



UNIVERSIDADE DO VALE DO TAQUARI

CURSO DE DIREITO

**POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ANPP E ANPC,
IMPLEMENTADOS PELA LEI ANTICRIME, NO COMBATE À
CRIMINALIDADE E À CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Nathalie Voigt Rodrigues

Lajeado, junho de 2021.

Nathalie Voigt Rodrigues

**POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ANPP E ANPC,
IMPLEMENTADOS PELA LEI ANTICRIME, NO COMBATE À
CRIMINALIDADE E À CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II do Curso de Direito da Universidade do Vale do Taquari - Univates, como parte da exigência para a obtenção do título de Bacharel de Direito.

Orientador: Prof. Me. André Eduardo Schröder

Prediger

Lajeado, junho de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus interior, pela iluminação e força nessa jornada. Foram meses difíceis, de medo, insegurança, crises existenciais, insônia e dor de cabeça. Mas também, foram meses de renúncias, empenho diário, persistência, manhãs, tardes, noites e quando preciso, madrugadas de leitura, pesquisa e escrita em meio a estágio e outras cadeiras.

Em especial, agradeço ao meu orientador André Eduardo Schröder Prediger, que não mediu esforços para me orientar, incentivar e apoiar.

Aos meus pais, Paulo e Mara - que me proporcionam os estudos e portanto, sem vocês nada disso seria possível, e ao meu namorado Alessandro, que foi incansável. Agradeço imensamente à vocês três por todo suporte, incentivo diário, palavras carinhosas, conselhos, abraços confortantes e amor imensurável.

Aos meus irmãos, Nicolly e Brunno, pela externalização de apoio, por acreditarem na minha capacidade e me lembrarem disso nos momentos difíceis.

Aos amigos que o Direito me deu, Fernanda, Emerson e Gabriela, por todo auxílio prestado e por tanto carinho; amigadas que quero levar para a vida.

Às minhas amigas Diéssica, Natália e Letícia, que mesmo não sabendo exatamente ao que se referia o trabalho, se demonstraram preocupadas com a pesquisa e com o meu bem-estar.

E, a todos que estiveram do meu lado, me apoiaram e ajudaram direta ou indiretamente, ou ainda, que compreenderam a minha ausência nesse período, os meus agradecimentos, com profundo sentimento de carinho.

RESUMO

A Lei nº 13.964, intitulada de “Lei Anticrime”, de 24 de dezembro de 2019, foi apresentada para a sociedade como um instrumento que visa aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Diante da sua aprovação, modificou a legislação processual penal e a Lei de Improbidade Administrativa, incluindo os acordos de não persecução. Assim, a presente monografia trata de analisar as possíveis contribuições do acordo de não persecução penal (ANPP) e acordo de não persecução cível (ANPC), para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e à corrupção no Brasil. No que concerne a metodologia, em consideração ao seu objeto geral, foi realizada pesquisa exploratória e descritiva e o método de abordagem escolhido foi o dedutivo. Quanto a métodos auxiliares, foi utilizado o método de procedimento histórico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Por fim, em sua totalidade, a monografia divide-se em cinco capítulos, sendo três de desenvolvimento do assunto. Ademais, a pesquisa questiona: quais as possíveis contribuições do acordo de não persecução penal e acordo de não persecução cível para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e a corrupção no Brasil? Acredita-se que a resposta ao problema seria: a diminuição do ajuizamento de ações pelo Ministério Público e consequente redução do elevado número de processos, a celeridade alicerçada aos institutos, que evitará os morosos processos judiciais e por fim, a substituição de uma sistematização que já não apresenta bons resultados (encarceramento). Nesse diapasão, as contribuições dos institutos ao sistema judiciário brasileiro e especialmente ao combate à criminalidade e à corrupção restaram demonstradas e inclusive, preponderaram, portanto, podem ser considerados políticas criminais adequadas para o cenário atual. Evidenciam-se os principais fatores de contribuição, conforme revelou a pesquisa: celeridade, economia processual, desafogamento do Poder Judiciário, efetivo ressarcimento ao erário (ANPC), valorização merecida às vítimas (ANPP) e efficientismo dos institutos. Ao final, a conclusão do estudo demonstrou como oportuna a utilização de medidas alternativas àquelas que vinham sendo aplicadas anteriormente, justificando-se, assim, o caminhar do Direito em direção aos métodos consensuais.

Palavras-chave: Lei Anticrime. Acordo de não persecução penal (ANPP). Justiça penal negociada. Acordo de não persecução cível (ANPC). Negociação. Improbidade Administrativa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
CAODPP-MP/CE	Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - Ministério Público/Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CGJ-TJ/SC	Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPJ	Colégio de Procuradores de Justiça
CPM	Código Penal Militar
CPP	Código de Processo Penal
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DP	Delegacia de Polícia
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EUA	Estados Unidos da América
FNDE	Fundo Nacional de Educação
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JECRIM	Juizados Especiais Criminais
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
CPP	Código de Processo Penal
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	Ministério Público
MPE	Ministérios Públicos dos Estados
MPF	Ministério Público Federal
MP/RS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
NCC	Núcleo de Combate à Corrupção
ONU	Organização das Nações Unidas

Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A
PF	Polícia Federal
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PR/GO	Procuradoria da República em Goiás
RAD	Resolução Alternativa de Disputas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TJ/MG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJ/RS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TRF-5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

**POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ANPP E ANPC,
IMPLEMENTADOS PELA LEI ANTICRIME, NO COMBATE À
CRIMINALIDADE E À CORRUPÇÃO NO BRASIL**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 MÉTODOS CONSENSUAIS NO DIREITO PENAL, PROCESSUAL PENAL E DIREITO ADMINISTRATIVO	9
2.1 Criminalidade no Brasil	9
2.2 Corrupção e Improbidade Administrativa no Brasil	14
2.3 Ascensão dos métodos consensuais no Brasil	24
2.4 Justiça penal negociada e negociação na Improbidade Administrativa	30
2.5 Princípios essenciais regentes dos acordos	38
3 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL: LEGISLAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA	45
3.1 Considerações acerca do acordo de não persecução penal	45
3.1.1 Conceito, natureza jurídica e legitimados	45
3.1.2 Requisitos, condições e impedimentos	51
3.1.3 Aplicabilidade e formalização	59
3.2 Considerações acerca do acordo de não persecução cível	67
3.2.1 Conceito, natureza jurídica e legitimados	67
3.2.2 Requisitos, condições e impedimentos	72
3.2.3 Aplicabilidade e formalização	76

3.2.4 Provimento nº 16/2021 - PGJ	80
4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO BRASIL	81
4.1 Temas controversos do ANPP e ANPC	81
4.1.1 Discricionariedade do MP versus direito subjetivo do indivíduo no ANPP	81
4.1.2 Irretroatividade dos institutos	85
4.1.3 Inconstitucionalidade dos institutos, bem como da exigência de confissão no ANPP	90
4.2 Possíveis contribuições do acordo de não persecução penal no combate à criminalidade e do acordo de não persecução cível no combate à corrupção no Brasil	98
4.2.1 Celeridade, economia processual e desafogamento do Poder Judiciário	98
4.2.2 Efetivo ressarcimento ao erário (ANPC)	106
4.2.3 Valorização merecida às vítimas (ANPP)	110
4.2.4 Eficientismo dos institutos	112
CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS	124
ANEXOS	141

POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ANPP E ANPC, IMPLEMENTADOS PELA LEI ANTICRIME, NO COMBATE À CRIMINALIDADE E À CORRUPÇÃO NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

A legislação brasileira está em transformação, aderindo de tempos em tempos a tendência mundial da justiça negociada, visto que existem normas internacionais que incentivam os métodos consensuais. A Lei n.º 13.964, intitulada de “Lei Anticrime”, de 24 de dezembro de 2019, foi apresentada para a sociedade como um instrumento que visa aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Com base em um discurso de impunidade e com o intuito de combater a criminalidade e a corrupção no Brasil, a Lei n.º 13.964/19 alterou dispositivos em treze leis de âmbito penal e criminal, sendo que o foco do futuro estudo delimita-se aos institutos do acordo de não persecução penal (ANPP) e acordo de não persecução cível (ANPC).

Nesse sentido, há a busca pela desconstrução da “cultura da judicialização”. Ainda na Constituição Federal de 1988, foi introduzido o Juizado Especial e com esse, o instituto

da transação penal, sendo posteriormente promulgada a Lei n.º 9.099/1995, que deu início à inclusão de procedimentos voltados à barganha nas demais legislações: Lei n.º 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), Lei n.º 12.529/2011 (Estrutura o Sistema Brasileiro de Ocorrências), Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), entre outras.

À vista disso, considerando a aprovação da Lei nº 13.964, a qual modificou a legislação processual penal e a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a presente monografia terá como escopo analisar as possíveis contribuições do acordo de não persecução penal e acordo de não persecução cível, implementados pela Lei Anticrime, para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e a corrupção no Brasil. Nesse diapasão, a monografia versará essencialmente sobre Direito Processual Penal e Direito Administrativo, bem como alcançará o Direito Penal e o Direito Constitucional, com pontual menção aos direitos humanos e ao direito administrativo sancionador.

