, o juiz examina legalidade e voluntariedade nos termos dos §§ 4º e 5º. O controle alcança a justificativa econômica da prestação, a base jurídica do sacrifício e a disponibilidade do objeto. Diante de insuficiência, abuso ou inadequação, cabe devolver o termo ou recusar a homologação mediante fundamentação que permita aos participantes avaliar eventual reformulação. A definição de novo bem ou valor permanece no espaço negocial.

Após a homologação, a boa-fé favorece a estabilidade do acordo validamente celebrado. Foi esse o sentido do AgRg no RHC 196.094/SP e do HC 969.749/RJ ao rejeitarem impugnações tardias sem ilegalidade flagrante demonstrada de plano; o segundo precedente deixou em aberto o enquadramento material da motocicleta. A estabilidade convive com o controle de vícios comprovados e com a tutela de direitos de terceiros (Brasil, 2024a; Brasil, 2025b).

A matriz abaixo converte esse percurso em perguntas de controle. As indicações entre parênteses distinguem critérios comuns, exclusivos de cada inciso e não intercambiáveis. Cada linha requer evidência compatível com a função jurídica da prestação. A matriz ordena o controle da origem jurídica da prestação ao seu resultado. Eficiência, consenso e interesse público ganham consistência quando apoiados por esse percurso verificável.

Quadro 1 — Matriz prática de elaboração e controle das cláusulas patrimoniais do ANPP

Etapa	Parâmetro	Pergunta de controle	Evidência necessária	Risco	Providência possível
Enquadramento	Base legal e função (comum; não intercambiável)	A obrigação corresponde ao inciso I ou ao II e exerce qual função?	Texto legal, descrição da prestação e motivação da escolha	Usar reparação como confisco ou renúncia como indenização	Corrigir o enquadramento e separar as obrigações
Suporte fático	Dano, coisa e titular (exclusivo do inciso I)	Qual prejuízo causal ou coisa restituível existe e quem é seu titular?	Documentos do evento, memória de cálculo, prova de titularidade, restituições e saldo	Presumir dano, somar rubricas distintas ou dar quitação por credor incompetente	Complementar a apuração, discriminar parcelas e preservar o residual
Suporte fático	Categoria e nexos do bem (exclusivo do inciso II)	Que objeto é instrumento, produto ou proveito e que elementos o ligam ao fato?	Individualização, laudo ou avaliação, rastreamento, documentos de origem e descrição do uso	Renúncia genérica, bem equivalente sem fonte ou patrimônio sem nexos	Reclassificar, delimitar a fração demonstrada ou excluir o objeto
Titularidade	Disponibilidade patrimonial (comum, com efeitos distintos)	Quem possui o crédito ou o direito e até onde pode dele dispor?	Registro, contrato, regime de bens, cadeia dominial, gravames e representação	Atingir meação, copropriedade, garantia ou direito de terceiro	Limitar à posição própria e obter participação juridicamente idônea quando necessária
Negociação	Informação, defesa e voluntariedade (comum)	A defesa conheceu fundamento, cálculo, nexos, valor, gravames e consequências e pôde contrapor?	Acesso documentado aos elementos, termo escrito e registro das tratativas essenciais	Adesão desinformada ou coerção patrimonial	Reabrir a negociação, esclarecer e registrar o consentimento específico
Conteúdo	Quantificação e impossibilidade (exclusivo do inciso I)	O valor é integral, parcial ou mínimo? A impossibilidade foi demonstrada? Qual saldo permanece?	Cálculo auditável, dados de capacidade, cronograma, garantias e regra de atualização	Obrigação inexequível ou quitação residual indevida	Ajustar modo e prazo, motivar a parcialidade e reservar a cobrança do saldo
Conteúdo	Individualização e transferência (exclusivo do inciso II)	Qual fração será renunciada e quais atos produzirão entrega ou transferência?	Matrícula ou identificador, avaliação, ônus, situação possessória e procedimento registral	Declaração sem efeito dominial ou transferência de parcela alheia	Especificar atos e responsáveis ou substituir o objeto inadequado por condição legalmente cabível
Cumprimento	Fiscalização e prova (comum, segundo o objeto)	Como, quando e por quem o adimplemento será comprovado e fiscalizado?	Cronograma, recibo, comprovante identificado, termo de entrega, certidão ou decisão de transferência	Completar discricionariamente a cláusula durante a execução	Definir destinatário, responsável, documento probatório, mora e comunicação ao juízo
Descumprimento	Qualificação e consequência (comum)	Houve atraso, prestação parcial, impossibilidade superveniente, obstáculo alheio ou recusa deliberada?	Intimação específica, comprovantes, justificativa e documentação do fato superveniente	Rescisão automática baseada em inadimplementos materialmente distintos	Oportunizar explicação e decidir de forma motivada, sem assegurar renegociação automática
Esferas paralelas	Não duplicidade e fonte do título (comum; não intercambiável)	Já houve pagamento, restituição ou constrição da mesma parcela e existe composição civil autônoma?	Quadro de imputação por fato, titular e natureza; instrumento e representação próprios	Dupla recuperação ou título civil presumido pelo simples rótulo	Abater apenas identidade econômica e separar documentalmente as duas rotas
Destinação	Regime posterior ao adimplemento (exclusivo do inciso II; não intercambiável)	Há lei especial? Qual decisão destinará o bem depois da transferência válida?	Classificação final, decisão judicial e registros de fiscalização e prestação de contas	Pré-vincular beneficiário ou usar destino público para sanar vício de nexos ou domínio	Aplicar o regime legal e a Resolução CNJ nº 558/2024, ouvido o Ministério Público
Controle	Distribuição de funções (comum)	O membro motivou, a revisão foi acessível e o juiz controlou legalidade sem formular a cláusula?	Fundamentação, resposta às objeções, decisão revisional e pronunciamento homologatório	Deferência sem controle ou substituição judicial da negociação	Devolver para reformulação ou recusar fundamentadamente, sem reescrever o acordo

Fonte: elaboração própria a partir das fontes examinadas no artigo.

6 CONCLUSÃO

Os parâmetros aplicáveis às cláusulas patrimoniais do ANPP variam conforme a função da prestação. Reparação do dano e renúncia a bens compartilham exigências de formação válida e execução controlável, mas possuem objetos e fundamentos próprios. A pergunta decisiva não é apenas quanto patrimônio será deslocado. É preciso saber por que determinada parcela integra o acordo, a quem pertence e que resultado jurídico a cláusula pode produzir.

Para o inciso I, a análise começa pelo dano causalmente ligado ao fato ou pela coisa sujeita à restituição. A cláusula deve mostrar quem é o titular, como se apurou o montante e que pagamentos ou devoluções já ocorreram. A integralidade orienta a reparação do dano demonstrado quando houver possibilidade concreta de cumprimento. A impossibilidade total ou parcial de adimplemento repercute na forma da condição e pode justificar prazo, parcelamento ou garantias, preservada a identificação do saldo.

A participação da vítima ou do ente lesado melhora a apuração e a fiscalização. A quitação de crédito residual, porém, depende de manifestação do titular ou de representante juridicamente habilitado, segundo o regime aplicável.

No inciso II, a renúncia opera como ato negocial sobre objeto individualizado. Sua fundamentação deve ligar o bem ao fato como instrumento, produto ou proveito e demonstrar a disponibilidade da posição patrimonial alcançada. Frações, gravames e direitos de terceiros integram essa análise, assim como os atos necessários à transferência. Os regimes de perda por equivalente e de perda alargada seguem bases normativas diferentes e não se incorporam à cláusula por analogia.

A falta de decisão superior sobre o mérito mantém aberta a controvérsia acerca do instrumento lícito. A resposta proposta neste estudo exige nexos funcionais diretos, informação específica e controle reforçado de proporcionalidade, sem prejuízo da legislação especial.

Os controles comuns adquirem conteúdo conforme a prestação examinada. Justa causa e base legal sustentam a proposta; informação e defesa efetiva qualificam o consentimento; determinação e viabilidade preparam o cumprimento. Na homologação, o juiz controla legalidade e voluntariedade sem ocupar o lugar dos negociadores.

A executabilidade também depende da fonte da obrigação. A condição criminal segue o art. 28-A, § 6º, ressalvada a hipótese infralegal de cumprimento instantâneo perante o juízo homologador. Uma composição civil autônoma requer partes legitimadas, objeto próprio e, para eventual execução, título dotado dos requisitos previstos no CPC. O CC 210.253/DF recomenda cautela diante de tentativas de execução civil automática, mas deixa configurações relevantes em aberto.

A hipótese inicial se sustenta, embora em versão menos linear. A não fungibilidade entre reparação e renúncia foi confirmada, mas a análise exigiu rever o alcance da integralidade, situar a proporcionalidade em funções distintas e relativizar afirmações gerais sobre força executiva civil. A Resolução CNJ nº 685/2026 tornou visível uma etapa que o desenho inicial tratava apenas lateralmente: a destinação posterior à transferência. Essa disciplina organiza o destino do patrimônio; a validade da renúncia continua assentada na classificação, no nexos e na titularidade.

A matriz reúne esses resultados em uma ferramenta de fundamentação e controle. Seu valor está em expor o percurso decisório e permitir que cada participante verifique a cláusula a partir de sua função jurídica. O estudo encontra limites na escassez de precedentes superiores sobre o conteúdo material do inciso II e na ausência de investigação empírica sobre o funcionamento das condições. Enquanto esse acervo se forma, classificação adequada, transparência e possibilidade real de execução oferecem os critérios mais seguros para compatibilizar consenso, tutela patrimonial e legalidade.

7 DECLARAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TECNOLÓGICA

Este artigo foi redigido com assistência de ferramenta de inteligência artificial generativa, sob direção substantiva do autor. A presente declaração discrimina a contribuição de cada parte, em atenção aos deveres de transparência e de responsabilidade inerentes à comunicação científica.

Cabem exclusivamente ao autor a concepção do problema de pesquisa e a formulação da pergunta que o traduz; a hipótese e a tese sustentada, isto é, a não fungibilidade entre as condições dos incisos I e II do art. 28-A do Código de Processo Penal; a escolha do método, o recorte temático e a delimitação do *corpus*; o levantamento, a leitura e a interpretação das fontes legais, normativas, jurisprudenciais e doutrinárias; os juízos dogmáticos incorporados ao texto, inclusive as posições assumidas quanto à renúncia alargada, ao instrumento de uso lícito e à leitura conforme a Constituição do art. 42, IV, “b”, da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3/2025; a arquitetura argumentativa e o conteúdo da matriz reproduzida no Quadro 1; e as conclusões.

Utilizou-se o ChatGPT Work, ferramenta agêntica desenvolvida pela OpenAI, em plano ChatGPT Plus, com o modelo GPT-5.6 Sol, em setembro de 2026. A ferramenta operou diretamente sobre os arquivos de trabalho do autor, nas seguintes tarefas: redação e reescrita de passagens a partir de conteúdo, roteiro e determinações fornecidos pelo autor; padronização do ritmo, do registro e da extensão dos períodos; uniformização terminológica e normalização das referências segundo a ABNT NBR 6023; revisão ortográfica e gramatical; e geração automatizada do arquivo final em formato editorial, incluindo a definição e a aplicação dos estilos, a montagem do Quadro 1 e a composição do documento. A ferramenta não foi empregada para produzir juízo jurídico autônomo nem para incorporar ao texto proposição não examinada pelo autor.

Todas as fontes citadas foram conferidas pelo autor nos repositórios oficiais dos órgãos emissores, e cada proposição normativa,

jurisprudencial e doutrinária foi confrontada com o texto da fonte primária. A conferência alcançou a existência, a identificação e o conteúdo de cada referência, bem como a correspondência entre a afirmação constante do artigo e aquilo que a fonte efetivamente decide ou sustenta.

