



Justiça Penal Negocial no Ceará: Aplicação do Acordo de Não Persecução Penal pelo Ministério Público do Estado do Ceará

Francisca Lohanna Albuquerque Pinheiro¹, Nestor Eduardo Araruna Santiago².

1. Universidade de Fortaleza - Mestranda em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza.
2. Universidade de Fortaleza - Doutor em Direito (UFMG), com estágio pós-doutoral (Universidade do Minho), docente da UNIFOR e UFC.

Métodos alternativos de solução de demandas judiciais

RESUMO

A justiça penal negocial tem ganhado destaque no cenário jurídico brasileiro como uma alternativa eficaz para a resolução de conflitos penais, especialmente com o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) introduzido no art. 28-A do Código de Processo Penal com o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) e proposto pelo Ministério Público ao acusado. O instituto visa proporcionar solução consensual para crimes de menor gravidade, evitando a instauração de processos judiciais. A finalidade desta investigação é oferecer pesquisa sobre a atuação do Ministério Público na aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Estado do Ceará, de modo a averiguar eventuais convergências e divergências, com base no art. 28-A do CPP, que ensejam a possibilidade de proposição normativa. A pesquisa adotará o método qualitativo e quantitativo, valendo-se de um espaço amostral e com uso da Lei de Acesso à Informação (LAI), tendo por objetivo estabelecer os parâmetros utilizados pelo Ministério Público do Estado do Ceará para o oferecimento ou não da proposta de Acordo de Não Persecução Penal na fase pré-processual. Serão realizadas entrevistas e levantamento de dados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) nas promotorias da Comarca de Fortaleza-CE que tenham utilizado o Acordo de Não Persecução Penal nos últimos 5 anos, excluindo-se as promotorias especializadas. Parte-se da hipótese que o Ministério Público do Estado do Ceará não utiliza adequadamente o instituto, que é posto à sua disposição justamente para evitar a propositura de ações penais e, assim, desafogar o Poder Judiciário e permitir que o Ministério Público do Estado do Ceará concentre-se em persecuções penais com maior chance de efetividade penal.

Palavras-Chave: ministério público; acordo de não persecução penal; justiça consensual.

Introdução

O acordo de não persecução penal foi inserido no art. 28-A do Código de Processo Penal pela Lei 13.964/19 (Brasil, 1941) e amplia os espaços de consenso no processo penal (Bittar,

1



2020, p. 28), flexibilizando o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública e a imprescindibilidade do procedimento penal. É certo que, mesmo antes da regulamentação legal do instituto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) havia editado a Resolução n. 181/2017 (Brasil, 2017), incorporando o ANPP à praxis forense; porém, a carência de lei e a extrapolação dos limites de regulamentação do CNMP conduziu ao questionamento do instrumento normativo perante o STF.

A flexibilização do princípio da obrigatoriedade da ação penal possibilitou que o Ministério Público adotasse uma postura baseada na justiça consensual para a resolução de lides penais, atribuindo-lhe um protagonismo como parte e titular da ação penal, vez que ao parquet como representante do poder punitivo estatal, é dada possibilidade para o não oferecimento da ação quando cumprida determinadas condições legais. Essa mitigação da obrigatoriedade da ação penal decorre de políticas criminais e de mudanças legislativas que surgiram com a Constituição Federal de 1988, e que tem como objetivo diminuir o fluxo e a morosidade estatal em ações penais, temática afeita ao Constitucionalismo Público.

Uma vez apurada a autoria e havendo justa causa, o Ministério Público deve oferecer a hipótese acusatória. No entanto, enquadrando-se em uma das hipóteses de justiça negocial, como é o caso da transação penal, da suspensão condicional do processo ou do acordo de não persecução penal, poderá ensejar a não punibilidade do acusado. A transação penal e o acordo de não persecução penal ocorrem na etapa pré-processual e mitigam o princípio da obrigatoriedade da ação penal, já a suspensão condicional do processo se dá quando a ação penal já está instaurada e mitiga o princípio da indisponibilidade da ação (Bizzotto, 2020).

Entretanto, na prática forense, muitas vezes há um distanciamento entre a teoria e a prática, causando uma lacuna em que a lei não é aplicada. A ação ou omissão do jurisdicionado passa a ser pautada por posicionamentos decorrentes de acordos processuais, que, muitas vezes, não abrangem a multiplicidade de condutas humanas. Mesmo nos casos em que a propositura do ANPP não ocorreu, é possível provocar o MP ou o Judiciário, sendo que este não poderá obrigar aquele a oferecer o acordo, mas apenas remeter o caso ao órgão revisor do MP (Santiago et al., 2023).