Verifica-se que, por mais de 20 anos, vigorou a vedação da solução consensual de conflitos na improbidade administrativa, com disposição expressa no § 1º do artigo 17, da LIA. A vedação estava em desacordo com as mudanças legislativas e tendências mundiais adotadas no país. Assim, vislumbra-se que a introdução do ANPC na legislação, veio amparada nas demais mudanças nas variadas áreas do Direito. De maneira semelhante ocorreu com o ANPP, uma vez que a justiça penal negociada já é realidade em diversos países, como os Estados Unidos da América e a França.

Em observância ao cenário de inserção dos métodos alternativos de resolução de conflitos no Brasil, a pesquisa questionará: quais as possíveis contribuições do acordo de não persecução penal e acordo de não persecução cível para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e a corrupção no Brasil? Acredita-se que a resposta ao problema seria: a diminuição do ajuizamento de ações pelo Ministério Público e conseqüente redução do elevado número de processos, ensejando à Polícia, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público aterem-se ao trâmite e à resolução de processos referentes a crimes de maior potencial ofensivo.

Perdurou por muitos anos a tentativa de resolver os embates sociais através da judicialização, ao passo que há uma forte cobrança no sentido de acelerar a tramitação dos processos judiciais, em razão da demora para a resolução das demandas. Nessa perspectiva,

também se acredita na celeridade alicerçada aos institutos, que evitará os morosos processos judiciais. Corroborada a incerteza da efetividade da tramitação e resolução de demandas por meio de processos, no âmbito do Direito Penal e Processual Penal, será questionada também a efetividade do encarceramento.

A indagação quanto a efetividade do encarceramento, será levada a efeito tendo em vista os dados alarmantes levantados pelos órgãos responsáveis, os quais serão demonstradas ao longo da pesquisa, bem como os mais variados estudos sobre o tema, que anunciam a falência do sistema processual penal e prisional brasileiro, somado a inexistência de perspectiva de melhora desse cenário. Será advertido quanto a ausência de zelo aos direitos humanos, uma vez que os direitos mais basilares são ceifados dos presos, e em razão disso, aposta-se também na constitucionalidade dos institutos em comento. Nesse sentido, em especial do ANPP, que irá evitar a inserção de indivíduos nas penitenciárias.

A monografia justifica-se em razão das alterações legislativas recentes, a partir da aprovação da Lei n.º 13.964/19. Dessa forma, presume-se a importância, pertinência e contribuição do presente estudo que se sucede, principalmente, em virtude da atualidade do tema, considerando que até a presente data, poucas pesquisas referentes ao assunto foram realizadas, principalmente quanto ao ANPC. Para mais, a ausência de especificações na legislação, principalmente quanto ao ANPC, torna ainda mais dificultosa a sua prática. Em virtude disso, a pesquisa poderá servir como sustentáculo aos aplicadores do Direito, a fim de esclarecer a dinâmica dos institutos e auxiliar na sua aplicabilidade. Portanto, trata-se de tema extremamente relevante para os aplicadores do Direito, no âmbito acadêmico, bem como no âmbito social, a fim de disseminar o conhecimento sobre um tema novel.

Outrossim, em virtude da área do Direito exigir constante atualização pelos acadêmicos do curso e pelos juristas, não há como desperceber que nos últimos anos a tendência da solução consensual dos conflitos ganha destaque também no Brasil. A justiça negociada foi inserida na legislação brasileira inicialmente na esfera penal, após na esfera civil e com a aprovação da Lei Anticrime, foi introduzida ao Direito Administrativo.

No que tange ao ANPC, a alteração legislativa apenas incluiu na redação do artigo 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa a possibilidade da celebração de acordo, sem explicitar questões temporais e de competência, o que resultará em interpretações esparsas em todo território nacional. O ANPP também trouxe consigo dúvidas quanto a sua

aplicação. Considerando o exposto, evidente a necessidade de um estudo mais aprofundado do tema, visando a contribuição e aperfeiçoamento para aplicabilidade dos institutos em questão.

Além das motivações referidas acima, vale mencionar o apreço da autora por temas voltados à área penal. Já a ligação com a área do Direito Administrativo foi escolhida após a observância de um caso prático de proposta de ANPC, promovida por gestor público, o qual ocorreu na Promotoria de Justiça de Encantado, no Rio Grande do Sul, local em que a autora praticou estágio não-obrigatório. Ademais, ressalta-se que o tema se delimita a evidenciar as possíveis contribuições do acordo de não persecução penal e acordo de não persecução cível, implementados pela Lei Anticrime, para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e a corrupção no Brasil.

Em sua totalidade, a monografia divide-se em cinco capítulos, sendo três de desenvolvimento do assunto. À vista disso, no segundo capítulo, percorrer-se-á alguns conceitos, características e definições no âmbito do direito penal, direito processual penal e direito administrativo. De início, será abordada a questão da criminalidade, da corrupção e da improbidade administrativa no Brasil e as suas complexidades, ou seja, apontar-se-á a conceituação, a caracterização das condutas, identificação dos sujeitos e as sanções previstas. Em seguida, será traçado o contexto histórico e de direito comparado, oportunidade em que referir-se-á acerca da ascensão dos métodos consensuais no Brasil, a justiça penal negociada, bem como a negociação na Improbidade Administrativa. Ao final do capítulo, discorrer-se-á sobre os princípios essenciais regentes dos acordos.

Dessa forma, este capítulo terá como objetivo específico caracterizar a criminalidade, a corrupção e a improbidade administrativa no Brasil, contextualizar o cenário em que surgiu a Lei n.º 13.964/19 e que ensejou a inserção do ANPP e do ANPC na legislação e enunciar os princípios que asseguram a prática da consensualidade no âmbito penal e administrativo, e, portanto, a realização dos acordos processuais e extraprocessuais.

No terceiro capítulo da pesquisa, serão traçadas considerações acerca dos institutos. Para isso, serão analisados os artigos das legislações que preveem o ANPP e o ANPC. Na ocasião, apontar-se-á o conceito, a natureza jurídica, os legitimados, os requisitos, suas condições e quais os impedimentos para a propositura e realização dos acordos. Também analisar-se-á a aplicabilidade e a formalização do ANPP e do ANPC, bem como serão

levantadas as teorias e posicionamentos dos estudiosos da área, e oportunamente, serão colacionadas jurisprudências, a fim de verificar como vem se posicionando os Tribunais de Justiça do país nas questões atinentes ao ANPP e ANPC.

Destaca-se que serão contemplados os aspectos referidos sobre ambos os institutos, a fim de esclarecer suas características. Logo, serão analisados os fundamentos legais e para isso, pretende-se esmiuçar principalmente o artigo 28-A do Código de Processo Penal e o artigo 17 da LIA, o que ensejará breves explicações acerca da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e demais artigos do Código Penal e do CPP. Dessa forma, este capítulo terá como objetivo específico apresentar considerações doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais acerca dos institutos, que serão vistos de forma aprofundada no capítulo referido.

Para ilustrar, apontar-se-á os requisitos exigidos e os impedimentos para a formalização de ANPP pelo órgão ministerial e investigado, o que facilitará a análise acerca do cabimento do instituto na esfera penal, ou seja, quais os crimes que a legislação autoriza a realização de ANPP. *A priori*, destacam-se algumas infrações penais que podem ser respondidas pelos investigados através de ANPP, quais sejam: crime de trânsito, crimes contra o patrimônio – como furto, estelionato, receptação (simples), apropriação indébita, falsidade ideológica, falso testemunho, denúncia caluniosa, peculato, crimes de dano, contrabando, entre outros.

No quarto capítulo da monografia, discorrer-se-á sobre temas controversos do ANPP e ANPC, quais sejam: discricionariedade do Ministério Público *versus* direito subjetivo do indivíduo no ANPP, irretroatividade e inconstitucionalidade dos institutos, bem como a inconstitucionalidade da exigência de confissão no ANPP. Ao final, com o intuito de concluir a investigação científica e responder ao problema de pesquisa levantado, revelar-se-á quais as possíveis contribuições desses institutos para aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e a corrupção no Brasil, sendo o objetivo específico do capítulo. Já o último capítulo se reserva às conclusões obtidas, ocasião em que será anunciada a opinião a partir dos estudos realizados no decorrer de um ano dedicado à pesquisa.

No que concerne a metodologia, de pronto refere-se que o método de procedimento será o monográfico e a pesquisa será qualitativa. Levando-se em consideração o seu objeto

geral, a pesquisa será exploratória e descritiva e o método de abordagem será o dedutivo. A escolha por esse tipo de pesquisa justifica-se em razão da atualidade do tema e ainda, levando em consideração que a pouco tempo começaram as publicações de pesquisas referentes ao assunto, conforme já referido. Quanto aos métodos auxiliares, no primeiro capítulo do trabalho será utilizado o método de procedimento histórico, visando contextualizar o cenário em que surgiu a Lei n.º 13.964/19 e que ensejou a inserção do ANPP e do ANPC na legislação.

A pesquisa contemplará o conhecimento científico e as técnicas de pesquisa serão: bibliográfica e documental, que preponderam nas áreas das ciências humanas e sociais. Assim, haja vista a técnica de pesquisa escolhida para a realização do estudo, a fim de enriquecer a investigação, será trazido à baila um número considerável de obras acerca do tema escolhido. No mais, evidencia-se que para a realização da monografia utilizar-se-á a pesquisa documental em razão da análise de institutos previstos expressamente na legislação, qual seja, a Lei 13.964/19, demais legislações pertinentes, como por exemplo, a Lei de Improbidade Administrativa, bem como jurisprudências, artigos científicos, trabalhos de curso publicados e dados públicos, oportunidade em que será atribuído um viés analítico.