A ferramenta de inteligência artificial não é autora nem coautora deste trabalho e não lhe é atribuída qualquer forma de crédito autoral. A responsabilidade pelo conteúdo, pela exatidão das citações, pela fidelidade das fontes e pelas posições jurídicas sustentadas é integral e exclusivamente do autor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas — Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105compilada.htm. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Conflito de Competência 210.253/DF (2024/0467336-1)**. Relator originário: Min. Antonio Carlos Ferreira. Relatora para o acórdão: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 5 nov. 2025. DJEN, 11 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=11%2F11%2F2025&num_registro=202404673361. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus 196.094/SP (2024/0113273-4)**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em sessão virtual de 10 a 16 set. 2024. DJe, 18 set. 2024. Brasília, DF: STJ, 2024a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=18%2F09%2F2024&num_registro=202401132734. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus 231.902/PE (2026/0043340-5)**. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Julgado em sessão virtual de 18 a 24 jun. 2026. DJEN, 1º jul. 2026. Brasília, DF: STJ, 2026a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=01%2F07%2F2026&num_registro=202600433405. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2.088.701/PR (2023/0269268-0)**. Relator: Min. Carlos Pires Brandão. Julgado em sessão virtual de 16 a 22 abr. 2026. DJEN, 29 abr. 2026. Brasília, DF: STJ, 2026b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=29%2F04%2F2026&num_registro=202302692680. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2.234.272/MG (2025/0362393-3)**. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em sessão virtual de 23 a 29 abr. 2026. DJEN, 5 maio 2026. Brasília, DF: STJ, 2026c. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=05%2F05%2F2026&num_registro=202503623933. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Habeas Corpus 969.749/RJ (2024/0482259-7)**. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 18 mar. 2025. DJEN, 28 mar. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202404822597. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Recurso em Habeas Corpus 184.507/MT (2023/0258066-6)**. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 1º abr. 2025. DJEN, 7 abr. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025c. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=07%2F04%2F2025&num_registro=202302580666. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Tema Repetitivo 1.098: Recursos Especiais 1.890.343/SC e 1.890.344/RS**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em 23 out. 2024. DJe, 28 out. 2024. Brasília, DF: STJ, 2024b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=1098&cod_tema_inicial=1098&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus 185.913/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento finalizado em 18 set. 2024. DJe, 19 nov. 2024. Brasília, DF: STF, 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5917032>. Acesso em: 4 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 558, de 6 de maio de 2024**. Estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, acordo de não persecução penal, transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Texto compilado com alterações posteriores. DJe/CNJ, Brasília, DF, n. 95, p. 2-7, 6 maio 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5555>. Acesso em: 4 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 685, de 26 de junho de 2026**. Altera a Resolução CNJ nº 558/2024. DJe/CNJ, Brasília, DF, n. 153, p. 4-6, 1º jul. 2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/322>. Acesso em: 4 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Versão compilada até a Resolução nº 317/2025. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-181--verso-compilada--cfe-res-317.pdf>. Acesso em: 4 set. 2026.

DAGUER, Beatriz; RAMOS, João Gualberto Garcez. A perspectiva da vítima no âmbito do acordo de não persecução penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 35, n. 160, p. 105-124, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v35i160.604>. Disponível em: <https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v35i160.604>. Acesso em: 4 set. 2026.

FONSECA, Caio Nogueira Domingues da. **O controle judicial no acordo de não persecução penal**. 2022. 303 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.2.2022.tde-12012023-153928>. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2022.tde-12012023-153928>. Acesso em: 4 set. 2026.

FRANCA, Bárbara Gomes Navas da. **Reparação do dano e restituição da vantagem ilícita decorrentes de corrupção em acordos premiais e de não persecução**. 2024. 256 p. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2024.tde-09052024-123828>. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2024.tde-09052024-123828>. Acesso em: 4 set. 2026.

LUCCHESI, Guilherme Brenner; OLIVEIRA, Marlus Heriberto Arns de. Sobre a discricionariedade do Ministério Público no ANPP e o seu controle jurisdicional: uma proposta pela legalidade. **Boletim IBC-CRIM**, São Paulo, ano 29, n. 344, p. 26-28, jul. 2021. Disponível em: https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/733. Acesso em: 4 set. 2026.

LUCCHESI, Guilherme Brenner; ZONTA, Ivan Navarro. Sequestro dos proventos do crime: limites à solidariedade na decretação de medidas assecuratórias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 735-764, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i2.353>. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i2.353>. Acesso em: 4 set. 2026.

MARQUES, Leonardo Augusto Marinho. Acordo de não persecução: um novo começo de era (?). **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 28, n. 331, p. 9-12, jun. 2020. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/552. Acesso em: 4 set. 2026.

MINAS GERAIS. Ministério Público. **Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3, de 4 de abril de 2025**. Regulamenta o art. 67, I, da Lei Complementar nº 34/1994, disciplinando, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Procedimento Investigatório Criminal — PIC, o Acordo de Não Persecução Penal — ANPP, e dá outras providências. Belo Horizonte: MPMG, 2025. Disponível em: <https://mpnормas.mpmg.mp.br/viewObject.php?rid=1-1-D7C3>. Acesso em: 4 set. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (6. Câmara Criminal). **Apelação Criminal 1.0778.22.000114-4/001**. Relator: Des. Jaubert Carneiro Jaques. Julgada em 24 set. 2024. Publicada em 25 set. 2024. Belo Horizonte: TJMG, 2024. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/relatorioEspelhoAcordao.do?ano=22&codigoOrigem=0778&inteiroTeor=true&numero=000114&sequecional=001&sequecionalAcordao=0&triCodigo=1>. Acesso em: 4 set. 2026.

REBOUÇAS, Sérgio; BARROS, Beatriz. A reparação do dano como condição do acordo de não persecução penal nos crimes contra a ordem tributária. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, e956, maio/ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v10i2.956>. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v10i2.956>. Acesso em: 4 set. 2026.

SOARES FILHO, Sidney. A confissão no acordo de não persecução penal e sua (in)eficácia probatória na ação cível indenizatória. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 47, n. 102, e112236, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2026.e112236>. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2026.e112236>. Acesso em: 4 set. 2026.

TREVISAN, Beatriz Massetto. A extensão da participação da vítima no acordo de não persecução penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 343-386, jan./abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i1.763>. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i1.763>. Acesso em: 4 set. 2026.

VALE, Ionilton Pereira do; SANTOS, Teodoro Silva. O acordo de não persecução penal – estudo acerca das formas de diversificação e consenso no processo penal. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 48, n. 151, p. 143-172, dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1128>. Acesso em: 4 set. 2026.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de; TRAJANO, Larissa Cristina Vieira. Acordo de não persecução penal e o poder negocial do Ministério Público: análise e propostas a partir de entrevistas com Promotores/as do MPDFT. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, e81821, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/81821>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/81821>. Acesso em: 4 set. 2026.



**A EVOLUÇÃO DA MOLDAGEM
CONSTITUCIONAL DO *PLEA BARGAINING*
NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
E A SUA APLICABILIDADE AO
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**



A EVOLUÇÃO DA MOLDAGEM CONSTITUCIONAL DO *PLEA BARGAINING* NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E A SUA APLICABILIDADE AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA¹

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

PAULA BEATRIZ MARTINS²

ASSESSORA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1 INTRODUÇÃO

A moldagem constitucional do *plea bargaining* demonstra como a Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS), paulatinamente, passou a enxergar o *plea bargaining* não como uma simples negociação, mas como um verdadeiro processo, submetido, consequentemente, aos ditames da cláusula do *due process of law*. Desde o início do século XX até o cenário contemporâneo, adota-se um recorte jurisprudencial evolutivo centrado em *leading cases* da SCOTUS que delimitaram os principais pilares do instituto: a afirmação de *standards* como voluntariedade, decisão informada, justa causa, integridade do acordo e garantia de assistência técnica efetiva. O objetivo não é debater ou criticar o processo penal norte-americano, mas sistematizar os parâmetros que tornaram o consenso em matéria penal algo minimamente sustentável de um ponto de vista constitucional no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

A relevância desse percurso para o contexto brasileiro, e particularmente para a atuação do Ministério Público, reside na utilidade dos padrões de controle instituídos nos Estados Uni-

dos da América (EUA) para reduzir assimetrias, reforçar a transparência decisória e preservar o núcleo de garantias do cidadão submetido à persecução penal. Ao oferecer uma síntese estruturada desses parâmetros, o que se busca é contribuir para o debate sobre a qualificação do controle de legalidade e da prática institucional dos acordos, em termos compatíveis com um processo penal de índole constitucional.

2 A GÊNESE DO CONSENSO E O SEU FLORESCIMENTO NO DIREITO NORTE-AMERICANO

Identificar o berço primeiro da negociação em matéria criminal se apresenta como tarefa impossível. Vários são os fatores históricos e práticos que conduzem a essa peremptória conclusão. Inicialmente, exsurge a dificuldade relacionada ao tempo. A barganha processual penal remonta a tempos tão antigos que não há como obter registros fidedignos acerca de sua ocorrência. A propósito, há autores que sustentam, ainda que em um discurso mais retórico que histórico, que o primeiro *plea bargaining* conhecido pela humanidade se deu na modalidade de negociação quanto à pena, quando Caim admitiu sua responsabilidade, mas barganhou a punição depois de matar Abel (Newman, 1973, apud Alschuler, 1979).

1 Coordenador Estadual de Investigação Criminal e Articulação Policial (COEIC) – Centro de Apoio Operacional Defesa da Segurança Pública (CAO-SEP). Pós-doutorando em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Mestre e doutor em Direito Processual Penal pela UFMG.

2 Assessora Jurídica da Coordenação Estadual de Investigação Criminal e Articulação Policial (COEIC) – Centro de Apoio Operacional Defesa da Segurança Pública (CAO-SEP).

O problema relativo à identificação da origem do *plea bargaining* recrudescer quando se observa que essas práticas negociais em matéria criminal, tão antigas quanto a própria civilização, se desenvolveram indistintamente pelos quatro cantos do globo – desde a Bolívia (Pereira, 2002, p.140) até a China (He, Xin, 2026) – e em um período no qual pouca ou nenhuma preocupação havia com a produção de anais das atividades humanas. Desse conjunto formado por uma prática desenvolvida paralelamente em nível mundial desde tempos imemoráveis e a ausência de registros históricos confiáveis decorre a inafastável conclusão, ora exposta e defendida, de que não são sabidos o local e o momento exatos de nascimento da negociação em matéria criminal.

Se há dúvidas quanto ao berço do instituto, o mesmo não ocorre em relação ao do *plea bargaining*: os Estados Unidos da América, local onde os registros da prática remontam a meados do século XIX. Lá a Corte Constitucional se debruçou sobre o tema por mais de uma dezena de vezes.

Interessante, neste contexto, é saber exatamente como e quais as condições que permitiram o florescimento do *plea bargaining* nos EUA. Tal reflexão extrapola os limites da mera curiosidade, uma vez que entender a origem de um instituto pode auxiliar na compreensão de como ele se encaixa em uma ordem constitucional democrática contemporânea.