O acordo de não persecução penal é distinto de institutos norte-americanos como o plea bargain, porque não implica em condenação com supressão de fases processuais, mas segue a mesma lógica dos acordos estadunidenses, já que “nos tempos modernos, o plea bargain tornou-se o principal procedimento através do qual nos livramos de uma grande proporção de casos de crimes graves.” (Langbein, 2019, p. 115). Nesse modelo, o órgão de acusação fica dispensado do ônus de provar a culpa do acusado e o tribunal o condena com base em sua declaração de culpa (RINCEANU, 2018).

Na origem, o Projeto de Lei n. 882/2019, convertido na Lei 13.964/19, trazia como justificativa que “o acordo descongestiona os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves”, indicando a redução do trabalho como um objetivo a ser alcançado pelo instituto. (Vasconcellos, 2015, p. 217).

Algumas discussões passaram a desaguar nos tribunais e ensejar debates doutrinários, por exemplo: retroatividade da norma processual penal para alcançar processos criminais anteriores à vigência do instituto (Bem & Martilnelli, 2021, online); a necessidade de confissão antes do oferecimento; a necessidade de pagamento do tributo nos crimes contra a ordem tributária (Daguer & Soares, 2021, online).

2



Pretende-se observar como se dá a aplicação do ANPP pelas Promotorias de Justiça de Fortaleza/CE, e se há correlação entre o que diz o art. 28-A do CPP e o que é previsto nos acordos realizados com os autores do fato, de modo a verificar a possibilidade de proposição normativa para tratar sobre as lacunas na aplicação da lei, já que parte-se da hipótese de que há desconformidades na aplicação do instituto.

Metodologia

A escolha de um método específico se relaciona com a natureza do objeto de estudo e os objetivos da pesquisa. Em geral, a pesquisa qualitativa é empregada quando se objetiva: dar voz a grupos minoritários ou socialmente excluídos, 2) interpretar a relevância de um fenômeno social específico ou propor novas teorias (Ragin, 2007, p. 34). Por sua vez, a abordagem quantitativa é usada quando se objetiva: 1) identificar padrões gerais, 2) realizar previsões ou testar proposições teóricas (Ragin, 2007, p. 34). Outra distinção importante que cabe ressaltar é que a metodologia quantitativa permite identificar a existência de um dado fenômeno social, sua abrangência e a intensidade dos efeitos observados, mas não possibilita a identificação do mecanismo causal (King et. al., 1994, p. 56). Por sua vez, a metodologia qualitativa descreve detalhadamente as relações de causa e efeito do fenômeno estudado, mas não permite a generalização das observações (King et. al., 1994, p. 56).

Para o desenvolvimento da pesquisa, pretende-se realizar entrevistas nas Promotorias de Justiça de Fortaleza/CE, com exclusão das especializadas, que utilizaram o instituto nos últimos 5 anos, avaliando se seus requisitos são cumpridos conforme a legislação e se há necessidade de regulamentação específica para garantir sua efetividade na propositura e cumprimento.

Para isto, será realizado um estudo que busque responder os seguintes questionamentos: Há um guia de uso do ANPP na promotoria? Quais critérios são usados para determinar a pena mínima? Depois de cumpridos os requisitos, como seguir com o ANPP? Até quando o ANPP é oferecido pela promotoria? Como a promotoria usa o ANPP para crimes anteriores à Lei nº 13.964/19? A promotoria vê o ANPP como um direito, escolha ou obrigação do investigado? Quais termos são ajustados na aplicação do ANPP pela promotoria? Em quais situações a promotoria não usa o ANPP?

Quanto à análise de dados, objetiva-se realizar levantamento das propostas de ANPP junto aos setores do MPCE que tenham atribuição de fazê-lo, por meio de solicitações formuladas com base na Lei de Acesso à Informação (LIA – Lei n. 12.527/2011). Para assim, avaliar as seguintes variáveis: o lócus e momento de propositura do acordo pelo Ministério Público; o lócus e momento de avaliação da proposta de acordo entre o autor do fato e a defesa; o lócus e momento de celebração do acordo entre o Ministério Público, autor do fato e a defesa; A utilização da confissão exigida pelo acordo nas hipóteses de descumprimento das condições; meios de impugnação quanto à recusa do acordo pelo ministério público ou juiz; a fundamentação para a recusa do ANPP.