Como referência e embasamento para o desenvolvimento do futuro trabalho, serão utilizados doutrinadores como Aury Lopes Junior, Guilherme de Souza Nucci, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entre outros renomados autores no âmbito do direito penal, processual penal e administrativo.

2 MÉTODOS CONSENSUAIS NO DIREITO PENAL, PROCESSUAL PENAL E DIREITO ADMINISTRATIVO

Para adentrar no estudo dos acordos de não persecução penal e cível e suas possíveis contribuições, percorrer-se-á alguns conceitos, características e definições no âmbito do direito penal, direito processual penal e direito administrativo. Dessa forma, este capítulo terá como objetivo específico caracterizar a criminalidade, a corrupção e a improbidade administrativa no Brasil, contextualizar o cenário em que surgiu a Lei n.º 13.964/19 e que ensejou a inserção do ANPP e do ANPC na legislação e enunciar os princípios essenciais regentes dos institutos.

2.1 Criminalidade no Brasil

As reflexões e discussões sobre a temática da criminalidade são permanentes. Juristas, doutrinadores, políticos, acadêmicos e a sociedade como um todo, indagam-se essencialmente quanto às suas causas e a forma mais eficiente para combatê-la. Nessa perspectiva, são debatidas e criadas políticas públicas, com o intuito de (pelo menos) atenuar a criminalidade.

Destarte, os estudos contemporâneos têm se desenvolvido no sentido de que a transformação dos indivíduos – levando em consideração que nenhum indivíduo nasce delinquente – ocorre em um ambiente que não lhe favorece nenhuma expectativa de vida, bem como não atende nem mesmo as suas necessidades básicas. Somado a isso, denota-se que as políticas públicas não estão sendo capazes de atingir seus objetivos. Temáticas que serão abordadas na sequência.

Para possibilitar o enfrentamento acerca do instituto penal que será investigado na presente monografia, é imprescindível a análise de conceitos de criminologia, visto que são

basilares para o entendimento dos institutos penais. Portanto, inicialmente, insta referir a conceituação de crime, que é atribuída pelos doutrinadores, pois não há um conceito fechado na legislação vigente, que se preocupou em conceituações mais práticas, como tempo e local do crime, consumação e tentativa, vontade do agente, entre outras. Assim, restou aos doutrinadores, a partir da análise das previsões do CP, atribuir e definir o que se considera crime no Brasil.

Na convicção do advogado criminalista Dornelles (2017) conceituar crime é tarefa difícil, sendo que esse pode ser visto de maneiras diversas: desobediências às leis, um indicativo de que algo na sociedade possa estar em desarmonia (em virtude da desigualdade social e interesses econômicos e políticos – particulares – de ‘determinados grupos’ dotados de poder) e até mesmo um ceticismo capaz de tornar o indivíduo resistente e desobediente à legislação.

O jurista Mirabete refere que, ao longo dos anos o conceito de crime foi atribuído como “ação típica, antijurídica e culpável”, sendo esse entendimento atribuído “tanto pelos autores que seguem a teoria causalista (naturalista, clássica, tradicional), como pelos adeptos da teoria finalista da ação (ou da ação finalista)” (MIRABETE, 2021, p. 99). Por esse ângulo, o doutrinador Nucci (2021, p. 245) aponta “três prismas dispensados ao conceito de crime: a) material; b) formal; c) analítico” e aduz que a corrente tripartida do delito é preponderante no entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Os estudos concernentes à criminalidade têm se ampliado, o que de fato é de suma importância, visto que o crime se tornou “um fenômeno generalizado na sociedade”, pois não somente os indivíduos “etiquetados, desviados ou bandidos violam as leis” (PENTEADO FILHO, 2020, P. 69), e assim percebe-se que um dos motivos que enseja a dificuldade no combate à criminalidade se dá pois o crime se difunde rapidamente e de forma ampla. Tais estudos têm se difundido sob a égide dos seguintes vieses, elencados pelos autores Cerqueira e Lobão (2004, texto digital): “motivações individuais e na dos processos que levariam as pessoas a se tornarem criminosas”, relacionados a cultura em que estão inseridas, bem como a disposição dos indivíduos dessa cultura, sendo que esses dois vieses de investigação se desenvolveram principalmente no século passado.

A partir das leituras retro, vem à tona o seguinte questionamento: os ambientes excludentes influenciam os indivíduos? Sendo positiva a resposta, de que forma? Relacionar

a criminalidade com o ambiente em que está inserido o indivíduo, por exemplo: áreas periféricas, não é preconceituoso? Nesse sentido, tem-se um enfoque humanista sobre o tema, trazido pelo autor Mattos (2017, p. 21), que visa, possivelmente, a reflexão introspectiva de seus leitores, como se denota:

Como podemos julgar tão friamente os desvios de indivíduos que cresceram à mercê da decadência? Não se trata de justificar nada. É apenas a constatação de que a criminalidade pode surgir a partir de pequenos desvios que são agravados pela exclusão social e/ou pelos métodos de punição. O que quero dizer é que eles, os que entraram na vida do crime, também são seres humanos. Fizeram escolhas erradas. Na maior parte dos casos, como todos os estudos sérios sobre o tema mostram, foram escolhas fatalmente condicionadas pela realidade na qual se desenvolveram. [...] Todos temos desequilíbrios e é deveras assustador perceber que bastaria um conjunto de situações propícias para transformar esses desequilíbrios e algo mais grave e definitivo. [...] Pode ser desconfortante, mas temos de reconhecer que qualquer um poderia estar na pele de um criminoso, e que não estamos porque felizmente os arranjos da nossa vida não permitiram.

Um dos estudos de maior destaque na área da criminologia, elaborado por Cesare Lombroso¹ Em meados de 1870 a 1899, vinculava a conduta criminosa às características individuais do agente, em específico, às patologias de cada indivíduo que apresentava comportamentos desviantes. Todavia, “tal ênfase biológica nas causas do crime, contudo, foi abandonada após a Segunda Guerra em virtude do seu conteúdo racista, que condenava pessoas com determinadas características físicas a serem portadoras contínuas da doença da criminalidade” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, texto digital).

No decorrer dos anos, com o desenvolvimento de estudos na área e consequente avanço desses estudos, tal teoria foi superada, principalmente em razão do cunho preconceituoso que apresentava. Os doutrinadores contemporâneos – com o auxílio de estatísticas criminais – têm apostado em fatores externos como contribuintes à criminalidade, da mesma forma para o aumento desta, sendo o ambiente e o contexto social que estão inseridos os indivíduos um fator determinante e ensejador da criminalidade no Brasil.

¹ Cesare Lombroso, nascido na Itália em 1835, médico psiquiatra, fundador da teoria da antropologia criminal e da Escola Positiva de Direito, no século XIX, ficando conhecido como o “pai da criminologia”. Pertencia à escola do positivismo evolucionista. Principais obras publicadas: “O Homem Delinquente”, “Gênio e loucura”, “O delito”, “O crime, causas e remédios”, entre outros, consoante esclarecimento dos autores Santos e Peixoto (2020).

Nessa toada, adepto aos ideais da Escola criminológica clássica, o autor Beccaria² caracterizava o delito como um infortúnio, um acontecimento que podia ser evitado, atribuindo-lhe causas como “a irracionalidade da legislação, a corrupção da justiça, a falência da educação e o pouco conhecimento das ciências [...]”, conforme destaca Gomes (2014, p. 205). No entendimento do estudioso, em que pese superado tal panorama, indo ao encontro dos estudos levados à efeito na atualidade, não se pode ignorar que:

Somos formados por alguns estímulos afetivos, emocionais, morais e cognitivos. Paralelamente aos estímulos, vamos acumulando nossos capitais: cultural, social, psicológico, ético, econômico/salarial, autocontrole, concentrativo, linguístico, raciocinador etc. As diferenças marcantes entre as classes (os privilégios) não residem somente nas desigualdades sociais e econômicas, sim, sobretudo, nas capacidades emocionais, culturais, linguísticas, concentrativas etc (2014, p. 212).

Renomados juristas como Gonzaga (2020), Gomes (2014), Penteado Filho (2020), Pinheiro (1997) e demais autores contemporâneos, fazem menção aos ambientes excludentes e referem a desigualdade social como um dos principais fatores resultantes do cenário criminal brasileiro. Nesse diapasão, de forma incisiva, o autor Mattos (2017, p. 23) aduz que a criminalidade “é consequência direta da pobreza e da falta de oportunidades efetivas” e em complementação, afirma que a “**criminalidade é o produto mais explosivo das injustiças sociais**” (MATTOS, 2017, p. 65, grifo nosso).

Através da análise de estatísticas criminais, corroborando o entendimento de Mattos, o doutrinador PENTEADO FILHO (2020, p. 150) conclui que o crescimento populacional de uma área determinada resulta em desempregos em outras áreas, uma vez que “fortalece o índice de desempregados e de subempregados, desencadeando o fenômeno pelo qual se aumenta a criminalidade na exata medida em que as condições econômicas aumentam a pobreza, incidindo aí a componente social. Destarte, a forma que os indivíduos – principalmente os jovens – buscam para compensar a desigualdade social, infelizmente, é a infiltração no crime, na atualidade, sobretudo, em facções criminosas a fim de praticar o tráfico de entorpecentes, representando a conduta criminosa “a maneira mais fácil e rápida” de possuir visibilidade “social e canais “respeitáveis” para tal mobilidade são cortados amplamente” (PINHEIRO, 1997, p. 46).