Dito isso, Albert Alschuler (1979), um dos mais combativos e reconhecidos opositores do instituto, afirma que a barganha processual criminal surgiu de modo sistêmico nos Estados Unidos a partir de meados do século XIX como forma de reação dos órgãos estatais imbuídos da persecução penal na lida com o aumento de casos gerado a partir de leis estaduais que limitavam a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas – fenômeno que, posteriormente, viria a recrudescer e a se federalizar, dando origem ao período conhecido como *prohibition*, em 1920. Significa que, na visão do reno-

mado autor, os imperativos de celeridade processual e eficiência da jurisdição, colocados em xeque em face do aumento exponencial de casos criminais levados ao conhecimento do Poder Judiciário, seriam as forças motoras que motivaram a sistematização do *plea bargaining*, o qual deixou de ser uma prática provinciana excepcional e informal para se tornar, em pouco tempo, a verdadeira base da Justiça Criminal norte-americana.

Por mais que a tese do professor emérito da Universidade de Chicago aparente certa lógica, já que seria natural o Poder Judiciário buscar alternativas com o escopo de evitar a completa obstrução de seus trabalhos, ela não restou incólume a críticas doutrinárias que questionam o acerto. Um primeiro grupo de questionamentos revolve a própria exatidão da conclusão exarada pelo autor em voga. Isso porque dados estatísticos colhidos tanto no Departamento de Polícia de Boston quanto no Poder Judiciário de Massachussets revelam que, na verdade, o florescimento do *plea bargaining* na primeira metade do século XIX antecedeu, ao invés de se suceder, o aumento da demanda criminal relativa à limitação legal de compra e venda de bebidas alcoólicas, conhecida como *The 15-Galon Law*³. Ao promover um trabalho empírico consistente em analisar os anais do Poder Judiciário local, a pesquisadora Mary E. Vogel, da Universidade de Berkeley, constatou que o aumento dos casos criminais resolvidos por meio da negociação se deu bem no início da década de 1830, não no começo dos anos 1840, quando o impacto da Lei dos Quinze Galões, de 1838, seria sentido. Essa constatação empírica, ainda que não retire por completo a validade da inferência Alschuller, certamente reduz a sua força argumentativa.

Seguindo uma linha de pensamento semelhante à de Mary E. Vogel (1999), uma gama de outros autores levantou possíveis teorias a fim de explicar o motivo pelo qual os Estados Unidos se tornaram o palco primeiro de triunfo da negociação em matéria penal.

3 A lei de quinze galões foi aprovada no Estado de Massachusetts em 1838. O objetivo era dificultar a compra de bebidas destiladas. Assim, quem desejasse comprar álcool teria que adquirir, ao menos, 15 galões de bebida. Considerando que a compra de 15 galões de destilados de uma só vez exigia um pesado investimento financeiro, apenas pessoas pertencentes aos mais altos estratos sociais conseguiam cumprir a lei. As violações eram comuns.

A própria pesquisadora em comento sustenta uma hipótese diversa da de Alschuller, ao trazer uma explicação de cunho político e sociológico para o fenômeno que se observou no Estado de Massachussets no início da década de 1830 e que, posteriormente, se espalharia para todo o país. Segundo ela, o mundo ocidental vivia um momento de grande agitação e descontentamento conforme o século XIX caminhava para a sua metade, turbilhão esse motivado precipuamente pelas precárias condições de vida e de trabalho das massas. Em face dessa insatisfação, revoluções tomaram conta dos principais países da Europa. Nos EUA a situação não era diferente, e revoltas populares se tornaram uma realidade comum pelas ruas de Boston. Nesse contexto de descontentamento coletivo, o sistema político local passou a procurar alternativas para conter os motins populares. Destarte, a elaboração de uma ferramenta jurídica fundamentada em pilares de leniência, a qual almejava diminuir as reprimendas impostas a pessoas de baixa renda – grandes “clientes” do Direito Penal –, exsurgiu como uma solução adequada no intuito de se manter a ordem social. Enfim, a leniência jurisdicional episódica – decisão política adequada ao sistema da *common law* –, aplicada em face de uma perceptível desordem social, configurou a razão primordial a explicar por que o *plea bargaining* prosperou primeiro nos Estados Unidos da América.

Subsistem também explicações de cunho puramente jurídico que intentam fundamentar o florescimento do *plea bargaining* nos EUA. De acordo com autores que adotam essa linha de pensamento, a exemplo de George Fisher (2000), o século XIX trouxe às cortes norte-americanas uma gama de casos de natureza diversa daqueles que antes ocupavam o cotidiano forense. Tais casos traziam consigo a marca da ausência de vítima especificada, como ocorre na própria hipótese dos delitos ligados à compra e à venda ilegal de bebidas alcoólicas. As dificuldades inerentes à produção de provas na ausência de ofendidos capazes de depor em juízo acabaram por fomentar a barganha, prática que atendia, ao mesmo tempo, aos interesses de acusação e defesa. Além disso, o interesse estatal em pro-

duzir informações sobre outras práticas criminosas, em identificar mais autores e recuperar itens ilegais, algo natural em meio ao ganho de complexidade inerente a novas formas de atividades ilícitas, também contribuiu para que mais casos criminais fossem resolvidos por meio do *plea bargaining*.

Ainda a tentar explicar o ganho de exponencial força da barganha processual penal nos EUA, merecem destaque as teorias que vinculam o desenvolvimento do instituto a um movimento de racionalização e profissionalização do sistema de justiça estadunidense. Segundo essa corrente de pensamento capitaneada por Lawrence M. Friedman e Robert V. Percival (1981), o século XIX deparou com o declínio da figura dos promotores de justiça em tempo parcial, semelhantes aos promotores públicos *ad hoc* previstos nos artigos 22 e 23 do antigo Código de Processo Criminal do Império, e das forças policiais amadoras. Surgiram, paulatinamente, autoridades integralmente dedicadas à persecução penal, treinadas em técnicas investigativas consideradas modernas para a época. Nessa linha, os julgamentos em tribunal, especialmente pelo júri, como sói ocorrer nos EUA, passaram a ser vistos como desnecessários quando profissionais bem treinados e capacitados já haviam previamente analisado a situação do acusado de acordo com as novas tecnologias forenses disponíveis no final do século XIX, como a balística e a comparação de digitais (Friedman, 1979).

No pensamento vigente, era como se réus sujeitos a imputações formuladas por esses profissionais na lida com o crime fossem “obviamente culpados”, o que tornava prescindível promover a submissão deles a um longo julgamento a cargo de leigos. Destarte, o *plea bargaining* teria surgido com o fim de evitar uma redundância, para escapar de uma superflua atividade de adjudicação de culpa, a qual poderia ser atribuída de maneira mais racional ao réu. Outrossim, não se pode olvidar de autores que, como Jordan A. Sklansky (2016), relacionam a ascensão do *plea bargaining* à discricionariedade inerente à atuação do promotor público norte-americano.

Os adeptos dessa corrente, apesar de não se oporem peremptoriamente à tese de que o crescimento do número de causas criminais teria culminado com o desenvolvimento de mecanismos de negociação baseados na discricionariedade ministerial, questionam a ordem cronológica sobre a qual se baseia esse argumento. Na linha desse pensamento alternativo, o *plea bargaining* seria uma consequência da natureza discricionária da atuação do promotor de justiça estadunidense, de modo que o aumento da capacidade de vazão de casos operada a partir da aplicação reiterada da barganha é que teria contribuído para que mais causas de natureza criminal chegassem ao Poder Judiciário. Cuida-se, conforme o referido autor, de uma situação análoga àquela batizada pelos engenheiros como “lei fundamental do congestionamento rodoviário”, segundo a qual a distância percorrida por veículos cresce em proporção direta ao espaço disponível na estrada. Destarte, aumentar o potencial de vazão do Poder Judiciário poderia funcionar nos mesmos moldes da expansão de uma rodovia. Seguindo essa linha de raciocínio, a discricionariedade do promotor público, que permitiu o desenvolvimento do *plea bargaining*, ao aumentar a capacidade de julgamento do Poder Judiciário, é que teria fomentado o crescimento da demanda criminal. Logo, a discricionariedade ministerial precederia o aumento do número de casos penais como causa da ascensão do *plea bargaining* nos Estados Unidos.

Há ainda uma parcela doutrinária que, na linha de raciocínio de Malcom Feeley, relaciona o desenvolvimento da negociação em matéria criminal e o exponencial crescimento no uso da ferramenta ao aumento da complexidade dos processos levados ao conhecimento da Justiça Penal estadunidense. O professor da Universidade da Califórnia não chega a tachar como irrelevante o aumento do número de casos criminais para o ganho de importância do *plea bargaining*. O referido doutrinador apenas consigna que, em seus estudos empíricos realizados nas cortes do Estado de Connecticut, não foram encontrados dados suficientes a embasar essa tese. Segundo o professor Feeley (1982), os julgamentos nos

séculos XVIII e XIX se davam de maneira extremamente rápida e eficiente, porém de modo que seria irreconhecível para os padrões que pautam o devido processo legal hoje. A partir do momento em que a evolução legislativa e jurisprudencial outorgou maiores direitos e garantias processuais aos acusados, a exemplo de maior flexibilidade recursal, controle de licitude das provas e consagração da não autoincriminação, os julgamentos atingiram uma complexidade tamanha que se tornaram inviáveis na prática. A negociação em matéria criminal, neste norte, emergiu como um substituto ao julgamento tradicional, como se esse tivesse sucumbido por seu próprio peso.

Em suma, a tese de que o aumento do número de casos criminais levados ao conhecimento da Justiça seria a fonte única da ascensão do *plea bargaining* não prospera, seja pela ausência de base empírica a lhe amparar, seja porquanto várias outras teorias apontam para elementos que confluíram decisivamente para o referido fenômeno. Aliás, como bem salienta Mary E. Vogel (1999), se a preocupação com a morosidade judicial constituísse a razão *sine qua non* para o triunfo da barganha processual penal essa realidade se teria verificado ainda durante a época colonial, pois ela sempre esteve presente na história dos Estados Unidos.

Na verdade, repise-se, não há como negar as dificuldades que permeiam a coleta de dados sobre a matéria ora estudada porque se pretende colher evidências relativas a um período no qual inexistia preocupação com a produção de registros para a posteridade. Além disso, a prática da barganha implícita, da negociação *off the books*, em que o réu confessa na legítima expectativa de receber um tratamento mais leniente ou em virtude de uma promessa real efetuada fora dos autos, práticas comuns nos primórdios do *plea bargaining*, representa uma constatação tão inegável quanto de difícil comprovação (Padgett, p. 413-450, 1990).

Em face disso, acredita-se que a existência de diversas teorias que buscam explicar o motivo pelo qual o *plea bargaining* flores-

ceu nos EUA configura, por si só, a base de uma inarredável conclusão: a de que todos os fatores ora apontados como fontes do fenômeno estudado contribuíram para tanto. Perceba-se, a propósito, que as correntes de pensamento esposadas não se excluem mutuamente e que, seja com maior ou com menor grau de embasamento empírico, todas possuem um certo nível de sustentação fática e fazem algum sentido de um ponto de vista argumentativo. A própria sobrecarga do Poder Judiciário, alvo de tantas críticas por sua falta de embasamento empírico, não pode ser afastada como elemento que conduziu à prevalência da negociação processual penal em detrimento da adjudicação de culpa em audiência de instrução e julgamento. Isso porque, entre os anos de 1920 e 1930, na época da institucionalização da *prohibition* em nível federal, houve um aumento exponencial do número de casos de natureza criminal, ao qual se seguiu uma explosão do uso do *plea bargaining*. Fenômeno semelhante ocorreu no final dos idos de 1960, época na qual houve um aumento nas estatísticas dos *street crime*, expressão que equivale à chamada criminalidade grosseira do Brasil. Não há como se cuidar, pois, de uma mera coincidência. (Vaynman, Anna D.; Fondacaro, Mark R. v. 52, p. 31-53, 2022).

