

ANPP e Crimes contra a Administração Pública: uma Análise Empírica.

Maria Trinyd Fernandes Parente (Universidade de Fortaleza – Graduação); Antonia Ana Luiza Sales de Sousa (Universidade de Fortaleza – Graduação); Maria Heloísa Nogueira da Silva Alves (Universidade de Fortaleza – Graduação); Francisca Lohanna Albuquerque Pinheiro (Universidade de Fortaleza – Mestrado); Nestor Eduardo Araruna Santiago (Universidade de Fortaleza – Professor Orientador)

Tema de interesse: Justiça Negocial

RESUMO

O estudo objetiva responder ao seguinte problema de pesquisa: como se dá a aplicação do ANPP nos crimes contra a administração pública? Tal modalidade delitiva possui notória particularidade ao acarretar danos ao erário e promover certa repulsa social, ocasionadas em função de estarem as condutas em comento vinculadas ao comprometimento da máquina pública. Portanto, com natureza analítico-descritiva, pura quanto aos resultados, a pesquisa caracteriza-se enquanto qualitativa e quantitativa, possuindo o fito de promover análise empírica acerca da discricionariedade do *Parquet* referente à propositura do Acordo de Não Persecução Penal em face de crimes contra a Administração Pública, bem como eventuais fatores inerentes à discricionariedade do Ministério Público passíveis de intervenção na propositura do instituto em função da natureza dos delitos. Por fim, a partir da referida coleta de dados, foi constatado percentual ínfimo de propositura do *parquet* no concernente à tais modalidades delitivas, fator que pode ensejar entendimento de baixa efetividade do instituto à solução dos crimes supracitados.

Palavras-Chave: ANPP; Ministério Público; Justiça Negocial; Crimes contra a Administração Pública;

Introdução

O conceito de “funcionário patrimonial” (Holanda, 2000) é utilizado para representar o indivíduo que tenderia a volatilizar a própria gestão política em detrimento de suas vontades particulares. Dentro dessa conceituação residem os crimes contra a Administração Pública: condutas provenientes de desvios comportamentais violadores da normatividade estatal em proveito próprio face à deterioração de padrões ético-jurídicos vinculantes (Garcia, 2017).

O presente estudo busca identificar a existência de eventuais critérios utilizados pelos membros do Ministério Público – além dos dispostos no rol do art. 28-A, do Código de

1



Processo Penal (CPP) – a partir do uso da discricionariedade concedida pela Constituição Federal de 1988 – previsto no art. 127, § 1º –, e reafirmado na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 8.625/93), no que consiste aos crimes contra a Administração Pública.

A escolha do referido recorte justifica-se pelo longo histórico de uma prática habitual de cometimento de delitos que possam gerar prejuízos ao erário, em especial de natureza financeira. Desse modo, a pesquisa em tela possui amparo na premissa de identificação dos parâmetros utilizados pelos membros dos órgãos do Ministério Público na propositura do ANPP, tanto referente aos requisitos estabelecidos no art. 28-A, do Código de Processo Penal quanto aos de origem discricionária, em consonância com a autonomia atribuída membro do Parquet. Tal medida se consubstancia em função da perspectiva da natureza das condutas e do conseqüente clamor social despertado na sociedade, proveniente dos danos ocasionados ao erário.

Objetiva-se, nesse contexto, identificar o posicionamento dos órgãos jurisdicionais e do Ministério Público acerca da aplicação do ANPP enquanto medida efetiva para a reprovação e prevenção dos crimes selecionados, por corresponder à alternativa proveitosa em face do oferecimento da denúncia, de ação penal e, a partir também de uma perspectiva de política criminal carcerária, de imposição de eventual prisão-pena, (Costa, 2023).

Metodologia

A critério de delimitação do campo de pesquisa, o presente estudo adotou, enquanto conceituação de crimes contra a Administração Pública, os dispostos no Título XI do Código Penal brasileiro (arts. 312 a 359-H), bem como os crimes de estelionato em hipóteses nas quais a vítima é a Administração Pública.