² Cesare Bonesana, marquês de Beccaria, nascido na Itália em 1738, escreveu a obra “*Dei Delitti e delle Pene*” (Dos delitos e das penas - tradução livre) ante o seu inconformismo com as injustiças no processamento e julgamento dos crimes à época, consoante esclarecimento do autor Mores (2001).

No Brasil, está enraizada a “cultura do benefício”, ou seja, o que fazer para obter benefício? Como posso faturar fazendo pouco? Como auferir mais renda e patrimônio? Trata-se da busca incessante pela obtenção de algum benefício, até mesmo através de condutas ilícitas. Para além do benefício, tem-se os agentes que escolhem como forma de aferição de renda a vida do crime, o “ganho fácil” de dinheiro através da prática de tráfico de drogas, por exemplo. Todavia, deixam de atentar para as consequências desta conduta delituosa, em suma: morte, prisão, constante *status* de fuga ante os conflitos entre facções, dívidas do tráfico. Nos crimes contra o erário público, ‘afundam’ uma carreira profissional que poderia ser brilhante. Ocorre que há uma cultura ilusória no país – e no mundo – fazendo com que parte dos indivíduos acreditem que vale a pena ingressar no “mundo do crime”, que por exemplo o tráfico de drogas, conforme já referido, enseja bons frutos, possibilitando a ostentação e capacitando ao alcance da almejada visibilidade social.

Ademais, tem-se que os indivíduos de elevada classe social também são fortes candidatos a renderem-se às condutas criminosas, uma vez que, apesar da abundância, dificilmente são realizados financeiramente, estando em busca permanente de acréscimo ao patrimônio. Portanto, de igual maneira acontece, por exemplo, com os empresários, agentes públicos e políticos corruptos. Assim, depreende-se que as variadas condutas criminosas praticadas pelos indivíduos de variadas inserções sociais, torna dificultosa a elaboração de estratégias para o seu combate da criminalidade e corrupção no Brasil. A diferença é a atenção voltada aos crimes cometidos pela classe média alta e classe alta, como por exemplo os crimes de colarinho branco e as improbidades administrativas, em relação aos crimes levados a efeito pelos menos favorecidos financeiramente.

Quanto às desigualdades, difundiu-se um entendimento equivocado que atrela a periculosidade somente aos indivíduos em vulnerabilidade social. Da análise das referidas leituras, extrai-se que, em que pese a existência de fatores contribuintes causadores de criminalidade, essa está difundida entre todos os contextos sociais, sendo o crime um fenômeno que assola a sociedade como um todo. Sendo necessário o reconhecimento de que “somos todos passíveis de comportamentos criminosos mediante certas condições sociais e psicológicas. E também mediante vícios de poder – e não apenas poder político” (MATTOS, 2017, p. 29).

No que concerne à legislação, é evidente que deva ser elaborada de maneira imparcial, sem visar o benefício de uma classe em específico. Ocorre que o cenário brasileiro é dotado de desigualdades, portanto, por mais que pareça óbvio afirmar, reforçar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, conforme disposta na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e demais premissas “do mundo jurídico ideal” expressas em nossas legislações é adequado.

2.2 Corrupção e Improbidade Administrativa no Brasil

Corrupção

A fim de perfazer a análise sobre a corrupção e a improbidade administrativa, considerando o instituto que será estudado em capítulo próprio³, refere-se que no presente trabalho irá atentar-se às condutas referentes aos agentes públicos, no exercício da administração pública. Neste momento, serão conceituadas e caracterizadas as condutas, mencionados os sujeitos e as sanções previstas na legislação vigente, conectando ao direito administrativo sancionador, intervindo com assuntos pertinentes.

Inicialmente, traz-se à baila a conceituação de Administração Pública: “[...] Trata-se do conjunto de órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa do Estado, tendo como função realizar a vontade política governamental, sempre elaborada para a satisfação do interesse público” (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 42). Portanto, em conformidade com os autores, a Administração Pública refere-se a quem (sentido subjetivo/formal) – pessoas e órgãos – exerce a função (sentido material/funcional) de administração pública.

Na sequência, em razão da notória importância dos princípios atribuída ante a contribuição desses na interpretação e aplicação do direito, recita-se que a atividade da administração pública deve estar de acordo com os princípios administrativos, principalmente no que tange ao interesse da coletividade. Insta referir que os princípios expressos estão elencados no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e também estão previstos na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), em seu artigo 4º, exceto o princípio da eficiência. Quais sejam:

³ Acordo de não persecução cível, o qual será estudado no segundo capítulo da presente monografia.

a) Legalidade – “a Administração Pública [...] deve praticar seus atos em consonância com o que estiver previamente estabelecido em lei, face o respeito ao princípio da legalidade estrita [...]” (OLIVEIRA, Marcio, 2020, p. 26). Pode-se dizer que a conduta da Administração vai além de agir em consonância com a lei, visto que seus atos estão sempre compelidos a preponderância dessa.

b) Impessoalidade – está intrinsicamente ligado “com a igualdade ou isonomia”, ou seja, refere-se ao “tratamento impessoal e isonômico aos particulares, sendo vedada a discriminação odiosa ou desproporcional” (OLIVEIRA REZENDE, 2013, p. 97). Portanto, é defeso ao administrador agir em prol de interesse específico/indivíduo determinado.

c) Moralidade – “exige que a conduta praticada pelo administrador seja pautada de acordo com a ética, com o bom senso, bons costumes e, principalmente, com a honestidade [...] constitui hoje pressuposto de validade de todo ato administrativo” (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 63, grifo dos autores). Cabe referir que o Supremo Tribunal Federal (STF), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 2.661/MC, ainda no ano de 2002, reconheceu tal princípio “como valor constitucional de caráter ético-jurídico”⁴ (PEREIRA, Layon Nicolas D., 2020).

d) Publicidade – dispõe “a obrigatoriedade da transparência dos atos da administração direta ou indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos [...]” (BERWIG, 2019, p. 67). Entre os princípios, é o que mais poderá ser mitigado, ante a proteção da privacidade dos indivíduos.

e) Eficiência – “necessidade de obter os resultados elencados pelo texto constitucional de maneira célere. [...] com o intuito de satisfazerem as necessidades da população”, dessa forma, assegurando “a duração razoável do processo” e “a celeridade de sua tramitação” (OLIVEIRA REZENDE, 2013, p. 113).

Da análise da legislação, tem-se que o parágrafo 4º da CF (BRASIL, 1988), faz referência ao princípio da probidade⁵, ademais, também está previsto na Lei de Improbidade Administrativa. Somado a esses, têm-se os princípios implícitos, que não foram previstos expressamente na Carta Magna, todavia, a aplicação dos mesmos é inquestionável,

⁴ STF. ADI nº 2.661/MC – Rel. Mim. Celso de Mello. Dje 23/08/2002.

⁵ Princípio da probidade será abordado na sequência.

conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial: a) razoabilidade; b) finalidade; c) interesse público; d) proporcionalidade, entre outros.

A corrupção, em linhas curtas, refere-se a conduta inobservante ao interesse público, ou seja, conduta desviante a fim de obter benefício próprio e/ou retribuição, de forma que alguns indivíduos se beneficiam, em prejuízo de outros. Em razão das diversas condutas abarcadas pela corrupção, essa possui “conceito voraz, por vezes plástico” (LOPES, 2020, p. 31).

De forma crítica, o ex-procurador-geral da República, Deltan Dallagnol, expõe o fenômeno da corrupção como “um *serial killer* que mata em silêncio. Ela se disfarça de buracos em estradas, falta de medicamentos, crimes de rua, miséria. Mas, como se esconde, dificilmente é responsabilizada pelas mortes que causa” (DALLAGNOL, 2017, p.40).

Em que pese a narrada dificuldade na conceituação, NUCCI (2020, p. 446) assegura que é possível caracterizar a corrupção “pela negociata, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoa”, ensejando em prejuízos ao ente estatal:

Vulgarmente, conceituar corrupção é uma tarefa quase impossível, pois o termo comporta inúmeros significados e extensa gama de consequências. [...] Juridicamente, a corrupção não foge do linguajar comum, pois as figuras criminosas punidas (arts. 317 e 333 do Código Penal, especificamente) nada mais significam do que a desmoralização concretizada no campo da Administração Pública, por meio de favores e vantagens ilícitas. [...] Por vezes, a corrupção não provoca grandes danos patrimoniais, mas inequivocadamente, gera prejuízos morais. Pode-se dizer que a moral difere do direito, uma verdade, mas no cenário da corrupção, ambas se mesclam de maneira impressionante.

No âmbito legal, o Código Penal (BRASIL, 1940) prevê a corrupção ativa e a corrupção passiva, em seus artigos 333 e 317, respectivamente, sendo que a corrupção passiva é levada a efeito por funcionário público em desfavor da Administração Pública e a corrupção ativa é levada a efeito por particular em desfavor da Administração Pública. Também importa para o presente estudo, a regulamentação do tema dada pela Lei nº 8.429/91 (Lei de Improbidade Administrativa). Ainda, tem-se outras legislações que abordam a temática, como a Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção).