Pode-se afirmar que a notabilidade alcançada pelo *plea bargaining* nos Estados Unidos da América derivou de uma soma de diversos fatores: a) a pressão representada pelo abarrotamento da Justiça Criminal a partir de meados do século XIX; b) a relevância de uma política criminal leniente no aplacamento das tensões sociais daquela época; c) a necessidade de criação de mecanismos de enfrentamento de modalidades de criminalidade que não deixam vítimas específicas; d) a profissionalização das autoridades imbuídas da persecução penal; e) o ganho de complexidade do processo penal; f) a discricionariedade ínsita ao promotor público estadunidense.

Nos dias atuais, aproximadamente 94% das causas criminais levadas ao conhecimento do Poder Judiciário estadual norte-americano terminam por meio de uma negociação car-

reada no âmbito do espaço de consenso processual penal, ao passo que, na Justiça Federal, essa estatística sobe para 97%. Esse fato, somado ao histórico de quase dois séculos de utilização do instituto, faz com que a experiência norte-americana sirva como modelo ideal para o exame, tanto de *lege lata* quanto de *lege ferenda*, do incipiente espaço de consenso brasileiro. O *plea bargaining* confere uma modelagem minimamente compatível com a cláusula do devido processo legal.

3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLEA BARGAINING PELA SUPREMA CORTE NORTE-AMERICANA

Neste tópico, serão abordados doze julgamentos prolatados pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América ao longo de aproximadamente cem anos, os quais tiveram como objeto questões constitucionais ligadas ao *plea bargaining*. Não se está a afirmar, percebe-se, que todas as opiniões daquela corte sobre o espaço de consenso estadunidense serão apresentadas e destrinchadas. Importarão apenas aqueles casos nos quais alguma questão constitucional ligada à negociação em matéria criminal tiver sido suscitada e dirimida pela *Supreme Court of the United States*, de maneira que o conteúdo da decisão tenha passado a integrar o próprio molde constitucionalmente aceito do *plea bargaining*. Isso afastará do estudo, por exemplo, julgamentos nos quais se decidiu a respeito da constitucionalidade do reconhecimento público de culpa realizado à míngua de qualquer procedimento negocial prévio e sem a intervenção do júri (*Hallinger v. Davis*. Opinião da Suprema Corte dos Estados Unidos, 146 U.S. 314. Decisão proferida em 1893), ou opiniões em que se debateu o problema do interesse público na delação premiada (*Whiskey Cases*. Opinião da Suprema Corte dos Estados Unidos. *Moore et al. v. United States*, 99 U.S. 594. Decisão proferida em 1878), não as condições constitucionais de as obter. Por envolver uma gama de peculiaridades que demandariam estudo próprio, deixar-se-á de trabalhar o caso *North Carolina v. Alford*, de 1970, o qual deu origem aos famosos *Alford Pleas*.

Por razões de clareza, os julgados seguem uma mesma lógica de apresentação: exposição sintética dos fatos, indicação da questão a ser dirimida pela corte suprema, veredicto, fundamentos erigidos como suporte da conclusão atingida pelo tribunal e elementares acrescidos à modelagem constitucional do espaço de consenso pós-julgamento. Note-se que os fundamentos da decisão serão indicados depois da conclusão da Suprema Corte, tendo em vista ser essa a forma de julgados adotada pelo Poder Judiciário dos EUA. Na ausência de um paralelo perfeito entre os tipos penais previstos na legislação norte-americana e na brasileira, utilizar-se-á o recurso à analogia ao longo da explanação, apontando a infração criminal nacional mais semelhante àquela prevista pelo ordenamento estadunidense. Sem delongas, passa-se àquele que pode ser considerado o precursor da conformação atual do *plea bargaining* a partir da atividade jurisprudencial estadunidense, o caso *Hudson* (1926), que terminará no caso *Lafler v. Cooper* (2012).

A) *Hudson v. U.S.* - Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 272 U.S. Reporter, p. 451 (1926)

O caso em voga envolvia um réu acusado de estelionato via correios ao qual fora imposta pena privativa de liberdade depois de o increpado optar por não se opor à pretensão condenatória estatal por meio do *nolo contendere*, instituto semelhante, em uma analogia grosseira, à suspensão condicional do processo no Brasil. Em sede recursal, a defesa arguiu a impossibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade a uma hipótese na qual inexistia reconhecimento de culpa expresso nos autos.

A SCOTU considerou correta a decisão do juízo de piso que havia imposto a sanção privativa de liberdade ao recorrente sob o fundamento de que aquela corte realizou um apanhado histórico acerca das origens do *nolo contendere*, o qual remontava a uma prática inglesa registrada no cotidiano forense desde o caso *Queen v. Templeman*, de 1702, e que, de fato, envolvia, em sua gênese, uma oferta de pagamento de multa ao acusado em tro-

ca da clemência do rei. Todavia, entendeu a Suprema Corte que essa pretensão de pagamento de multa em troca de um perdão trazia consigo uma carga de confissão implícita, que significava, em última instância, um reconhecimento jurídico de culpa para os propósitos do caso, de maneira que nada impediria a imposição de pena de prisão no âmbito do *nolo contendere*. Em outras palavras, o instituto do *nolo contendere* admite que o réu seja tratado como se culpado fosse pelo Poder Judiciário, o que autoriza a aplicação de todas as penas previstas em lei, circunstância que inclui aquelas de prisão, se assim estiver previsto pela legislação de regência.

Ao bater pela aplicabilidade da pena de prisão ao réu que se valeu do *nolo contendere*, a Suprema Corte dos Estados Unidos acabou por definir uma importante característica do espaço de consenso processual penal, o de compatibilidade com todo e qualquer tipo de sanção criminal. Basta, para tanto, a expressa previsão legal que autorize a aplicação de penas privativas de liberdade no âmbito do *plea bargaining* ou, até mesmo, da espécie *nolo contendere*.

B) *Patton v. United States* – Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 281 U.S. Reporter, p. 276 (1930)

Tratava-se de uma acusação de corrupção ativa de agentes federais formulada em desfavor de um grupo de réus, conduta que não se exauriu em virtude da recusa dos servidores públicos em aceitar a oferta. Ao longo do julgamento perante o júri, no espaço de conflito, um dos jurados adoeceu gravemente e não conseguiu continuar. As partes, então, aquiesceram com a continuidade dos trabalhos perante um conselho de sentença formado por apenas onze jurados. Depois da prolação de um veredicto condenatório, o acusado recorreu ao questionar que a condenação não partira de um corpo formado por doze jurados, como garante a legislação.

Ao se debruçar sobre a matéria, a Suprema Corte entendeu que é dado às partes concordar com a finalização dos trabalhos em plenário mesmo na hipótese de incapacitação de

um dos jurados. Para chegar a essa conclusão, a SCOTUS bateu pela constitucionalidade da abdicação, da desistência pontual em um caso concreto do exercício de um direito fundamental próprio de cunho processual. Ao discorrer sobre o tema, a opinião prevalente consignou que a Constituição garante ao réu direito subjetivo a um julgamento pelo júri, proteção essa instituída em favor do próprio acusado. Logo, como titular exclusivo desse interesse protegido pela norma constitucional, é dado ao réu dele voluntariamente abdicar.

Partindo dessas ideias de autonomia da vontade e titularidade do interesse abdicado, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou ser insano, doentio, imaginar um cenário no qual o titular de um direito fosse obrigado a exercê-lo contra a própria vontade. A previsão constitucional de julgamento pelo júri não poderia se impor em desfavor do increpado que apenas deseja se declarar culpado. Esse mesmo raciocínio, pontuou a opinião prevalente, sempre permeou todo o sistema processual, daí se aceitar pacificamente a condenação de um réu que optou por aceitar a validade de depoimentos prestados em sua ausência ou de não efetuar questionamentos à parte contrária. A aplicabilidade da mesma lógica à desistência de exercício de um direito processual, pois, não deveria causar espanto. Dito de outro modo, negar ao réu a possibilidade de abdicar de seu direito implica convertê-lo ilegalmente em um dever, em um requisito de natureza imperativa.

Ainda em caráter *obter dictum*, a corte suprema dos EUA fixou o significado de julgamento pelo júri no âmbito da *common law*. Na oportunidade, estabeleceu que o réu possui direito a um julgamento público e justo, independentemente da forma, de maneira que a instrução criminal e o espaço de conflito não foram tidos como integrantes do molde constitucional do devido processo legal norte-americano. Basta, para fins de concretização da garantia do *due process of law*, que se assegure ao réu a prerrogativa potestativa de realização dessa instrução plenária.

Apesar de a *ratio decidendi* do caso *Patton v. U.S.* não aparentar similitude com a questão do *plea bargaining*, todas as questões constitucionais decididas pela SCOTUS como fundamento para o atingimento daquela conclusão se apresentam extremamente pertinentes. Isso porque a Suprema Corte decidiu, ao bater pela possibilidade de continuidade de um julgamento com um número de jurados inferior ao previsto legalmente, pela constitucionalidade da abdicação voluntária do exercício de direitos fundamentais de natureza processual. Ao definir que o réu pode excepcionalmente escolher ser julgado por um júri composto por apenas onze jurados, aquele tribunal também reconheceu que o réu pode optar, caso queira, por abdicar do próprio *trial by jury*, sem que isso implique violação à cláusula do devido processo legal. A SCOTUS, em suma, validou a base da barganha processual norte-americana.

Extraí-se desse julgamento que o *plea bargaining* possui respaldo constitucional nos termos da quinta emenda porque o titular de um direito constitucionalmente assegurado pode dele renunciar em um caso concreto, sob pena de sua indevida desnaturação em um dever legal e com fulcro na autonomia da vontade.

C) *Mcarthy v. United States* - Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 349, U.S. Reporter, p. 459. Decisão proferida em 1969

O caso em epígrafe envolvia um réu acusado de sonegação fiscal que, em um primeiro momento, aceitou proposta de acordo para solucionar a questão criminal no âmbito do espaço de consenso processual penal. Porém, posteriormente, recorreu da decisão judicial que ratificou o *plea agreement*, sob o fundamento de que o Poder Judiciário não verificara devidamente a presença dos requisitos consciência e voluntariedade, os quais devem permear toda a barganha. A Suprema Corte dos Estados Unidos deu razão ao recorrente, cassou o acordo e devolveu o caso ao juízo de piso, a fim de que esse diligenciasse conferir se o réu havia laborado de modo consciente e voluntário ao aceitar o *plea bargaining*.

A fundamentação da SCOTUS comungou de vários elementos suscitados no julgamento *Boykin v. Alabama*, no qual se fixou a tese de que a assunção de culpa (*guilty plea*) seja no espaço de conflito ou de consenso do processo penal, perpassa por uma declaração expressa de entendimento das consequências desse ato pelo réu. Todavia, no caso *Mcarthy v. U.S.*, a Suprema Corte avançou para afirmar que a consciência e a voluntariedade representam os requisitos que, uma vez atendidos, fazem com que o *plea bargaining* se adapte à cláusula do devido processo legal. Daí o imperativo de que o juiz venha a averiguar, pessoalmente, a presença dessas duas condições.

A Suprema Corte também definiu, em caráter *obter dictum*, os direitos abdicados pelo acusado que opta pelo *plea bargaining*, seja, o privilégio contra a não autoincriminação, o de confrontar os seus acusadores e o de ser julgado por um júri de seus pares. Seguindo essa linha de raciocínio e reconhecendo o quão sensível se revela a abdicção de direitos pelo réu que opta pela solução processual penal consensual, aquele Tribunal ainda sugeriu que o juiz somente poderia aceitar a declaração de culpa negociada se verificasse a existência de base probatória suficiente para tanto.