Acerca da metodologia, caracteriza-se a pesquisa por quantitativa e qualitativa, em sua natureza analítico-descritiva, pura quanto aos resultados. A configuração adotada foi promovida mediante a catalogação e análise de acórdãos – uso das ferramentas de pesquisa de jurisprudência, inserindo as palavras-chave “ANPP” e “crimes” e “Administração Pública” – do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5): 26 acórdãos, obtendo julgados datados entre os períodos de 03/02/2022 e 12/03/2024; do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE): (12 acórdãos), desde a vigência do ANPP a 23/04/2024, e Superior Tribunal de Justiça (STJ): 6 acórdãos, entre 07/02/2023 e 27/02/2024.

O espaço amostral utilizado em todos os órgãos jurisdicionais mencionados teve como marco temporal inicial a vigência da Lei 13.964/2019, encerrando-se até a data de 26/04/2024, estabelecida em função do momento de realização da pesquisa em comento.

A escolha de tais tribunais estudados se deu, com relação ao TJCE e TRF5, em razão do Ceará integrar enquanto ente federativo inserido em suas respectivas atuações jurisdicionais. No que se refere ao STJ, considera-se a sua competência significativa no julgamento de questões processuais penais, haja vista que envolve lei de natureza federal, conforme prevê o art. 105 da Constituição da República Federativa do Brasil.

2



No que consiste a revisão de literatura objeto do presente artigo, não foram obtidas referências específicas acerca da temática abordada, face ao diminuto decurso de tempo da propositura do instituto somado ao grau de especificidade dos delitos em tela. Assim, versa o trabalho de conciliação de revisão da literatura obtida para com decisões judiciais no referente à matéria.

Resultados e discussão

Para Silva Araújo e Carneiro de Araújo (2024), os crimes contra a Administração Pública despertam certo clamor social em face dos prejuízos causados à promoção de políticas públicas e investimentos no bem-estar social da coletividade, fator que acaba por catalisar a premissa de que o desconforto social causado pelo sujeito ativo que pratica o delito por meio de, a título exemplificativo, desvio de recursos públicos, deve ter incidido, sobre si, um paradigma da pena imposta severa e desproporcionalmente.

O contexto de influência da opinião pública em função da prática dos delitos objetos de estudo podem inferir de forma negativa na propositura do Acordo de Não Persecução Penal, vez que o instituto possui, enquanto uma de suas premissas, a necessidade de que seja a medida razoável e suficiente para a repreensão do delito.

Tal circunstância coaduna com os pressupostos do Direito Penal do Inimigo (Guerrero, 2013), que consiste na propositura de tratamento diferenciado, de caráter prospectivo, ao sujeito ativo de tais delitos, implicando em certa restrição de garantias, as quais naturalmente são conferidas ao indivíduo comum, distinção não compatível com o Estado Democrático de Direito.

É justamente dentro dessa problemática que se insere a atuação da justiça de natureza negocial. Nas palavras de Silva Araújo e Carneiro de Araújo (2024):

Sob um viés tradicional, Salm e Leal (2012) admitem que um Judiciário organizado de modo a proporcionar uma justiça estritamente formal e punitivista teria pouco espaço para admitir a aplicação da justiça restaurativa. Porém os autores reconhecem que mudanças conjecturais ocorridas contemporaneamente, especialmente a partir do processo de reabertura democrática inaugurada nos anos 1980 na América Latina, demonstram uma preocupação em converter os espaços decisórios em ambientes menos burocráticos mediante a construção de locais mais democráticos, com mais possibilidades de diálogos e participação ativa na elaboração de soluções.

Nessa perspectiva, é possível observar certo avanço na legislação brasileira: na medida em que, na seara cível, instituiu-se o Acordo de Não Persecução Civil (art. 17-B, Lei n. 14.320/2021) como alternativa para o ressarcimento de danos gerados ao erário, no âmbito criminal logrou-se, com a vigência do Pacote Anticrime, o Acordo de Não Persecução Penal. Trata-se, este, o foco do presente estudo, que consiste em instituto mais benéfico, por representar medida alternativa ao encarceramento, desde que preenchidos os requisitos constantes no art. 28-A, do Código de Processo Penal. Ademais, seus efeitos negativos, em



maioria, são passíveis de reparação com o consequente ressarcimento da máquina pública, mediante acordo entre o Ministério Público e o sujeito ativo.