Nos estudos criminológicos, “cunhou-se, no final dos anos 1930, a expressão *white collar crimes* (crimes de colarinho branco) ⁶ para designar os autores de crimes específicos, que se diferenciavam dos criminosos comuns. O crime de colarinho branco, na concepção do autor PIMENTEL (2011, p. 496), é visto como uma conduta levada a efeito por um “homem bem situado na vida, geralmente ligado aos poderosos grupos sociais, gozando de prestígio político e financeiro”.

Acerca do tema, questiona-se e aduz o doutrinador GOMES (2017, p. 210): “como se “fabrica” um criminoso no mundo da criminalidade do colarinho branco? Aqui merecem particular atenção as oligarquias poderosas que governam ou que mandam nos governantes”. Portanto, nesse sentido é a conclusão do jurista DALLAGNOL (2017, p. 184):

O que essas teorias dizem é que, do conforto do ar condicionado de seu escritório, o criminoso de colarinho branco escolhe bem seu comportamento. Isso nem sempre ocorre em crimes de rua. Ele não age movido por paixões, vícios ou impulso. Pondera racionalmente, colocando na balança os custos e os benefícios da prática corrupta. Simplificando, num dos pratos estão os ganhos potenciais, representados pelo dinheiro e o conforto. No outro estão - ou deveriam estar - a punição e a probabilidade do castigo, que praticamente não existem. No Brasil, o resultado dessa equação estimula as pessoas a se corromperem.

Da mesma forma na qual depreende-se a dificuldade de conceituar a corrupção, é difícil caracterizá-la, apontar o ato corrupto, considerando que são vastas as condutas praticadas e o *modus operandi* das mesmas. Nesse diapasão, de acordo com o ensinamento dos autores PEREIRA E., *et al* (2017, p. 29) a corrupção “transpõem os limites do mundo da ética ou da moral para uma arena onde o corrupto chega ao ponto de não aceitar qualquer limite a sua ação, age dentro de um regramento próprio fundado na soberba, avareza e ganância”.

No que concerne aos sujeitos, denota-se que a corrupção é uma ‘reação em cadeia’, visto que um indivíduo corrupto influencia outros indivíduos, evidenciando-se, portanto, as práticas de “rachadinhas”, nomeação de funcionários fantasmas, pessoas físicas ou empresas “laranjas”, licitações ilegais, concessões, repasse ou auferimento ilícito de valores às custas

⁶ O sociólogo Edwin Sutherland foi o criador da expressão *white collar crimes* (crimes de colarinho branco), em meados de 1930 e 1940, nos Estados Unidos. Consoante Di Pietro, Thiago Palaro (2014, p. 46), a teoria do *White-Collar Crime* “tornou-se responsável por dismantelar este paradigma das correntes criminológicas positivistas, demonstrando como elas se apresentariam incoerentes”.

do poder público. Esse fenômeno é elencado por PENTEADO FILHO (2020, p. 182) como um “potencial corruptor”, sendo este uma característica intrínseca do ser humano.

Outrossim, em conformidade com o autor LOPES (2020, p. 8), no momento em que identificada a corrupção sob a concepção “jurídico-político ampla”, o que considera necessário, é possível verificar “a falta de transparência, a manipulação das regras, a omissão de procedimentos, a ausência de imparcialidade dos intervenientes nos processos de decisão e o abuso de poder em benefício próprio, [...] onde o público e o privado se cruzam de modo inevitável [...]”. O autor considera a corrupção uma patologia do sistema social, político e econômico, com proporções maiores do crime de corrupção, do âmbito criminal.

Para mais, importa mencionar os dados alarmantes obtidos através do Índice de Percepção da Corrupção 2020, “o principal indicador de corrupção no mundo”, elaborado pela TI⁷, que analisa e avalia 180 (cento e oitenta) países, atribuindo notas “em uma escala entre 0 [(zero)] (*quando o país é percebido como altamente corrupto*) e 100 [(cem)] (*quando o país é percebido como muito íntegro*)” foi atribuído ao Brasil 38 (trinta e oito) pontos, ou seja, “permanece estagnada [a corrupção] em patamar muito ruim”. O Brasil ocupa a 94^a (nonagésima quarta) posição no *ranking*⁸, “ainda atrás de países como Colômbia, Turquia e China” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, BRASIL, 2020). Como se não bastasse, o país não evoluiu no combate à corrupção no decorrer dos últimos 20 anos. Consoante relatório⁹ elaborado pela mencionada organização, “o país enfrenta sérios retrocessos no combate à corrupção”.

⁷ Transparência Internacional: presente “em mais de 100 países, a Transparência Internacional lidera a luta contra a corrupção no mundo. Chamamos as equipes locais de cada país de Capítulos Nacionais [Transparência Internacional – Brasil]. E todos recebem o apoio de uma base central localizada em Berlim que chamamos de Secretariado”, disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>> e <<https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques>>. Acesso em 08 abr. 2021.

⁸*Ranking* = classificação (tradução livre). Disponível em <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corruptcao-2020>> e <<https://www.transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em 08 abr. 2021.

⁹ *BRAZIL: SETBACKS IN THE LEGAL AND INSTITUTIONAL ANTI-CORRUPTION FRAMEWORKS -2020 UPDATE* = BRASIL: RECLAMAÇÕES NO QUADRO LEGAL E INSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO - ATUALIZAÇÃO DE 2020 (tradução livre). Disponível em <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks-2020>> Acesso em 08 abr. 2021.

Somado a isso, os estudos realizados pela organização, que elaborou uma retrospectiva¹⁰ do ano de 2020, apontaram acontecimentos negativos no país, que contribuíram para o cenário corruptivo, quais sejam: interferência política em órgãos públicos federais, o “suposto fim da corrupção no governo” mencionado pelo Presidente da República, o “desmonte das forças tarefas”, mudanças em regulações econômicas, “desmanche das políticas ambientais”, “comissões especiais para mudanças na legislação”, decisões absurdas e “favoráveis ao círculo político” do governo em gestão, o “inquérito das *fake news*”¹¹, “juizes investigados por corrupção”, “retrocessos no acesso à informação”, “investigações de esquemas de fraude e corrupção” na gestão da pandemia, “redução da participação social”, “votações relevantes”, “ataques *hacker*”¹², entre outros. A organização somente elencou como fatores favoráveis o novo plano anticorrupção, em virtude de boas propostas políticas apresentadas, apesar do mesmo apontar metas genéricas e sem “inovação significativa” e o ganho em diversidade em eleições locais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Portanto, há de se lembrar dos escândalos de corrupção que ocorreram no Brasil nos últimos anos, os quais tiveram visibilidade considerável, inclusive em âmbito mundial. Ocorre que, tais acontecimentos causaram e ainda causam prejuízos – à sociedade, por óbvio e – ao governo, uma vez que os cidadãos colocam em dúvida e desacreditam nos seus representantes, nas instituições e no sistema, como um todo. Em virtude das condutas corruptivas surge a “fragilização preocupante da arquitetura do sistema democrático” (LOPES, 2020, p. 36).

Um fato decepcionante e perturbador que ocorre no Brasil, é a discrepância entre discursos e práticas. As promessas de boa governança seguidas de péssimas gestões com a descoberta de crimes de corrupção. A política, ou melhor, a “politicagem” é vista como um meio de ganhar dinheiro fácil, tendo em vista que, ao invés de coibir as condutas corruptivas, acaba estimulando-as, convicção que tornou-se banal e aceita no país. Ainda, destaca-se o grau de importância que o dinheiro ocupa na atualidade, haja vista que deixou de ser um meio pelo qual garante a sobrevivência ou uma vida digna. Assim, a busca

¹⁰ Retrospectiva Brasil 2020. Disponível em < <https://www.transparenciainternacional.org.br/ipc/>> Acesso em 09 abr. 2021.

¹¹ *Fake News* = notícias falsas (tradução livre).

¹² *Hacker* = pessoa que usa seu conhecimento técnico para ganhar acesso a sistemas privados, conforme tradução do dicionário Michaelis.

incessante por dinheiro e ao acúmulo de patrimônio, incessante e sem limites enseja ao cometimento de práticas criminosas.

Não bastasse isso, não se trata somente de fatos que acontecem com os agentes políticos. A conduta corruptiva virou modelo a ser praticado no país, por diversos cidadãos, nas variadas atividades que realizam e cargos que ocupam. Alastrou-se. A corrupção acontece no Poder Executivo, no Legislativo e no Judiciário, em âmbito federal, estadual e municipal. A fim de exemplificar, desde fatos envolvendo presidentes da República, até mesmo votação para ocupar cargo no Conselho Tutelar de pequeno município no interior do Rio Grande do Sul.

Nesse diapasão, tem-se a “Operação Lava Jato”, que surgiu como a ‘heroína da nação’. A Operação Lava Jato, como ficou conhecida, tratava-se de uma força-tarefa instaurada em março de 2014, em que faziam parte o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF) e a Justiça Federal, objetivando o aprimoramento no combate à corrupção no país. De início, a operação desvendou um esquema criminoso entre o governo e a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras)¹³.

A posteriori, surgiram evidências de que houve produção ilícita de provas, pelos até então considerados “heróis da nação” e comandantes da operação. Em julgamento do STF sobre a “Operação Vaza Jato”, como passou a ser denominada, no dia 9 de março do corrente ano, o Ministro Gilmar Mendes referiu que foi o maior escândalo jurídico das Justiça Federal Brasileira, advertindo que “não se combate crime com crime, deve-se seguir os ditames legais”. Embora já alertado por juristas e estudiosos, como por exemplo Aury Lopes Júnior, foi uma surpresa e decepção para os cidadãos brasileiros. Em decorrência dos acontecimentos narrados, aumentou – ainda mais – o descrédito nas instituições e na justiça brasileira.