Em suma, o julgamento epigrafiado restou marcado por três razões: estabeleceu a consciência e a voluntariedade de como os requisitos vão adequar o *plea bargaining* à garantia do *due process of law*; cravou a necessidade de verificação pessoal da presença desses requisitos pelo juiz; flertou com a aferição da existência de uma base probatória sólida como condição para a homologação de eventual acordo.

D) *Brady v. United States*. (1970). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 397 U.S. Reporter, p. 742 (1970a). Concedido em 23 jun. 1969; argumentado em 18 nov. 1969; decidido em 4 de maio de 1970

Seguramente um dos mais importantes julgamentos sobre o *plea bargaining* prolatados pela SCOTUS, o caso *Brady v. U.S.* definiu a constitucionalidade da permuta de uma confissão por benefícios penais no es-

paço de consenso processual penal. Como essa troca constitui a pedra de toque do *plea bargaining*, pode-se afirmar que a decisão em comento sedimentou a questão da constitucionalidade do próprio instituto, até então frequentemente atacada em doutrina sob o fundamento de contrariar a essência do sistema adversarial, que pressupõe a submissão das provas produzidas ao longo do processo a um pesado escrutínio pela parte contrária (Utz, Pamela J., *Settling the facts*. Wilmington: Great Source Education Group, 1978)

O caso *Brady* versava sobre um réu acusado de sequestro qualificado pela lesão corporal. Em razão das evidências havidas em seu desfavor, mormente a descoberta da inclinação do corréu em delatá-lo, o acusado optou, em um juízo baseado puramente em estratégia, por confessar o delito e barganhar benefícios do órgão estatal acusatório. Posteriormente, porém, o increpado manejou recurso em face daquele mesmo acordo, ocasião na qual arguiu ter confessado mediante coação, representada pela possibilidade de ser submetido a uma reprimenda mais gravosa caso escolhesse ir a julgamento.

A relevância do julgado em voga exsurge do fato de que a coação alegada pelo réu não advinha de qualquer ato concreto e direto de violência dirigido pelo Estado em face do acusado com base na obtenção de uma confissão. Não se alegou a prática de quaisquer condutas agressivas da parte dos agentes estatais que barganharam com o recorrente. A alegação era de que o *plea bargaining*, por espelhar uma escolha entre uma condenação certa a uma pena menor e a incerteza de um julgamento que, em tese, poderia resultar em uma sanção mais gravosa, seria, por natureza, uma prática coercitiva e, portanto, inconstitucional.

A Suprema Corte norte-americana não deferiu a pretensão recursal e firmou a tese de que uma declaração de culpa formulada no espaço de consenso processual penal é constitucional quando o acusado assume a responsabilidade por um crime por preferir, dentro de uma escolha racional, a certeza de uma pena menor ao risco de receber uma penalidade maior.

Como o referido tribunal rebateu uma série de críticas formuladas pela doutrina estadunidense ao *plea bargaining*, e que eram trazidas à baila pela defesa técnica a SCOTUS cravou que tanto acordos quanto julgamentos podem ser igualmente acurados ou falhos, que inexistente uma superioridade técnica em tese de um sobre o outro, e que o controle jurisdicional da voluntariedade, estabelecido no julgamento *McCarthy v. U.S.*, serve para afastar de maneira suficiente o risco de autoincriminação falsa.

Ainda que em uma redação menos objetiva que o padrão, a corte ainda avançou para dizer que somente será reputado inválido o acordo firmado a partir de coação física, ameaça de coação física ou coação mental que sobrepuje a vontade do réu. Estabeleceu-se que será livre e voluntário o acordo não extraído por qualquer tipo de ameaça ou violência, nem obtido por meio de promessas implícitas ou explícitas ou a partir de influências tidas como impróprias.

Enfim, a importância do caso *Brady* deriva do fato de a Suprema Corte norte-americana reconhecer a constitucionalidade do elemento essencial do modelo de barganha estadunidense, o reconhecimento de culpa em troca de benefícios no espaço de consenso. Tal decisão erigiu a voluntariedade, agora jurisprudencialmente conceituada, a elemento central do *plea bargaining*.

E) *McMann v. Richardson* (1970). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 397, U.S. Reporter, p. 759 (1970b). Justia US Supreme Court Center. Argued: February 24, 1970, Decided: May 4, 1970.

Três acusados, em julgamento público e assistidos tecnicamente por advogados, abertamente se declararam culpados do cometimento de crimes de roubo. O réu Richardson, naquele contexto, também admitiu a prática de um delito de homicídio simples. No entanto, posteriormente, os increpados recorreram às cortes superiores a fim de questionar as condições nas quais foram obtidas as confissões extrajudiciais, formuladas antes da admissão

pública de culpa. Afirmando ter havido coação policial, acrescentaram que somente reconheceram a prática delitiva porque os advogados que atuaram na causa em um primeiro momento avaliaram mal as chances de sucesso deles no espaço de conflito, justamente em face da possibilidade de que o Poder Judiciário viesse a reconhecer a ilicitude da confissão produzida em caráter extrajudicial.

Examinada a pretensão formulada pelos recorrentes, que buscavam o reconhecimento da nulidade da confissão pública realizada judicialmente, a SCOTUS entendeu que ela não se sustentava. Como fundamento jurídico principal desse posicionamento, arguiu-se que a possibilidade de alegação de que uma confissão fora obtida mediante coação precluiria quando o acusado, uma vez devidamente orientado pela defesa técnica, optou, em um segundo momento, por assumir em juízo a culpa pelos fatos imputados em seu desfavor.

Porém, para além desse ponto fulcral do julgado, interessa, para fins de estudo do balizamento constitucional do *plea bargaining*, duas outras questões suscitadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos na opinião vencedora. A primeira delas refere-se à corroboração do precedente *Brady v. U.S.*, de modo que se reconheceu, novamente, que a simples sugestão de uma pena mais alta na hipótese de condenação pelo júri não importa em lesão à voluntariedade. A segunda, e mais importante, refere-se ao juízo de valor acerca da conduta do réu que escolhe abdicar do espaço de conflito e que desiste da produção probatória em audiência do tribunal, uma vez que tal comportamento passa a ser enxergado exclusivamente como uma decisão estratégica a cargo da defesa.

Inclusive, a Suprema Corte explicitou o quão difícil representa essa escolha a ser tomada pelo réu. Consignou-se que, na hipótese de produção probatória em audiência, os fatos constituirão objeto de profunda discussão entre as partes, sem que isso implique, necessariamente, que o júri chegará a uma solução acertada. Justamente em face da inevitável incerteza, o acusado e a defesa técnica

acabam obrigados a fazer um sopesamento da força do caso apresentado pelo Estado-acusação. Ao advogado cumprirá prever como os fatos, na compreensão dele, serão vistos pelo júri. Isso inclui, também, juízos hipotéticos acerca da admissibilidade das provas produzidas pela promotoria pública. Ocorre que questões, pela própria natureza desse tipo, não podem ser respondidas com certeza pelo procurador do réu, de maneira que uma avaliação competente das chances de sucesso serve para assegurar a voluntariedade da confissão (pressuposto da barganha) e impedir a anulação do ato, mesmo que o increpado, em um momento de posterior aconselhamento, mude de ideia.

O provimento jurisdicional ora analisado permite adicionar duas novas camadas à modelagem constitucional do *plea bargaining*. São elas a agora indubitável natureza estratégica defensiva e a importância do papel exercido pelo advogado na conformação do critério da voluntariedade. Ainda que não visto como um direito subjetivo do réu nesta fase da persecução penal, pela primeira vez a SCOTUS reconheceu, mesmo que implicitamente, a relevância da defesa técnica para a constitucionalidade do espaço de consenso processual penal.

F) *Parker v. North Carolina* (1971). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 397, U.S. Reporter, p. 790 (1970c). Argumentado em 17 nov. 1969; decidido em 4 maio 1970.

Um réu de quinze anos acusado dos crimes de furto qualificado e estupro questionou, do ponto de vista constitucional, uma parte do próprio conceito de voluntariedade para fins da barganha processual penal. A defesa técnica do réu alegou que o simples receio de uma condenação à pena de morte, sanção aplicável àqueles crimes no âmbito do espaço de conflito, macularia *de per se* o ânimo do increpado e conduziria, consequentemente, à nulidade do *plea agreement* obtido entre as partes. Em outras palavras, a certeza de afastamento da incidência da sanção capital no bojo do espaço de consenso se assemelharia a uma promessa ilegal, visto que o risco

de aplicação de pena de morte pós-derrota em julgamento representaria uma coação por natureza, circunstância que exigiria a própria invalidação do acordo.

Pois bem, o provimento ora analisado significou um aprofundamento da decisão prolatada em *Brady v. U.S.* Afinal, naquela oportunidade, a Corte Suprema definiu que a confissão deveria ser reputada voluntária quando obtida sem violência, ameaça ou promessas implícitas ou explícitas, sem especificar, contudo, o que essas últimas significariam. Em *Parker v. North Carolina*, a SCOTUS preencheu essa lacuna para estabelecer que promessas ilegais são aquelas que o Estado não pode cumprir, a exemplo de compromissos firmados fora dos autos.

A relevância do caso analisado para a sistemática constitucional do *plea bargaining*, então, deriva da identificação do conceito de promessas ilícitas para fins de aferição da voluntariedade. Toda promessa que o Estado possa cumprir deve ser reputada como legal. Logo, o compromisso de não aplicação da pena de morte, em caso de obter uma solução para a questão criminal no bojo do espaço de consenso, deve ser tido como constitucional, motivo pelo qual, aliás, restou denegada a pretensão recursal formulada pelo acusado em *Parker v. North Carolina*.

G) *Santobello v. New York* (1971). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 404, U.S. Reporter, p. 257 (1971). Argumentado em 15 nov. 1971; decidido em 20 dez. 1971.

Doutrinariamente enxergado como um dos julgamentos mais seminais em matéria de *plea bargaining* (Gasner, 1980), o caso *Santobello v. New York* faz jus à sua reputação porque permitiu o esclarecimento de uma série de importantes detalhes em matéria de conformação constitucional do espaço de consenso norte-americano. A discussão levada ao conhecimento da SCOTUS, basicamente, perquiria a validade de uma modificação de cláusulas do *plea agreement* promovida unilateralmente pelo Ministério Público depois de uma alteração do órgão de execução ofi-

ciante na causa. O réu, então acusado da prática de jogos de azar por discordar dos termos dessa inovação, alegou a quebra do acordo e recorreu ao Poder Judiciário pedindo que lhe fosse franqueada a possibilidade de retirar a sua declaração de culpa e de ver assegurada a possibilidade de submissão a julgamento.

A Suprema Corte concordou com a argumentação tecida pela defesa técnica e salientou que a minuta de acordo vincula a promotoria pública como instituição, independentemente do órgão de execução atuante no processo. Acrescentou que alterações promovidas unilateralmente pela acusação depois da obtenção de um acordo demandam necessariamente a abertura de prévia vista para manifestação do réu, providência que, caso não realizada, implicará anulação do *plea agreement*.

No caminho para chegar a essa conclusão, a Corte Suprema dos EUA definiu uma série de questões que, até hoje, marcam o perfil constitucional do *plea bargaining*. Primeiramente, definiu-se que nenhuma das partes possui direito subjetivo à homologação do acordo, dada a independência conferida à atuação jurisdicional. Também se bateu pela imutabilidade unilateral da avença, uma vez obtida em consenso pelas partes. Os deveres do juiz no espaço de consenso processual penal também foram objeto de expressa delimitação e terminaram sintetizados nos imperativos de verificação da justa causa e no velamento da consciência e voluntariedade do réu. Neste último ponto, diga-se de passagem, o julgado acabou por resumir o conteúdo de outros provimentos jurisdicionais prolatados anteriormente sobre o tema, e pela primeira vez houve uma compilação dos deveres definitivos do juiz no âmbito do *plea bargaining*.