Evidencia-se, com base no estudo coletado, que não há, em tese, vedação expressa no dispositivo mencionado no que concerne à aplicação dos institutos da justiça restaurativa nos crimes contra a Administração Pública. A partir disso, objetiva-se compreender, em razão da natureza específica dos delitos em estudo, como funciona a dinâmica de propositura do ANPP referente aos crimes contra a Administração Pública.

Sob a ótica processualística penal, os delitos contra a Administração Pública resguardam determinadas particularidades, as quais, *per si*, dificultam a propositura do instituto, seja em proveito do gravidade em abstrato do crime, a qual é determinada pela própria Constituição Federal de 1988, seja em função da resistência, no caso concreto, dos sujeitos ativos em efetuar a confissão, assumindo a responsabilidade pelo delito. Além disso, é passível de enumeração enquanto fator que, eventualmente, possa vir a comprometer a efetividade das medidas de justiça restaurativa, qual seja o ANPP, a postura dos membros do Ministério Público e dos órgãos jurisdicionais no concernente aos crimes contra a Administração Pública (Silva Araújo e Carneiro de Araújo, 2024).

No intuito de tutelar tal problemática, foi proferido, pelo Ministério Público do Estado do Piauí, Ofício Circular n. 23/2021 do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais (CAOCRIM), que reconhece inexistir óbice legal à propositura do Acordo de Não Persecução Penal no concernente aos delitos contra a Administração Pública, dispondo:

Noutro giro, impende destacar que, na legislação brasileira, existem outros negócios jurídicos consensuais, tais como, a colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013), o acordo de leniência (art. 16 da Lei nº 12.846/2013) e o acordo de não persecução cível (art. 17, § 1º, da LIA, inserido pela lei nº 13.964/2019), que pressupõem a restituição integral do dano, sendo um contrassenso impedir que apenas o Acordo de Não Persecução Penal instrumentalize o ressarcimento pelo prejuízo sofrido pelo ofendido.

Contudo, ainda que o Ofício Circular n.23/2021 mencionado, seja favorável ao referido instrumento da justiça negocial, reconhece enquanto condição basilar para a sua propositura a reparação do dano ocasionado e restituição da vítima, de forma que atribui ao Ministério Público a competência para analisar, de forma discricionária, a plausibilidade da medida sob o parâmetro de minimização dos danos causados.

Em similitude, a Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, em “Questões Práticas sobre o Acordo de Não Persecução Penal”, versa acerca da ampla possibilidade de propositura do ANPP em hipóteses concernentes a crimes contra a Administração Pública, estabelecendo, enquanto condição para a extinção da pena, a reparação integral do dano ao erário.

Nesse parâmetro, muito embora a Resolução nº 181/2017 do CNMP, ao dispor acerca da matéria, estabelece vedação expressa, vide art. 18, §2º, ela não encontra justificativa coerente, tendo se tornado, inclusive, ilegal (Aras, 2020, p. 193). Desse modo, após a vigência do Pacote Anticrime, restou pacificado acerca da possibilidade fática da propositura do ANPP



em crimes contra a Administração Pública, ante a ausência de vedação expressa, bem como adequação e proporcionalidade da medida.

A título exemplificativo de plausibilidade fática de ressarcimento aos cofres públicos, consta o caso de firmamento de acordo de não persecução penal em Ceres pelo Ministério Público de Goiás (Ministério Público do Estado de Goiás, 2024), o qual, datado de 10 de junho de 2024, com homologação prevista para 09 de setembro, contou com sete investigados por corrupção e outros delitos, destinando mais de R\$ 121.000,00 (cento e vinte e um mil reais) a entidades e projetos sociais.

Ou seja, o entendimento consolidado é o de que fica à critério da promotoria de justiça competente a averiguação acerca da razoabilidade e plausibilidade da propositura do instituto, para além do preenchimento dos requisitos entabulados com a instituição do art. 28-A, no pertinente à consideração de cabimento do ANPP enquanto passível de proporcionar o ressarcimento integral dos danos ocasionados aos cofres públicos. Contudo, como mensurar a plausibilidade da medida para o ressarcimento adequado em matéria de crimes que, por sua natureza, já despertam certo clamor social?