Os principais órgãos que atuam no combate à corrupção no Brasil são: o Departamento de Justiça Federal, pertencente ao Ministério da Justiça, o Ministério Público; a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Conselho de Atividades Financeiras, integrado ao Ministério da Fazenda – consoante estudo de 2011 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Instituto de Pesquisa

¹³ Informações retiradas do site do MPF. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>> Acesso em 05 abr. 2021

Econômica Aplicada (IPEA). Apesar da mencionada disposição organizacional, “a permanência do tema da corrupção na percepção dos brasileiros é ponto comum a respeito da eficiência e da capacidade do Estado de assegurar o desenvolvimento econômico, político e social” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 24).

Os estudos, as investigações e as medidas adotadas para o combate da criminalidade evoluíram, porém, de igual forma ocorreu com a prática das condutas corruptivas, tornando ainda mais complicada a sua comprovação. Outrossim, tem-se a morosa tramitação dos processos judiciais e a dificuldade em restituir os valores ao erário. Em que pese as políticas que vêm sendo adotadas pelas instituições a fim de combater a corrupção, o autor LOPES (2020, p. 64) atesta que “não se evidencia um modelo de regulação sistêmico adequado perante uma realidade complexa, global e multifacetada, passível de envolver várias entidades e instituições”, uma vez que as medidas são individuais.

O autor acima mencionado aponta que uma integração das entidades e instituições seria uma escolha mais assertiva neste ‘labirinto da corrupção’ em que o país está inserido. Nessa toada, a teoria escrita por Dallagnol (2017), ilustra perfeitamente a sensação da sociedade:

“[...] Não é só o fato de nos sentirmos roubados. À nossa volta vemos pobreza, falta de infraestrutura, estradas deploráveis, segurança deprimente, serviços públicos de baixa qualidade e gente que morre de fome, de doenças tratáveis e de falta de água potável. São problemas que não podemos resolver como cidadãos. [...] Se essas mazelas decorressem da falta de dinheiro, eu entenderia. Mas as soluções não vêm porque grande parte das verbas se perde ao longo do caminho, indo pelo ralo da corrupção. Não estou com isso querendo dizer que a corrupção seja o único problema do Brasil ou a causa de todos os males, mas sem dúvida é uma questão fundamental [...]” (DALLAGNOL, 2017, p. 40).

Todavia, assim como é recorrente no Brasil, na prática, o ex-procurador-geral da República acabou ‘desviando a sua conduta’ e agiu em desacordo com a legislação penal processual vigente. Denota-se, mais do que em qualquer outra oportunidade, que nem mesmo no momento de combater a corrupção, o país conseguiu ver-se livre dessa. Nesse diapasão, traz-se à baila um fragmento do ilustre jurista brasileira, Rui Barbosa: “De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer as injustiças. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto” (BARBOSA, 1914, p. 86).

Improbidade Administrativa

Não se vislumbra outra forma de abordar a improbidade administrativa a não ser pela exposição do princípio da probidade administrativa, o qual prega que “o dever de probidade nada mais é do que o dever de retidão do agente público na prática dos atos da Administração Pública, devendo o agente sempre praticar os atos em prol do interesse público e não em proveito pessoal ou de outrem” (OLIVEIRA, 2020, p. 32), sendo que, ao agir em desacordo, será penalizado, em razão da conduta desrespeitosa para com os princípios essenciais da Administração Pública. Necessário esclarecer que o princípio do interesse público existe, pois, “a Administração não serve a um cidadão, mas a toda a coletividade” (PEREIRA LAYON, 2020, p. 37), assim sendo, prepondera ao interesse privado/particular.

A estudiosa DI PIETRO (2005, p. 709) aduz que, “quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé [...]”. Somado a isso, tem-se que os princípios [basilares] “são de **observância obrigatória** pela Administração, uma vez que Constituição utilizou verbo no imperativo, [...] não é uma faculdade do agente público em toda a sua atividade estar pautado de acordo com os princípios administrativos, e sim um dever” (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 56, grifo dos autores). De igual maneira ocorre com os princípios implícitos.

Diante de todas as condutas e fatos descritos anteriormente sobre a corrupção, tem-se que essa ocorre em grandes e pequenas proporções, ou seja, a história se repete, sendo a Improbidade Administrativa uma forma de corrupção. Em nível municipal, são recorrentes as compras de voto nas eleições para cargo de Prefeito e Vereador, as licitações irregulares a fim de beneficiar indivíduos e empresas do mesmo partido político, o impasse para resolver demanda pleiteada por indivíduo do partido contrário, entre outras questões.

Conceituando objetivamente, a improbidade administrativa nada mais é do que a responsabilização do agente “por determinada conduta [sendo que este] deve responder por seu desvio funcional e, assim, arcar com as consequências de seus atos pessoais ao conduzir

a ação estatal” (BERWIG, 2021, p. 191). Dessa forma, para que se possa responsabilizar tais agentes, a LIA, em seus artigos 9º, 10, 10-A e 11, trata dos atos ímprobos, quais sejam: aqueles que ensejam enriquecimento ilícito, causam prejuízos ao erário, oriundos de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atentam contra os princípios da administração pública, respectivamente (BRASIL, 1992). Para caracterizar tais atos, faz-se necessária a presença dos seguintes elementos: sujeito passivo, sujeito ativo, ato danoso resultante em prejuízo ao erário ou que desrespeite os princípios da Administração Pública e por fim, o dolo ou a culpa, consoante entendimento majoritário da doutrina.

No que concerne aos sujeitos que cometem atos ímprobos, os ditos sujeitos ativos, tem-se os agentes públicos, com conceituação ampla dada pelo artigo 2º da LIA e amparo na Constituição Federal. Extrai-se do mencionado artigo que “os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou esporadicamente”, de acordo com ensinamento do jurista MELLO (1999, p. 175). Logo, pode-se concluir que os agentes públicos são os servidores públicos, os políticos e os particulares que realizam serviços para o Estado. Já o sujeito passivo, é aquele que sofre algum prejuízo em decorrência do ato ímprobo, ou seja, a vítima.

Assim, quando caracterizado o ato de improbidade administrativa, este ensejará as seguintes sanções: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública (quando existente, por óbvio), suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (direta ou indiretamente), que estão previstas no artigo 12 e respectivos incisos da LIA.

Isto posto, atesta-se que “cada inciso contém relação própria para uma determinada categoria de improbidade [...]. As *modalidades* são praticamente as mesmas para cada um dos tipos de improbidade, variando, porém, algumas em função de tempo ou de valores.” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1173, grifo do autor). Além do mais, as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente e para mais, podem ser instaurados processos nas três esferas: administrativa, civil e criminal, concomitantemente, conforme previsão do *caput* do artigo 12.

Nesse diapasão, faz-se oportuno reportar o denominado “Direito Administrativo Sancionador”, cuja aplicação assemelha-se ao Direito Penal:

Esse conjunto busca a punição de condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios, especialmente o da moralidade. Por isso, as sanções ao *agente público* e ao *terceiro* previstas na Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), na Lei da Ação Popular e na Lei 12.846/2013 (LAC) **também devem ser interpretadas à luz dos princípios atinentes aos direitos fundamentais que informam o Direito Penal**, destacando-se o princípio da culpabilidade, cujo teor prega que a punição ou a sanção só têm base constitucional para a conduta dolosa ou culposa (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 128, grifo nosso).

Por fim, concluindo a abordagem sobre corrupção e improbidade administrativa, é possível auferir a necessidade da retomada de uma gestão eficiente no combate à corrupção pelo setor público. Há uma ligação direta do combate à corrupção com o combate à criminalidade, uma vez que, da análise dos autores estudados, vislumbra-se que ambas precisam de uma otimização no âmbito das políticas públicas; investimentos em educação, saúde, pesquisa, sendo que estes setores devem aprimorar o trabalho, através de metas de gestão (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Conforme esses autores, resta evidenciado que o Poder Judiciário deve agir priorizando os resultados (sem incidência de qualquer prejuízo à justiça, é claro) e ainda, os mesmos reconhecem a reforma do processo penal como fundamental.

2.3 Ascensão dos métodos consensuais no Brasil

Ante a ascensão dos métodos consensuais para a resolução dos conflitos no Brasil, há a busca pela desconstrução da “cultura da judicialização”, cultura pela qual perdurou por longo tempo no país, em razão “de três fatores historicamente cultivados como dogmas no âmbito das academias de Direito: a) a cultura generalista; b) a preferência por tudo aquilo que é inconstitucional e burocraticamente formatado; e c) o distanciamento do jurista da realidade” (GORETTI, 2019, p. 46). O autor ainda recita a ausência de uma análise detalhada e precisa do conflito, ou seja, sua generalização, e a desqualificação dos profissionais como fatores da persistente judicialização.

Ainda na Constituição Federal de 1988, foi introduzido o Juizado Especial e com esse, o instituto da transação penal, que pode ser aplicado na ocorrência de “infrações penais de menor potencial ofensivo”, ou seja, “as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos”, visando a “reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade”, conforme redação dos artigos 61 e 62 da Lei n.º 9.099/1995. Todavia, até então, as referidas barganhas penais, que

posteriormente foram dispostas em lei própria, a referida Lei n.º 9.099/1995, ocorriam em processos judiciais já em tramitação.