A decisão analisada também se caracterizou porquanto, de modo inédito, a Suprema Corte americana elencou todos os pontos positivos da barganha processual penal. Ou seja, a SCOTUS promoveu um verdadeiro juízo de valor acerca do acerto do sistema de justiça criminal norte-americano ao adotar o *plea bargaining*. Salientou-se, na oportunidade, que o espaço de consenso processual penal

não significava apenas uma parte essencial do processo, mas uma peça altamente desejável dessa engrenagem por inúmeras razões, como a possibilidade de se resolverem de pronto diversos casos criminais, a redução do tempo de prisão provisória e o reforço do caráter de reabilitação da pena, o qual deriva da diminuição do tempo decorrido entre o fato e a imposição da sanção. Se os setores da doutrina norte-americana que se opunham à constitucionalidade da barganha ainda ostentavam alguma expectativa na reversão do precedente *Brady v. U.S.*, essas aspirações teriam decrescido exponencialmente depois da prolação da opinião da corte no caso *Santobello*.

A SCOTUS ainda preencheu uma última lacuna em matéria de voluntariedade que havia sido deixada em aberto quando da análise do caso *Brady*. Isso porque, naquela ocasião, não restou integralmente definido o conceito de ameaça para fins de aferição do caráter voluntário da barganha. Assim, o tribunal constitucional estadunidense fixou esse conceito em *Santobello v. New York*, de maneira que a ameaça passou a ser entendida como: promessa de mal físico, uso de falso testemunho da parte do poder público; promessa de aumento do número de acusações; negativa de conferir ao réu assistência por advogado ou de lhe informar acerca dessa possibilidade. Coroando a jurisprudência que vinha sendo paulatinamente construída acerca do *plea bargaining*, assentou-se que, em essência, a coação que macula a voluntariedade sempre depende da existência de uma conduta daquele que promete, não derivando, destarte, das meras condições das partes na negociação.

Em suma, além de representar uma declaração de apoio ao *plea bargaining* do mais importante órgão do Poder Judiciário norte-americano, o julgamento em testilha (em disputa) sedimentou a ausência de direito subjetivo à homologação do acordo, a sua imutabilidade unilateral, os deveres do juiz no espaço de consenso e as técnicas ilegais de negociação que representam ameaças e maculam a voluntariedade elementar essencial de validade na barganha processual penal.

H) *Bordenkircher v. Hayes* (1978). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 434, U.S. Reporter, p. 357 (1978). Argumentado em 9 nov. 1977; decidido em 18 jan. 1978.

No caso *Bordenkircher v. Hayes*, o Estado-acusação buscava a condenação de um réu em virtude de alegada venda de objetos falsificados. Durante a fase inicial da persecução penal, a promotoria pública, o acusado e a defesa técnica se envolveram em tratativas tendentes à obtenção de um acordo no âmbito do espaço de consenso, porém sem sucesso. Naquele momento processual, o promotor de justiça explicou ao réu que, na ausência de acordo, buscaria condená-lo na condição de delinquente habitual – circunstância que agravaria sobremaneira eventual pena final –, conduta que abandonaria na hipótese de solução consensual da questão. O acusado, todavia, rejeitou a proposta oferecida pelo Estado-acusação e optou por ir a julgamento, ocasião na qual a promotoria laborou na forma previamente exposta e mirou a condenação do réu como delinquente habitual. Condenado pelo júri a uma reprimenda superior àquela oferecida no espaço de consenso, o acusado recorreu do veredicto sustentando ter sido deliberadamente prejudicado pela promotoria pública, submetido a um ato de retaliação estatal e recebido uma sanção mais gravosa pelo simples fato de ter optado por exercer seu direito constitucional de ir a julgamento.

Ao examinar o caso, a SCOTUS acabou por tonificar o conceito de ameaça no contexto de negociação entre as partes, novamente complementando a opinião exarada pela corte em *Brady v. US*. Neste norte, entendeu-se que a contextualização da conduta a ser tomada pela promotoria na hipótese de encaminhamento da causa para instrução e julgamento perante o júri não maculava a vontade do acusado ou violava qualquer dispositivo constitucional. Desde que haja justa causa a fundamentar o posicionamento ministerial, à promotoria pública é dado indicar todos os cenários possíveis a se desenrolar ao longo da persecução penal, desde o mais suave, representado por eventual acordo, até o mais gravoso, consubstanciado em uma pena máxima aplicada no espaço de conflito.

Dito de outro modo, o promotor de justiça pode apresentar ao réu qual será a imputação nas hipóteses de solução consensual ou litigiosa. Somente o aumento de imputações sem justa causa qualificar-se-á como ameaça e invalidará, por ausência de voluntariedade, o acordo em matéria penal obtido entre as partes. Como se vê, a decisão examinada culminou por reconhecer a legalidade e a legitimidade de todas as práticas ordinárias de barganha, condicionando-as tão somente à demonstração da presença de suporte probatório a embasar o posicionamento da promotoria pública.

I) *Hill v. Lockhart* (1985) Suprema Corte dos Estados Unidos. Hill v. EUA - Lockhart. Volume 474, U.S. Reporter, p. 52 (1985). Argumentado em 7 out. 1985; decidido em 18 nov. 1985

A ação penal em comento envolvia acusações de furto e de homicídio. Nesse contexto, o réu alegou que somente se declarou culpado porquanto fora indevidamente informado pelo advogado acerca do percentual de pena que teria de cumprir para obter o benefício do livramento condicional (o procurador, à época, não entendeu pelo enquadramento da situação do acusado no conceito de reincidência, ao contrário do que restou decidido em sentença). A acusação, a seu turno, sustentou que as condições para obtenção do direito ao livramento condicional não constituíram objeto da barganha, ou seja, que a promotoria jamais fizera aquela promessa, de maneira ser incabível a invalidação do acordo por comportamentos praticados apenas por terceiros. A questão, em suma, cingia-se a saber se possível equívoco da defesa técnica na tarefa de aconselhamento do réu teria o condão de afetar o elemento voluntariedade de modo a invalidar o *plea agreement*.

Ao debruçar-se sobre o problema, a Suprema Corte dos EUA definiu que a defesa técnica não integralmente precisa não torna a atuação do advogado constitucionalmente inadequada, o que implicou a manutenção do acordo obtido entre as partes. Para chegar a essa conclusão, a SCOTUS reafirmou que a promessa

que macula a barganha se restringe àquela formulada pelo Estado-acusação fora dos autos. Leia-se, promessas efetuadas pela defesa técnica, desde que não manifestamente inviáveis, serão insuscetíveis de invalidar o *plea agreement*. Se as promessas que constam dos autos se encontram em consonância com a lei, e o Estado-acusação não assumiu obrigações fora do feito, o acordo deverá ser mantido.

Perceba-se que, ao reconhecer o caráter inócuo do aconselhamento jurídico não manifestamente ilegal para fins de validade do acordo, a Suprema Corte acabou por sugerir, ainda que sutil e implicitamente, que a defesa técnica integraria o procedimento de *plea bargaining*. Algo que abriu as portas para grande avanço, talvez uma revolução verificada nos julgados que se seguiram no instituto.

J) *Padilla x Kentucky* (2010). Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 559, U.S. Reporter, p. 356 (2010). Argumentado em 13 out. 2009; decidido em 31 mar. 2010

Em *Padilla*, um réu estrangeiro que residia legalmente nos Estados Unidos se declarou culpado, no bojo do espaço de consenso, de uma acusação de tráfico de drogas, com fincas a obter uma significativa redução da pena privativa de liberdade a ser cumprida. Todavia, falhou a defesa técnica na tarefa de advertir o acusado de que eventual condenação, em qualquer circunstância, poderia acarretar-lhe a deportação. Ao ver o risco de a deportação avizinhar-se, *Padilla* recorreu às instâncias superiores com o escopo de invalidar o acordo firmado com o Estado-acusação, sob o fundamento de que o requisito consciência inerente à barganha não estaria presente na hipótese, uma vez que maculado pela prestação de assistência técnica advocatícia deficiente – circunstância semelhante à figura do réu indefeso prevista no art. 497, V, do Código de Processo Penal brasileiro.

Inicialmente, importa asseverar que a Suprema Corte Norte-Americana, até aquele momento, vinha batendo pela impossibilidade de se reconhecerem vícios no negócio jurídico representado pelo acordo em maté-

ria criminal a partir de condutas não imputáveis ao titular da ação penal. No máximo, aquele tribunal chegara a assentir, a *contrario sensu*, que, em tese, uma assistência técnica totalmente incompetente, situação de caráter naturalmente excepcional, poderia vir a invalidar o *plea agreement*, desde que obedecidos os padrões estabelecidos no julgado *Strickland v. Washington* - Suprema Corte dos Estados Unidos. 466 U.S. 668 (1984). Disponível em: U.S. Supreme Court. Argumentado em 10 jan. 1984; decidido em 14 maio 1984.

A título de contextualização, *Strickland v. Washington* representou o *leading case* da jurisprudência norte-americana acerca do problema da defesa técnica inefetiva. Naquela oportunidade, decidiu-se que a demonstração desse fenômeno depende da sujeição concreta a um teste de duas partes. Inicialmente, o réu deverá demonstrar que o advogado que conduziu a defesa dele durante as fases de instrução e julgamento ostentou uma postura inferior quando comparada a padrões objetivos de razoabilidade. Em seguida, competirá a ele provar que, se não fosse pelos erros técnicos não profissionais cometidos pelo causídico, ter-se-ia obtido um veredicto diverso.

Note-se, pois, que, até o caso *Padilla*, toda a construção jurisprudencial (e até doutrinária) estadunidense acerca da efetividade da defesa técnica focava na fase de instrução e julgamento da persecução penal. O espaço de consenso processual penal era tido como uma fase meramente pré-processual na qual não se garantia ao réu o direito à assistência por advogado, de modo que, conseqüentemente, também não era cabível perquirir acerca do exercício efetivo da ampla defesa. Em *Hill v. Lockhart*, a SCOTUS, pela primeira vez, sinalizou a possibilidade de temperar esse entendimento, ao sinalizar a aplicação do precedente *Strickland* ao espaço de consenso. Todavia, em *Padilla v. Kentucky*, a Suprema Corte estadunidense entendeu que sempre cumpre ao advogado informar ao réu não cidadão americano sobre o risco de deportação em caso de condenação criminal. Para chegar a essa conclusão, a SCOTUS afirmou que o investigado possui direito à assistência técnica

competente por advogado na fase de barganha e, indo além, que a Sexta Emenda à Constituição Norte-Americana se aplica ao espaço de consenso.

Destarte, a Suprema Corte, no caso ora examinado, reconheceu não apenas o direito à assistência técnica efetiva por advogado no espaço de consenso processual penal, mas que essa prerrogativa decorre de uma exigência constitucional oriunda da Sexta Emenda. O reconhecimento da incidência da Sexta Emenda no plano da barganha processual penal representou uma revolução no instituto por uma simples razão: a norma em comento, juntamente com a quarta, quinta e décima quarta emendas, conformam o núcleo do devido processo legal na Constituição dos Estados Unidos da América (Lacy, Alex B. Jr. Washington & Lee Law Review, [s.l.], v. 23, p. 37-65, 1966).