Ademais, a pesquisa objetiva sistematizar um panorama regional dos parâmetros adotados para a aplicação do ANPP, tal como introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n. 13.964/2019 e incorporado no art. 28-A do CPP, de modo a proporcionar ao MPCE um conhecimento empírico a respeito da aplicação do ANPP que permita estabelecer uma linha

3



de base para evoluções futuras e tratativa sobre proposição normativa que possibilite a sua efetiva aplicação.

Resultados e Discussão

A aplicação do Acordo de Não Persecução Penal pelo Ministério Público segue um procedimento específico, conforme estabelecido pela Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tendo as seguintes etapas: 1) identificação do caso elegível: em que o MP identifica os casos em que o ANPP pode ser aplicado, conforme o art. 28-A do Código de Processo Penal; 2) proposta de acordo: o promotor de justiça propõe o ANPP ao investigado, que deve ser assistido por advogado.

A proposta inclui as condições que o investigado deve cumprir, como a reparação do dano causado e prestação de serviços à comunidade; c) aceitação do acordo pelo investigado: o investigado deve aceitar a proposta de forma voluntária e consciente, esta aceitação é formalizada por escrito; d) a homologação judicial: o acordo, uma vez aceito, é submetido à homologação por um juiz competente. Este, verifica a legalidade e a voluntariedade do acordo, podendo homologá-lo ou rejeitá-lo; e) cumprimento das condições impostas no acordo: após a homologação, o investigado deve cumprir as condições estabelecidas no acordo no prazo determinado; f) extinção da punibilidade: uma vez cumprida as condições impostas, o Ministério Público deve requerer ao juiz a extinção da punibilidade, encerrando assim o processo.

Na temática relativa à aplicação da pena pecuniária e a confissão formal e circunstanciada do delito, o Ministério Público enfrenta dificuldades para validar o valor relativo à prestação pecuniária e se efetivamente o acusado confessou o crime por tê-lo praticado ou para o oferecimento da denúncia. Assim, ainda há dúvidas quanto aos limites de atuação de cada ator do sistema de justiça criminal, sobretudo no que diz respeito aos membros do Ministério Público.

Os parâmetros adotados pelo Ministério Público do Estado do Ceará ainda não estão uniformizados, sendo recomendável que o Ministério Público, na propositura e efetivação do acordo, possibilite informações para as vítimas sobre o procedimento e requisitos do instituto. Ademais, o fortalecimento das Centrais de Alternativas Penais e a sua utilização para o acompanhamento dos Acordo de Não Persecução Penal realizados fortalecem políticas locais e alternativas penais. Assim, o Ministério Público do Estado do Ceará tem utilizado o acordo para a resolução de casos de menor potencial ofensivo, de forma rápida e eficiente, evitando a sobrecarga do sistema judiciário e promovendo a reparação dos danos causados às vítimas.

O Conselho Nacional de Justiça dispõe de um levantamento de aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (Brasil, 2023), que entre outros objetivos, dispõe de um estudo nacional tanto nas esferas estaduais quanto na esfera Federal, em que recomenda-se um aprimoramento do regime legal das negociações entre as partes, estabelecendo critérios para as condições a serem acordadas e a necessidade do controle judicial efetivo sobre o acordo, com vistas a fortalecer a unificação na aplicação, com priorização por parte dos Tribunais Superiores e órgãos envolvidos na aplicação do acordo, quanto aos precedentes relacionados aos pontos de maior debate e insegurança como a efetividade da defesa

4



técnica, a informação devida ao imputado para a tomada de decisões voluntárias, os limites da utilização da confissão realizada pelo autor do fato, a retroatividade ou não do instituto.

Embora reste clara importância do instituto para a Justiça Negocial Penal, a propositura e aplicabilidade ainda é um desafio para as promotorias brasileiras, em razão das lacunas existentes quanto a forma de aplicação, a aplicação retroativa ou não do instituto para alcançar processos iniciados antes da vigência do pacote Anticrime, a necessidade de confissão antes do oferecimento do acordo pelo Ministério Público, a necessidade ou não do pagamento de tributo nos crimes contra a ordem tributária, já que o adimplemento do valor configura causa para a extinção da punibilidade e a impossibilidade de utilizar a confissão para fins de formalização do acordo na ação penal futura em caso de não cumprimento do acordo.

Outro ponto de discussão é a percepção dos promotores sobre a eficácia do ANPP. Enquanto alguns veem o acordo como uma ferramenta eficaz para a resolução rápida de casos de menor gravidade, outros questionam sua capacidade de realmente contribuir para a redução da carga processual do Judiciário. Há também preocupações sobre a possibilidade de o ANPP ser utilizado de forma inadequada, resultando em impunidade para crimes que, embora de menor gravidade, ainda possuem impacto significativo na sociedade.