Desta feita, observa-se que a Lei n.º 9.099/1995 deu início à inclusão de procedimentos voltados à barganha nas demais legislações: Lei n.º 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), Lei n.º 12.529/2011 (Estrutura o Sistema Brasileiro de Ocorrências), Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Lei n.º 9.430/1996 (Legislação tributária federal). Através da leitura e análise de doutrinadores da área penal, evidencia-se que a legislação brasileira está em transformação, aderindo de tempos em tempos a tendência mundial da justiça negociada, visto que existem normas internacionais que incentivam os métodos consensuais, ao passo que, é possível demonstrar tal ocorrência a partir do fragmento da obra do autor PEREIRA LEYDOMAR (2020, p. 24):

[...] há uma grande produção acerca da teoria da negociação, principalmente no exterior, a exemplo do PON – Programa de Negociação desenvolvido pela Universidade de *Harvard Law School*,^[14] ministrando-se cursos e palestras ao redor do mundo, com muita discussão sobre o tema, objetivando seu aprimoramento para fins de aplicação [...].

A justiça penal negociada já é realidade em países como a França, a Alemanha e os Estados Unidos da América, sob o argumento da ineficácia e morosidade dos processos judiciais (MESSIAS, 2020). As alterações legislativas recentes na área penal, no ponto de vista de SILVEIRA (2020) foram persuadidas pela ideologia efficientista – a qual incide justamente no contexto (exposto anteriormente) em que o país está inserido –, correspondendo tais mudanças a medidas meramente representativas e ainda, com incidência de coerções mais rígidas, ao passo que:

O que mais salta aos olhos, no entanto, é que, [...], há um consenso acerca da permissão deliberada em incentivar e exercer as suas aplicabilidades à Justiça Penal Consensual, ao ampliar a esfera de proteção dos bens jurídicos tutelados, como expressão eficiente de ampliação do direito na pacificação dos conflitos sociais (SILVEIRA, 2020, p. 83).

Nesse diapasão, uma hipótese da conversão da tramitação dos processos judiciais, fortemente baseada na busca por provas pelos acordos é que “o acusado fornece a confissão e a delação em troca de penas mais brandas ou até do perdão, tudo para não se perder

¹⁴ *PON – Program on Negotiation* = Programa de Negociação (tradução livre); Foi fundado em 1983, baseado na *Harvard Law School*, é um programa da *Harvard University*, do *Massachusetts Institute of Technology* e da *Tufts University*, com acadêmicos de várias áreas, incluindo direito, negócios, governo, psicologia, economia, antropologia, artes e educação. As atividades realizadas mundialmente incluem conferências, seminários, projetos de pesquisa, publicações, entre outras. Disponível em < <https://www.pon.harvard.edu/> > Acesso em 18 abr. 2021.

tempo, para se economizar os caros serviços do Estado e para se punir mais rapidamente um maior número de pessoas” (BORGES, 2013, texto digital). Nesse momento, apenas faz-se menção que há divisão de posicionamento dos estudiosos sobre a justiça consensual, se de fato é benéfica ou trata-se de uma alteração estratégica para convencer a sociedade de que “algo está sendo feito” pelos representantes a fim de modificar o cenário de crise, visto que tal questão será discutida em tópico oportuno da presente monografia.

Especialmente no tocante ao instituto penal que será abordado na presente monografia, “observa-se que a crescente influência entre nós dos institutos da Common Law leva a compreender o acordo criminal a partir do instituto jurídico do *plea bargaining* desenvolvido nos EUA” (BIZZOTTO; SILVA, 2020, p. 14). Nessa toada, rememora-se que o Pacote Anticrime proposto pelo ex-ministro da Justiça, Sérgio Moro, inicialmente aproximava-se ainda mais do sistema de *plea bargaining*¹⁵ sem pena limite aplicado nos EUA. Todavia, essa proposta inicial não foi acolhida pelo Congresso Nacional, o que para o autor LOPES JUNIOR (2020, p. 219) foi uma decisão correta, visto que nos termos em que está vigorando o ANPP será possível um “desentulhamento” da justiça criminal brasileira, sem cairmos na abertura perversa e perigosa de um *plea bargaining* sem limite de pena [...]”.

Em contrapartida, a autora CASTRO (2019, p. 147, grifo do autor) discorda dos estudiosos Bizzoto e Silva, pois afirma que “o *plea bargaining* não é parte integrante da tradição de *common law* norte-americana [...]. A resolução penal pactuada foi formalmente reconhecida no início dos anos setenta, e consolidada como resultado da observação da realidade.” Portanto, na concepção da autora, a justiça penal negociada, bem como o *plea bargaining*, não originaram-se do sistema da *common law*. Para mais, a justiça penal negociada – e as distintas modalidades de acordo – é levada à efeito também por países que adotaram o sistema da *civil law*, como por exemplo: Itália e Espanha (LOPES JUNIOR, 2019).

Segue a mesma linha de pensamento o autor Messias (2020, p. 114, grifo do autor), o qual adverte que:

¹⁵ *Plea bargaining* = refere-se a barganha penal (tradução livre); expressão utilizada nos EUA, que fora adotada no Brasil. Consoante dicionário Michaelis: “trunfo que dará vantagem a uma das partes de uma negociação”. A autora CASTRO (2019, p. 39) explica o significado de *plea bargaining* como sendo “a /tratativa em si, o que restou negociado entre os acordantes”.

[...] o acordo de não persecução penal **não** deve ser confundido com a sistemática tradicional do *plea bargaining* norte-americano, dotada de coercitividade mediante uma sentença criminal. Nesse espírito, é importante não confundir o acordo de não persecução penal com o *Non-Prosecution Agreement* (NPA) do *plea bargaining* norte-americano. NPA é um acordo de resolução extrajudicial (*pretrial diversion*) entre o governo norte-americano (geralmente, o Departamento de Justiça ou a Comissão de Valores Mobiliários) e entidades corporativas, sobretudo em crimes de colarinho branco (*whitte-collar crime*) [...] o instituto norte-americano **difere** muitíssimo do acordo de não persecução penal, sendo, em verdade, semelhante a outra espécie de **acordo de não processar** existente no Brasil, a saber, o **acordo de leniência** [previsto na Lei Anticorrupção] [...].

No que tange à matéria e disposições do Direito Administrativo, tem-se que essa não fora prevista em legislação única, tal qual ocorre com o direito penal material, que fora disposto no Código Penal. No âmbito do Direito Administrativo, suas disposições encontram-se esparsas em diversas legislações, como por exemplo na Constituição Federal, na Lei de Improbidade Administrativa, na Lei de Licitações, entre outras. Com o decorrer dos anos – após o ano de 1992, quando foi promulgada a LIA – especialmente após os anos 2000, timidamente o Direito Administrativo passou a considerar a consensualidade na atuação da Administração Pública, e houve a “aproximação entre a *Civil Law* e a *Common Law*: apesar da [...] tradição romano-germânica (*Civil Law*), [...] tem sofrido fortes influências de países da tradição anglo-saxônica (*Common Law*), especialmente a partir da globalização econômica e jurídica” (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, 2020, p. 15).

Por mais de vinte anos, vigorou a vedação da solução consensual de conflitos na improbidade administrativa, com disposição expressa no § 1º do artigo 17, da LIA. A vedação estava em desacordo com as mudanças legislativas e tendências mundiais adotadas no país. Importa mencionar que o Direito Processual Civil sofreu forte influência que também resultou em mudanças legislativas, “[...] em 2015, as três leis federais que estruturaram esse sistema: a lei que reformou a Lei de Arbitragem (Lei 13.129), a Lei de Mediação (Lei 13.140) e o próprio Código de Processo Civil (Lei 13.105)” (SALLES; LORENCINI; SILVA, 2021, p. 17). Com isso, houve uma mudança na perspectiva, sendo superada a ideia do litígio, da briga entre as partes, sendo introduzido na grade curricular dos cursos de Direito, em caráter obrigatório, os estudos acerca da solução consensual de conflitos.

Portanto, vislumbra-se que a introdução do ANPC na legislação, veio amparada às demais mudanças nas variadas áreas do Direito. Agora, torna-se necessária a adaptação da sociedade ao novo sistema, sendo deixadas de lado, quando possível, as morosas lides

processuais e o ideal de vencedor *versus* perdedor, ou ainda, benefícios *versus* malefícios, haja vista que no método consensual busca-se o contentamento de ambas as partes.

Elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) e divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2020, com informações referentes ao ano de 2019, o relatório denominado Justiça em Números¹⁶ demonstrou o tempo de tramitação dos processos judiciais no Brasil, o qual foi calculado “a partir de três indicadores: o tempo médio da inicial até a sentença, o tempo médio da inicial até a baixa e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes em 31/12/2019” (CNJ, BRASIL, 2020, texto digital). O estudo evidenciou que “as maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (7 anos e 8 meses) e da Justiça Estadual (6 anos e 9 meses)” (CNJ, BRASIL, 2020, texto digital).

A contar desde a data do ajuizamento do processo até o momento em que é direcionado ao gabinete para receber a sentença, decorrem 4 anos e 3 meses (congestionamento de 82%) na fase de execução e 1 ano e 7 meses (congestionamento de 58%) na fase de conhecimento, sendo o tempo médio do acervo do Poder Judiciário de 5 anos e 2 meses, consoante pesquisa mencionada (CNJ, BRASIL, 2020, texto digital).