Essas quatro emendas consagram, em especial, a ampla defesa, o contraditório, a não autoincriminação, a presunção de inocência, a celeridade processual, a inviolabilidade de domicílio e o devido processo legal propriamente dito. Assim, ao reconhecer a aplicabilidade daquela emenda ao espaço de consenso, a SCOTUS abriu o espaço para que o procedimento de *plea bargaining* se alijasse da analogia com um mero negócio jurídico entre particulares e se aproximasse de uma conformação diversa, como uma verdadeira fase de natureza processual da persecução penal.

Importante consignar que a conclusão supracitada não importa em um juízo de valor particular efetuado a partir da leitura do inteiro teor do acórdão. Consistiu, ao contrário, em uma preocupação suscitada no voto divergente do Justice Scalia, o qual ponderou os perigos em termos de celeridade processual de se expandir o conceito de devido processo legal ao *plea bargaining*. Outrossim, para arrebatar quaisquer dúvidas acerca do teor dessa decisão, a Suprema Corte retomou a discussão relativa à verdadeira extensão da cláusula do devido processo legal, e o fez de maneira ainda mais vocal, extensiva e aprofundada, em dois julgados prolatados em 2012, como se passará a expor.

L) *Lafler v. Cooper* (2012) Suprema Corte dos Estados Unidos. Volume 566, U.S. Reporter, p. 156 (2012a). Argumentado em 31 out. 2011; decidido em 21 mar. 2012.

Como visto em Padilla, a SCOTUS adotou a tese de que a garantia da assistência técnica efetiva por advogado na barganha derivava de um imperativo constitucional da norma insculpida na Sexta Emenda à Constituição Norte-Americana. Porém, aquele tribunal não chegou a dar um passo adiante para estabelecer, expressamente, a fase de negociação como uma parte integrante do processo criminal estadunidense. Essa tarefa recaiu sobre os casos *Lafler v. Cooper* e *Missouri v. Frye*, ambos julgados no mesmo dia, em 21 de março de 2012. Como a fase de discussão de *Lafler v. Cooper* se deu anteriormente, em 5/10/2011, considera-se que a apreciação pela Suprema Corte ocorreu primeiro, motivo pela qual a sua análise antecederá a de *Missouri v. Frye*.

Conforme adiantado, a causa analisada envolveu o *locus* do *plea bargaining* dentro do contexto do processo criminal norte-americano, circunstância relevante porque está relacionada diretamente à incidência da cláusula do *due process of law*. A situação concreta que ensejou o debate concernia a um réu acusado de tentativa de homicídio, o qual recusou uma proposta de acordo em virtude do aconselhamento técnico fornecido pelo procurador dele. Em síntese, o causídico alegou a seu constituinte que a promotoria pública não lograria êxito em demonstrar a intenção de matar em virtude de os disparos de arma de fogo terem atingido a vítima abaixo da linha da cintura, razão pela qual aconselhou o acusado a ir a julgamento. Depois de ser condenado pelo júri, o réu recorreu do veredicto sob o argumento de que, caso soubesse que a tese defensiva era considerada como juridicamente inviável, teria aceitado a oferta de acordo da promotoria.

A SCOTUS, ao esquadrihar os fatos, concluiu, novamente, pela aplicabilidade do precedente *Strickland* ao *plea bargaining*. Logo, compete ao acusado fazer a prova tanto da prestação de aconselhamento técnico defi-

ciente quanto de que, caso houvesse recebido uma assistência jurídica efetiva, teria tomado uma decisão diversa e aceitado a proposta ministerial. Neste norte, o tribunal em comento terminou por acolher a pretensão recorrente.

Mais importante que a conclusão em si, porém, se revelam os fundamentos erigidos pela corte máxima dos EUA. Inicialmente, a Suprema Corte reforçou a aplicabilidade dos precedentes Strickland, Hill e Padilla e reconheceu a existência de um direito subjetivo à assistência por advogado no espaço de consenso processual penal. Contudo, a opinião da corte avançou para dizer que a negociação deve ser enxergada como uma parte integrante do processo criminal norte-americano, concretizando o exato teor da preocupação externada pelo magistrado Scalia em *Padilla x Kentucky* de que as garantias inerentes à Sexta Emenda, integrantes da própria estrutura do devido processo legal, são integralmente aplicáveis ao *plea bargaining*. Eventual condenação pós-julgamento não possui o condão de sanear o vício ocorrido na fase de negociação porque as garantias inerentes ao devido processo legal, incidentes no *plea bargaining*, valem tanto para réus inocentes quanto para culpados.

A própria Suprema Corte compreendeu, durante o julgamento, a relevância de sua decisão. Tanto que declarou ter aberto um novo campo do processo penal constitucionalizado, o chamado Direito Processual Penal Negociado (*Plea Bargaining Law*). Reconheceu-se, ainda, que a negociação, agora uma inafastável parte integrante do processo criminal estadunidense, não deveria ser vista como um mal necessário, mas como um direito de natureza constitucional. Algo que, aliás, não poderia ser diferente, como consignado pela SCOTUS, já que o sistema de justiça criminal norte-americano deixou de ser um sistema de julgamentos para se transformar em um sistema de acordos.

Para evitar qualquer discussão inócua sobre o assunto, a Suprema Corte aproveitou o ensejo para declarar que, conquanto exista um *Plea Bargaining Law* e uma garantia

constitucional à assistência técnica efetiva por advogado, não há que se falar em direito subjetivo das partes ao acordo. Até por se cuidar de uma decisão de natureza estratégica, impossível impor às partes o dever de negociar ou, muito menos, de obter um eventual consenso acerca da questão criminal.

Nesse emblemático julgamento, a SCOTUS decidiu, em resumo: pela existência do direito à assistência técnica por advogado no *plea bargaining*; que o espaço de consenso estampa uma fase do processo criminal; que o *plea bargaining*, como procedimento, possui assento constitucional; que inexistente, porém, direito subjetivo à barganha ou ao acordo.

Todas essas conclusões reverberaram no caso *Missouri v. Frye* que, dadas as peculiaridades da situação concreta, serviram para adicionar alguns pontos na modelagem final do *plea bargaining*, conferindo-lhe seu assento atual.

M) *Missouri v. Frye* (2012). Suprema Corte dos Estados Unidos. *Missouri v. Frye*. 566 U.S. 134 (2012b). Disponível em: U.S. Supreme Court. Argumentado em 31 out. 2011; decidido em 21 mar. 2012.

Desta feita, os autos versavam sobre um réu acusado da infração penal de direção perigosa que buscava anular condenação prolatada depois da realização da competente audiência de instrução e julgamento, sob o fundamento de que a defesa técnica não lhe havia repassado a proposta de acordo formulada pela promotoria pública. Caso tivesse ciência tempestiva acerca da existência da oferta, ele a teria aceitado.

Como se vê, mais uma vez, o problema de índole constitucional trazido ao conhecimento da Suprema Corte estava relacionado ao direito à assistência por advogado durante o *plea bargaining* e propunha uma reflexão sobre os efeitos de eventual aconselhamento técnico inefetivo sobre a validade do acordo. Reiterando o teor da opinião prolatada concomitantemente em *Lafler v. Cooper*, a corte anulou a condenação e remandou a matéria ao espaço de consenso processual penal, por entender

que a assistência efetiva por advogado, parte nuclear da garantia do devido processo legal, se estende também ao *plea bargaining*.

Por mais que a conclusão atingida pela SCOTUS coincida com aquela exarada no julgado citado, as circunstâncias do caso concreto levaram o tribunal a acrescentar algumas camadas à modulação constitucional do *plea bargaining*. Primeiramente, definiu-se que constitui um dever a defesa técnica levar ao conhecimento do réu a existência de uma proposta de acordo ofertada pela acusação, sob pena de nulidade de todos os atos processuais subsequentes. A importância da redução da oferta a escrito da parte de acusação para fins de demonstração da inércia defensiva foi expressamente salientada na opinião majoritária da corte, reflexão seguida de uma tênue sugestão de que os estados da federação viessem a legislar nesse quesito.

Ao discorrer sobre como a doutrina que assegura a assistência por advogado em todas as fases críticas do processo se estende ao *plea bargaining*, a Suprema Corte estadunidense prolatou uma das mais impactantes declarações acerca da matéria em quase um século, a qual sepultou de vez a esperança de setores da doutrina que se opunham à negociação processual penal de extirpar a prática do ordenamento jurídico norte-americano. Em arremate, consignou-se que o espaço de consenso do processo penal não é um adendo do sistema de justiça norte-americano; ele é o sistema de justiça criminal daquele país.

A opinião exarada pela corte ainda bateu pela quase impossibilidade de se estabelecerem padrões capazes de balizar o desenvolvimento das negociações. Isso porque a própria natureza da barganha e o estilo pessoal de quem negocia impedem uma objetivação da questão. Cuida-se de um problema que deve ser deixado a cargo estrito das partes que laboram na busca de eventual consenso. Essas são, enfim, as mais emblemáticas opiniões exaradas pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América em matéria de *plea bargaining*.

4 AS DECISÕES DA SCOTUS E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Como se pode perceber, a jurisprudência da Suprema Corte delineou, ao longo dos anos, um verdadeiro Direito Processual Penal Negociado, dotado de assento constitucional próprio. E a compatibilização com um regime de direitos e garantias fundamentais se dá por meio de cinco principais vetores: (i) voluntariedade e consciência; (ii) informação adequada sobre imputação, consequências e direitos renunciados; (iii) base fática mínima e controle judicial; (iv) dever de lealdade e cumprimento do acordo pela acusação; e (v) assistência técnica efetiva durante as tratativas.

Assim, a barganha processual penal, vista por alguns críticos como mero mecanismo de racionalização do sistema, foi progressivamente recebendo uma moldagem constitucional à qual se incorporaram garantias integrantes do núcleo do devido processo legal. Obteve-se, como resultado, uma reconfiguração paulatina do espaço de consenso norte-americano, cada vez mais semelhante a um processo que a uma mera negociação mercantil.

Para o debate brasileiro sobre justiça negocial, a experiência norte-americana não deve ser tomada como modelo de simples importação, mas como repertório de problemas e soluções institucionais. A fixação de parâmetros normativos de controle capazes de reduzir assimetrias de poder, preservar a autonomia decisória do acusado e assegurar integridade na atuação estatal conforma tarefa a ser replicada pelo Ministério Público brasileiro no âmbito do acordo de não persecução penal. Se a expansão dos mecanismos consensuais no Brasil é fenômeno irreversível, o desafio passa a ser a concepção de um desenho institucional que maximize ganhos de racionalidade e celeridade sem sacrificar o conteúdo substancial das garantias processuais.

A experiência norte-americana reforça que a legitimidade do acordo depende menos de sua conveniência e mais da qualidade do procedimento negocial: transparência decisória, registro adequado, base fática e probatória

minimamente controlável, defesa efetiva e observância de compromissos assumidos. Para isso, os *standards* consolidados pela SCOTUS oferecem um referencial útil para qualificar o controle de legalidade e do devido processo legal, bem como fortalecer a confiança pública nas soluções negociadas.

No cenário brasileiro, a utilidade dos cinco vetores extraídos da experiência da SCOTUS projeta-se como um guia seguro para a atuação do Ministério Público na celebração de acordos de não persecução penal (ANPP) e colaborações premiadas. Ao aplicar esses parâmetros, o membro do *Parquet* assegura que o consenso não seja um cheque em branco, mas uma decisão processual qualificada, ancorada em elementos probatórios mínimos e imune a coerções ilegítimas. Assim, a atuação do promotor de Justiça deixa de ser meramente formal para se tornar um instrumento de preservação da integridade do pacto e de otimização da política criminal, cuja eventualidade de redução das taxas de congestionamento não sacrifica o devido processo legal.