É cediço que o não oferecimento tempestivo do Acordo de Não Persecução Penal, desacompanhado de motivação idônea, constitui, em verdade, hipótese de nulidade absoluta (AgRg no HC n. 762.049/PR, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 17/3/2023. Informativo nº 769, STJ). Nesse esteio, objetivando obter a resposta aos questionamentos elencados na presente pesquisa, bem como compreender o que consistiria, de fato, motivação idônea à não propositura, foram analisados e coletados acórdãos – datados da vigência do instituto até a data de produção do presente estudo –, a respeito da matéria, dos Tribunais mencionados, no fito de compreender como os órgãos jurisdicionais e ministeriais utilizam o ANPP no que concerne a tais delitos. Assim, foram extraídos os respectivos dados, conforme consta na Tabela 1.

No que consiste aos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, obteve-se um acórdão que decidiu pelo não cabimento do instituto em análise em face da insuficiência da medida para a reprovação e prevenção delitiva, na medida em que 4 acórdãos fundamentaram o descabimento com base na retroatividade até o recebimento da denúncia, e 1 observou a não aplicação do Acordo de Não Persecução Penal por falta de prequestionamento (Superior Tribunal de Justiça, 2024).

Quanto aos acórdãos do TJCE, as demandas predominantes relacionam-se ao marco temporal da retroatividade do instituto, exceto 1 acórdão em que a recusa do Ministério Público baseou-se na reincidência, pois o investigado figurava em 2 outros processos relacionados ao analisado, ainda que sem trânsito em julgado (Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2024).

Com relação aos acórdãos do TRF5 (Tribunal Federal da 5ª Região, 2024), observou-se: 3 acórdãos, nos quais o Acordo de Não Persecução Penal fora proposto pelo MP, dos quais 2 foram renunciados pela defesa, havendo o posterior rescisão pelo parquet do terceiro; 2 acórdãos que cancelaram a impossibilidade de discutir a temática do ANPP via Habeas Corpus; 2 acórdãos no qual o caso não preencheu os requisitos necessários à propositura do instituto, e 1 acórdão referente ao não oferecimento do instituto após o recebimento da denúncia.



Nos demais casos, os órgãos jurisdicionais e ministeriais julgaram pelo não cabimento do Acordo de Não Persecução Penal por não se tratar de direito subjetivo do réu, bem como por julgarem não ser medida efetiva para a reprovação e prevenção dos delitos deste estudo.

Conclusões e Recomendações

Portanto, o que se pode extrair, a partir da análise dos acórdãos supracitados, seria a constatação de que há, na prática, índices diminutos de casos, nos quais o órgão ministerial entende a propositura do instituto enquanto medida cabível para a reprovação e prevenção dos crimes contra a Administração Pública, ainda que não haja vedação expressa na legislação processual penal sobre tais delitos.

Ademais, verifica-se que, até então, as questões atinentes ao Acordo de Não Persecução Penal que chegam ao Tribunal de Justiça do Ceará, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Federal da 5ª Região, não fornecem dados específicos acerca do tratamento quanto aos crimes Contra a Administração Pública abordando questões mais genéricas, inerentes à natureza do instituto.

Acrescenta-se que, a partir dos acórdãos coletados, também não foram verificadas propostas de reparação de danos, cláusula prevista no art. 28-A, inciso I, do Código de Processo Penal, a qual seria, em tese, passível de ser utilizada, levando em consideração que boa parte dos delitos objetos deste estudo envolvem danos de cunho pecuniário ao ente estatal.

Portanto, a análise empírica trouxe a seguinte resposta ao problema de pesquisa formulado: embora inexista vedação legal expressa à aplicação do ANPP em casos de crimes contra a Administração Pública, os órgãos ministeriais entendem, na prática, como medida não cabível para a devida reprovação e prevenção do delito. Além disso, a fiscalização por meio dos órgãos jurisdicionais se encontra restrita à discricionariedade dos membros do *Parquet*, no que consiste à propositura do instituto.

Referências

Aras, Vladimir. O acordo de não persecução penal após a lei 13.964/2019. Lei anticrime comentada. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.