Conclusões e Recomendações

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) possui eficiência no sistema de justiça criminal, fortalecendo a justiça negocial com a promoção de soluções consensuais e ao descongestionamento do sistema judiciário. Não obstante a sua inserção na legislação processual busque a redução de processos, subsiste imensa celeuma sobre seus limites e requisitos. O Ministério Público é importante na celebração e execução dos ANPPs, garantindo transparência e conformidade com os princípios legais e constitucionais (Santoro, 2020).

Com base em discussões teóricas e dados empíricos, a proteção aos direitos fundamentais dos acusados, a limitação do poder punitivo estatal, a garantia de que o acusado tenha conhecimento do procedimento e a voluntariedade, são necessárias para que o instituto seja utilizado de modo transparente e visando a garantia da aplicabilidade uniforme e equitativa, para a proteção dos direitos dos acusados. Sabe-se que não há garantia de acesso universal à defesa técnica em todas as comarcas e subseções, o que prejudica a possibilidade de acompanhamento individualizado e com tempo adequado a cada caso. Além disso, a defesa técnica não participa efetivamente da fase investigativa, não podendo contestar os fatos apresentados pelo Ministério Público.

Embora o instituto tenha potencial para melhorar a eficiência da justiça penal no Ceará, sua aplicação pelo Ministério Público do Estado do Ceará ainda enfrenta desafios consideráveis. A padronização de critérios para a oferta do acordo, o treinamento adequado dos promotores e a mudança cultural em relação à negociação penal são elementos essenciais para a efetiva implementação do ANPP.

Sugere-se que o Poder Judiciário brasileiro priorize a formação de precedentes relacionados aos pontos de maior debate e insegurança em relação aos acordos penais e possibilite protocolos de consulta e comunicação às vítimas em caso de crimes que envolvem vítimas



diretas, a fim de se mensurar o impacto dos delitos e o possível valor de reparações. As pesquisas realizadas sobre o tema, como a do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), têm mostrado que o acordo é uma ferramenta eficaz na promoção da justiça e na redução da criminalidade. Em suma, a efetiva implementação do Acordo de Não Persecução Penal depende de uma abordagem integrada que considere tanto os aspectos normativos quanto os práticos da sua aplicação.

Referências

Brasil. (1941). Decreto-Lei nº 3.689, de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em 26 abr. 2024.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. (2023). Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do acordo de não persecução penal no Brasil. Brasília: CNJ. Disponível em <https://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em 3 ago. 2024.

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução n. 181, de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF, 7 de agosto de 2017.

Bittar, W. B. (2020). Delação premiada [recurso eletrônico]: direito, doutrina e jurisprudência (3ª ed.). São Paulo: Tirant Lo Blanch.

Bizzotto, A., & Silva, D. (2020). Acordo de não persecução penal. São Paulo: Dialética.

Bem, L. S. de, & Martinelli, J. P. (2020). O limite temporal da retroatividade do acordo de não persecução penal. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-limite-temporal-daretroatividade-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-24022020>. Acesso em 26 abr. 2024.

Daguer, B., & Soares, R. J. (2020). Acordo de não persecução penal e reparação do dano nos crimes tributários. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/daguer-soares-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em 26 abr. 2024.

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). Designing social inquiry. Princeton University Press.

Langbein, J. H. (2019). Compreendendo a curta história do plea bargaining. In R. J. Gloeckner (Org.), Plea Bargaining (p. 115). São Paulo: Tirant lo Blanch.



Ragin, C. C. (2007). La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y a su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

RINCEANU, Johanna. A tradução como problema metodológico no âmbito da comparação jurídico-penal. Tradução Antônio Martins-Costa e Lucas Minorelli. Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre, v. 17, n. 69, p. 7-20, 2018.

Santoro, A. E. R., & Gonçalves, R. M. (2020). A criação de “Zonas de Intersecção Normativa” pelo Ministério Público: um Instrumento de Lawfare Político para Legitimar a Sua Investigação Preliminar Direta e a Transigências sobre Pena nos Acordos de Colaboração Premiada. RDP, 17(92), 84-99.

Santiago, N. E. A., et al. (2023). O acordo de não persecução penal no Tribunal de Justiça do estado do Ceará: uma análise empírica. Zenodo, 371(31), 25-28.

<http://dx.doi.org/10.5281/ZENODO.8357191>. Disponível em https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/568. Acesso em 02 maio 2024.

Vasconcellos, V. G. de. (2015). Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. São Paulo: IBCCRIM.