Em outras palavras, no bojo do espaço de consenso processual penal previsto no art. 28-A do CPP, o promotor de Justiça não pode comportar-se como um atendente de uma operadora de telefonia que deseja firmar um contrato de adesão com um cliente. Na negociação, é dever do representante ministerial ouvir os argumentos da parte e de seu defensor, adequar os elementos da proposta às peculiaridades do caso e às circunstâncias pessoais do inculpaado, além de limitar os termos da imputação ao alcance do material probatório produzido na fase extrajudicial da persecução. Tais condutas não apenas conferem maior legitimidade ao espaço de consenso pátrio, mas o adequam vão adequar a uma modelagem constitucional típica de um Estado Democrático de Direito, em total compasso para com aquilo que decidiu a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, ordenamento paradigma sobre a matéria.

E não se diga que a experiência estadunidense seria inaplicável ao ordenamento jurídico brasileiro porque aquele país adota

o sistema jurídico da *common law*. A objeção segundo a qual a negociação em matéria penal seria instituto inerente à *common law* e, por isso mesmo, inconciliável com a tradição romano-germânica não resiste a um exame mais detido sob a perspectiva do Direito Comparado. Aliás, tal crítica repousa sobre uma compreensão excessivamente estática dos grandes sistemas jurídicos contemporâneos, como se *common law* e *civil law* constituíssem modelos hermeticamente fechados, dotados de uma identidade normativa imune a influências recíprocas. Sucede, contudo, que a circulação de categorias, técnicas e institutos entre diferentes ordens jurídicas representa fenômeno ordinário no processo histórico de formação e aperfeiçoamento do Direito. O transplante jurídico, longe de traduzir distorção metodológica ou anomalia sistêmica, corresponde a expediente recorrente de desenvolvimento normativo, desde que o instituto importado seja reinterpretado e ajustado às peculiaridades dogmáticas e institucionais do ordenamento receptor. Nessa medida, a alegação de incompatibilidade apriorística entre consensualidade penal e *civil law* inverte indevidamente a lógica do Direito Comparado: se a comunicação entre sistemas é a regra, a inconciliabilidade deve ser sempre demonstrada em termos estritos, e não simplesmente presumida.

Cumprе notar, ademais, que a oposição categórica entre *common law* e *civil law* se enfraquece ainda mais quando considerada à luz de sua evolução histórica. O que se observa, na contemporaneidade, não é a convivência entre modelos ontologicamente apartados, mas um progressivo movimento de reaproximação entre tradições que, em larga medida, partilham raízes comuns. De um lado, os ordenamentos de matriz anglo-saxã assistem ao incremento da produção legislativa e à crescente densificação normativa por via estatutária; de outro, os sistemas romano-germânicos reconhecem, de maneira cada vez mais intensa, a autoridade prática e vinculante dos precedentes judiciais, especialmente daqueles emanados das cortes superiores. Essa convergência não constitui surpresa, mas antes desdobramento histórico de um afastamento

que jamais foi absoluto e que, em perspectiva de longa duração, representa episódio relativamente circunstancial. Não é tecnicamente preciso, pois, conceber *common law* e *civil law* como universos estanques e incomunicáveis; mais adequado é compreendê-los como tradições que, embora dotadas de inflexões próprias, evoluem em constante intercâmbio e sob crescente influência recíproca.

Assentada essa premissa, perde consistência a tese de que o *plea bargaining*, por se haver desenvolvido de forma paradigmática nos Estados Unidos, seria por definição incompatível com o processo penal brasileiro. A localização histórica de seu florescimento, aliás, já lança dúvida sobre essa leitura essencialista: se a barganha penal fosse manifestação necessária da pureza estrutural da *common law*, seria de esperar que tivesse emergido prioritariamente na Inglaterra, e não no contexto norte-americano, no qual a interação com categorias próprias da *civil law* se mostra mais sensível. Some-se a isso o fato de técnicas negociais em matéria criminal serem identificáveis em ordenamentos historicamente muito diversos, o que evidencia que sua admissibilidade não decorre de pertencimento a uma única família jurídica, mas da presença de condições institucionais capazes de lhes conferir legitimidade. Em última análise, o ponto de convergência decisivo entre os sistemas não está na identidade de suas fontes formais, mas na base democrática que permite a conformação de mecanismos consensuais compatíveis com as exigências do devido processo. Por isso, o debate sério não deve girar em torno de uma suposta impossibilidade teórica de transplante, mas sim das condições, dos limites e das adaptações para que a negociação penal se harmonize com a estrutura constitucional e processual brasileira.

5 CONCLUSÃO

À vista do percurso histórico e jurisprudencial examinado, parece possível afirmar que a principal lição oferecida pela experiência norte-americana ao debate brasileiro não reside na simples utilidade pragmática da negocia-

ção em matéria penal, mas, antes, na constatação de que o consenso se legitima quando submetido a uma moldura estrita de devido processo legal. Se a própria Suprema Corte dos Estados Unidos, em um sistema que fez da barganha o eixo central de sua justiça criminal, viu-se compelida a construir progressivamente *standards* de voluntariedade, consciência, informação adequada, lealdade institucional, controle judicial e assistência técnica efetiva, também no Brasil se impõe rechaçar qualquer compreensão do Acordo de não persecução penal como mecanismo meramente informal de administração de casos. A consensualidade penal, para ser constitucionalmente admissível, não pode traduzir simples expediente de abreviação procedimental, nem servir de instrumento para deslocar, sob aparência de consenso, o centro de gravidade do processo para a pura conveniência persecutória.

Nessa perspectiva, o ANPP não pode ser reduzido a um mero contrato de adesão. A negociação penal constitucionalmente legítima exige decisão informada, liberdade real de escolha, base fático-probatória minimamente controlável, defesa técnica substancialmente efetiva e controle jurisdicional acerca de todas essas circunstâncias. Onde houver assimetria desmedida, induzimento impróprio ou incompreensão relevante das consequências jurídicas do acordo, não se estará diante de verdadeira justiça negocial, mas de expediente incompatível com as garantias que estruturam o processo penal em um Estado Democrático de Direito. A força legitimadora do consenso decorre da qualidade constitucional do procedimento por meio do qual ele é obtido.

Por isso, a correta assimilação da experiência comparada conduz a uma conclusão precisa: o futuro do ANPP, entre nós, depende menos de sua expansão quantitativa do que do rigor qualitativo com que venha a ser praticado e controlado. Se o consenso penal representa realidade irreversível no processo brasileiro, sua consolidação só será juridicamente defensável na medida em que permaneça subordinado ao devido processo legal, e não colocado no lugar dele. O acordo deve funcionar como técnica de tutela constitucionalmente adequa-

da do conflito penal, jamais como atalho burocrático para a obtenção célere de resultados estatísticos. Em outras palavras, o ANPP será legítimo apenas enquanto for um instrumento de processualidade garantida; convertido em simples pacto de adesão, ele perderá a base de justificação constitucional e se aproximará perigosamente de uma forma velada de erosão das garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ALSCHULER, Albert W. The supreme court, the defense attorney, and the guilty plea. *University of Colorado Law Review*, [s.l.], v. 47, p. 2-71, 1975.
- ALSCHULER, Albert W. Plea bargaining and its history. *Columbia Law Review*, New York, v. 79, n.1, p. 1-43, 1979.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2022.
- BOWMAN, Frank O. To tell the truth: the problem of prosecutorial 'manipulation' of sentencing facts. *Federal Sentencing Reporter*, [s.l.], v. 8, n. 6, p. 324-327, 1996.
- BUONO, Carlos Eduardo de Athayde; BENTIVOGLIO, Antonio Carlos Tomás. **A reforma processual penal italiana: reflexos no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 2. ed. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- DICK, John M. **Allowing Sentence bargains to fall outside of the guidelines without valid departures: it is time for the commission to act**. *Hastings Law Journal*, [s.l.], v. 48, p. 1017, 1997.
- FEELEY, Malcolm M. Plea bargaining and the structure of the criminal process. *The Justice System Journal*, [s.l.], v. 7, n. 3, p. 338-354, 1982.
- FISHER, George. Plea bargaining's triumph. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 109, p. 857-1086, 2000.
- FRIEDMAN, Lawrence M. Plea bargaining in historical perspective. *Law & Society Review*, [s.l.], v. 13, n. 2, p.247-259, 1979.
- FRIEDMAN, Lawrence M.; PERCIVAL, Robert V. **The roots of justice: crime and punishment in Alameda County, California, 1870-1910**. The University of North Carolina Press, p.173-176, 1981.
- GASNER, Stuart L. **Specific performance of "unfulfillable" plea bargains**. U. Mich. J. L. Reform, [s.l.], v. 14, p. 105, 1980.
- HE, Xin. Plea leniency and prosecution-centeredness in China's criminal process. University of Hong Kong Faculty of Law. **Research Paper** No. 2022/45, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4184653> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4184653>. Acesso em: 10.mar.2026.
- KAGAN, Robert A. Globalization and legal change: the "Americanization" of European law? *Regulation & Governance*, [s.l.], v. 1, n. 2, p.99-120, 2007.
- KELEMEN, R. Daniel; SIBBITT, Eric C. The globalization of American law. *International Organization*, [s.l.], v. 58, n. 1, p. 103-136, 2004.
- LACY, Alex B. Jr. The bill of rights and the fourteenth amendment: the evolution of the absorption doctrine. *Washington & Lee Law Review*, [s.l.], v. 23, p. 37-65, 1966.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de *civil law* e de *common law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.
- MILHOMEM, Leonardo Dantas; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 318, n.46, p. 51-74, ago. 2021.
- NEWMAN, D.J. Reshape the deal. *Trial*, v. 9, n. 11, 1973, *apud* ALSCHULER, Albert. Plea bargaining and its history. *Columbia Law Review*, [s.l.], v. 79, p. 1-2, 1979.
- PADGETT, John F. Plea bargaining and prohibition in the federal courts, 1908-1934. *Law & Society Review*, [s.l.], v. 24, n. 2, p. 413-450, 1990.
- POUND, Roscoe. The influence of the civil law in America. *Louisiana Law Review*, [s.l.], v.1, n. 1, p. 1-16, Nov. 1938.
- PEREIRA, Cláudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal consensual**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- PRADO, Geraldo. **Transação penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- RAMOS, João Gualberto Garcez. **Curso de processo penal Norte-americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- SARNER, Felicia. Fact bargaining under the sentencing guidelines: the role of the probation department. *Federal Sentencing Reporter*, [s.l.], v. 8, n. 6, p. 328-330, 1996.
- SIGMAN, Shayna M. An analysis of rule 11 plea bargain options. *University of Chicago Law Review*, [s.l.], v. 66, n. 4, art. 8, 1999.
- SKLANSKY, Jordan A. The nature and function of prosecutorial power. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Chicago, v. 106, n. 3, p. 473-520, 2016.
- SPENCER, J. R. O sistema inglês. In: DELMAS MARTY, Mireille. (org.). **Processos penais da Europa**. Tradução de Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 289-291.
- TETLEY, William. Mixed jurisdictions: common law vs civil law (codified and uncoded) (Part II). *Uniform Law Review - Revue de droit uniforme*, v. 4, n. 4, p. 877-905, 1999.
- VAYNMAN, Anna D.; FONDACARO, Mark R. Prosecutorial discretion, justice, and compassion: reestablishing balance in our legal system. *Stetson Law Review*, [s.l.], v. 52, p.31-53, 2022.
- VOGEL, Mary E. The social origins of plea bargaining: conflict and the law in the process of state formation, 1830-1860. *Law & Society Review*, [s.l.], v. 33, n. 1, p.161-246, 1999.
- WATSON, Alan. The evolution of law: continued. *Law and History Review*, [s.l.], v. 5, n. 2, p. 537-570, 1987.