Brasil. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>.

Brasil. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>.

Brasil. Lei Nº 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm.

Carvalho, Sandro Carvalho Lobato de Questões práticas sobre o acordo de não persecução penal / Sandro Carvalho Lobato de Carvalho. – São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.





230. Recuperado de: <https://cdn-0.mpma.mp.br/publicacoes/13703/25298d1dcdd2eaa58577d1389ca5a1ab.pdf>

Costa, Ane Cristina Vieira Medeiros Silva. O Acordo de não Persecução Penal: uma solução para encarceramento?. Boletim IBCCRIM, v. 31, n. 372, p. 29-31, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10038664> Recuperado de: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/780.

Da Silva Martins, Dilson & Bandeira, Ana Pressília Silva. Acordo de não persecução penal como alternativa ao não encarceramento.

De Aguiar, David Kerber. CORRUPÇÃO ATIVA EMPRESARIAL E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.

Garcia, Emerson. Improbidade administrativa. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Guerrero, Ramiro Anzit. A BASE IDEOLÓGICA DO DIREITO PENAL DO INIMIGO (GÜNTER JAKOBS): SOCIEDADE DE RISCO E SEUS EFEITOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. REVISTA ESMAT, v. 5, n. 5, p. 191-217, 2013. Recuperado de: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/78

Holanda, Sérgio Buarque de. Raízes do brasil. In: Raízes do Brasil. 2000. p. 220-220.

Oliveira, Alanna Siqueira Simonetti. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A IMPORTÂNCIA DOS INSTITUTOS DESPENALIZADORES. Revista Jurídica In Verbis, v. 26, n. 49, 2021. Recuperado de: <https://www.inverbis.com.br/index.php/home/article/view/119>.

Silva Araújo, G & Carneiro de Araújo, J. A. A aplicabilidade da justiça restaurativa nos atos de improbidade administrativa e nos crimes contra a administração pública. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 32, n. 377, p. 28-31, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10693705. Recuperado de: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/995.

Ministério Público. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181 de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília-DF, 2017. Recuperado de: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>.

Ministério Público do Estado do Piauí. Ofício Circular nº 23/2021 do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais (CAOCRIM). (2024, 20 de maio) Recuperado de: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/08/Oficio-Circular-no-23-2021-Enunciados-I-Ciclos-de-Debates-Criminais-ANPP.pdf>.

Ministério Público do Estado de Goiás. MPMGO firma acordo de não persecução penal em Ceres com 7 investigados e destina mais de R\$ 121 mil a entidades e projetos sociais.(2024, 11 de julho).Ministério Público do Estado de Goiás. Recuperado de: <https://www.mpmgo.mp.br/portal/noticia/mpgo-firma-acordo-de-nao-persecucao-penal-em-ceres-com-7-investigados-e-destina-mais-de-r-121-mil-a-entidades-e-projetos-sociais>.

Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência n. 769 - 4 de abril de 2023. AgInt no REsp 2.024.133-ES, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 13/3/2023, DJe 16/3/2023. Retroatividade da lei mais benéfica. Possibilidade. Art. 5º, XL, da Constituição Federal. Princípio do Direito Sancionatório. Recuperado de:



<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=019850>.
 Superior Tribunal de Justiça. STJ - Jurisprudência do STJ. (2024, 26 de abril) Recuperado de: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>
 Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. (2024, 26 de abril) Consulta de Jurisprudência de Segundo Grau. Recuperado de: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do;jsessionid=84FFC0DEAFF9BDB0716D804C76102D27.cjsg2>
 Tribunal Federal da 5ª Região. (2024 26 de abril). Julia | Pesquisa inteligente. Recuperado de: <://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#consulta>

Apêndices, anexos e notas de final de texto

Tabela 1

Hipóteses de cabimento segundo o Ministério Público

ÓRGÃO	Nº DE ACÓRDÃOS	MP CONSIDEROU O ANPP MEDIDA CABÍVEL
STJ	6	0
TRF5	26	3 ¹
TJCE	12	0

1. Nenhum foi efetivo, pois, apesar de considerado cabível, sua propositura não foi promovida nem efetivada no caso concreto;