Destaca-se que o Conselho elaborou um cálculo estabelecendo uma estatística média do tempo de tramitação dos processos, visto que não há como padronizar, uma vez que cada processo possui suas peculiaridades na tramitação e seus diferentes ritos. As ações civis públicas decorrentes de improbidade administrativa, por exemplo, tramitam por longos anos no judiciário (percebe-se que a tramitação perdura 10 anos, 15 anos ou até mesmo 20 anos, em razão dos inúmeros recursos interpostos). Nessa mesma perspectiva é a tramitação de processos concernentes à recuperação judicial e falência.

No tocante à justiça criminal, o relatório apontou que “em 2019, ingressaram no Poder Judiciário 2,4 milhões de casos novos criminais [...] Além desses casos, foram

¹⁶ Relatório Justiça em Números: apresentado anualmente pelo CNJ, trata-se de “uma radiografia completa da Justiça, com informações detalhadas sobre o desempenho dos órgãos que integram o Poder Judiciário, seus gastos e sua estrutura. Este relatório, produzido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), apresenta onze anos de dados estatísticos coletados pelo CNJ, com uso de metodologia de coleta de dados padronizada, consolidada e uniforme em todos os noventa tribunais [...] as quais compreendem o tempo de tramitação dos processos, os indicadores de desempenho e produtividade, as estatísticas por matéria do direito, além de números sobre despesas, arrecadações, estrutura e recursos humanos [...]” (TOFFOLI, 2020, p. 5. Disponível em

<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>> Acesso em 23 abr. 2021.

iniciadas 395,5 mil (14,1%) execuções penais no 1º grau. Em que pese os estudos doutrinários revelarem que a resposta estatal ao cenário atual é a aderência aos institutos negociais e para mais, substituição e/ou adoção dos métodos consensuais de conflito, tem-se que, na esfera criminal, o consenso e a negociação ainda são elementos novos, visto que “a maioria das penas aplicadas em 2019 foram privativas de liberdade, um total de 228,2 mil execuções, 57,7% do total (CNJ, BRASIL, 2020, texto digital).

De início, até tornar-se habitual, admite-se uma certa resistência para aderir aos métodos alternativos, bem como durante a sua realização. O novo desafia, não há de se negar. O fato de inserir a negociação nos processos judiciais, nos casos penais, antes mesmo de instaurada a ação penal, inicialmente, poderá acarretar na dificuldade da sua efetivação, dado o seu enfoque diferente ao reiterado costume do litígio, da disputa, do vencedor *versus* perdedor. A convicção da “necessidade de vencer pode ser aquilo que fala mais alto em sua mente. Também pode ser difícil ter um enfoque racional sobre aquilo que a outra pessoa envolvida pode pretender” (MARTINELLI; ALMEIDA; BANDOS, 2020, p. 71).

Em contrapartida, a prática de negociar até alcançar o consenso não é algo inovador na vivência em sociedade, sendo possível considerar os seres humanos ‘negociadores por natureza’. E ainda, apesar da disseminada cultura da judicialização no Brasil, a autora GABBAY (2011, texto digital) adverte que pesquisas apontam que as partes elegeram os acordos como sendo capazes de proporcionar maior contentamento quando comparados aos processos judiciais e a partir disso, têm sido desenvolvidos estudos sobre a “justiça do resultado”, a qual está superando a “justiça processual”. Portanto:

Ao contrário de ficar apegada a uma mentalidade do passado, de absoluta irrenunciabilidade de direitos pelo acusado, para logo tachar de inconstitucional o mecanismo em estudo, a doutrina brasileira deve se abrir mais ao paradigma do consenso no âmbito do processo penal, colaborando para aperfeiçoar tal instituto de forma que venha a guardar total compatibilidade com o Texto Constitucional e para que dele se possam extrair todas as vantagens possíveis. Enfim, urge que se dê um passo à frente em busca de superar o descrédito de nosso sistema de justiça criminal, que ainda é um dos mais atrasados e morosos do mundo, adotando-se um rito abreviado amparado na confissão, conforme delineado no projeto da nova codificação. O modelo de processo penal de um país deve pautar-se pelo equilíbrio entre os ideais de garantismo penal e funcionalidade ou eficiência na resposta do Estado-Juiz (ANDRADE, 2020, texto digital).

A insegurança, o medo e o desconforto gerado pelas mudanças – atinente aos seres humanos –, precisam ser enfrentados pelos aplicadores do Direito ante o atual descompasso do sistema judicial no país. Faz-se necessário superar a ideia de justiça extremamente

burocratizada, com intuito de tornar possível o alcance dos fins ao qual o Direito se destina, observando que as leis “foram [ou devem ser] elaboradas para produzir felicidade, e não injustiça, **para promover o bem comum, e não a frustração coletiva**” (ROCHA, 2009, p. 39, grifo nosso).

2.4 Justiça penal negociada e negociação na Improbidade Administrativa

Justiça penal negociada

Em pontual destaque, faz-se menção às Regras de Tóquio, aprovadas ainda no ano de 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, correspondentes a Resolução n.º 45/110 da Organização das Nações Unidas (ONU), que se referem a regras mínimas para a criação de medidas não privativas de liberdade. Em documentação elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2016, o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do CNJ à época, referiu que as Regras de Tóquio “são o divisor de águas entre uma cultura exclusivamente punitivista e a construção de um modelo mais humanizado de distribuição da justiça, [...] tem por objetivo confrontar, diretamente, o paradigma do superencarceramento que se arraigou entre nós [...]” (CNJ, 2016).

Publicada em 2015, a Resolução n.º 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público dispôs acerca da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito dos órgãos ministeriais, os quais restaram incumbidos, através da disposição do parágrafo único, artigo 1º, a “adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais”. Por meio da resolução, o CNMP buscou aderir a tendenciosa justiça consensual, “a disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais”, de acordo com a redação do artigo 2º da resolução referida. Rememora-se, nesse momento, que entre os anos de 1990 e 2015, ocorreram as mudanças legislativas supramencionadas, como a promulgação de nova Constituição, Lei n.º 9.099/1995, etc.

Posteriormente, o CNMP expediu a Resolução nº 181/2017, dispondo sobre a “instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público” (CNMP, BRASIL, 2017), sendo que, na oportunidade, consoante redação dada

pelo artigo 18 da referida resolução, “[...] o cumprimento das condições do acordo resultava **apenas no arquivamento** das investigações (§ 11). Todavia, hoje, com o advento da Lei Anticrime, [...] deságua na **extinção da punibilidade** do acordante (artigo 28-A, § 13, do CPP)” (MESSIAS, 2020, p. 140, grifo do autor). Através da justiça penal negociada, com a perfectibilização do acordo entre Ministério Público, autor do fato e sua respectiva defesa constituída, a questão encerrar-se-á, não ocorrendo, portanto, a “[...] efetiva entrega da tutela jurisdicional emitida por um órgão julgador, após percuciente análise das provas produzidas no decorrer da instrução criminal, animada pelos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa” (SILVEIRA, 2020, p. 85).

Juristas e doutrinadores levantaram dúvidas acerca da possibilidade da negociação no âmbito penal em razão dos princípios de direito penal e processual penal e da suposta obrigatoriedade do Ministério Público em oferecer ação penal, mas sobretudo, em razão da cultura do litígio que predominou ao longo dos anos no sistema de justiça brasileiro, visto que, apesar da tendência, a modalidade negociada e consensual se insere timidamente na justiça brasileira. A fim de demonstrar o alegado, cita-se o autor PEREIRA (2019, p. 36), o qual adota o posicionamento acima exposto:

[...] o preceito da *nulla plena sine judicio*¹⁷[...], exige para aplicação da pena a existência do devido processo, justifica o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública no sistema acusatório. Pois, como já mencionado, por tratar-se de liberdade pessoal, a realização do processo penal se amolda à legalidade que limita e legitima o poder estatal e está abarcada aos princípios e garantias processuais da Constituição de 1988. Por tal razão, sobretudo nos crimes graves que se processam mediante ação penal pública, não se mostra possível a aplicação de pena sem processo.

Nesse momento, faz-se oportuno rememorar que o artigo 129, inciso IX, da Constituição Federal autoriza o órgão ministerial a “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade” (BRASIL, 1988). Portanto, da análise da legislação, percebe-se que o artigo supramencionado prevê quais as funções do Ministério Público, todavia, não dispõe que este é obrigado a promover a ação penal [discussão que será aprofundada adiante]. Nesse sentido, é o posicionamento do doutrinador NUCCI (2016, p. 119): “[...] do crime nasce a pretensão punitiva e não o direito de ação, que preexiste à prática da infração penal”.

¹⁷ *Nulla poena sine judicio* = a pena não pode ser aplicada sem processo anterior (tradução livre).

Falência do sistema processual penal brasileiro e da pena de prisão

Há duas razões – caráter misto da pena, consoante entendimento doutrinário – pelas quais é atribuída pena aos delinquentes, em conformidade com a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984): “compensação da culpa do delinquente; e aquela outra, que defende que a pena é uma forma de fazer prevalecer a ordem jurídica e determinados fins políticos-criminais, com o fim de prevenir futuros crimes” (SILVEIRA; MENESES, 2020, texto digital). A partir disso, tem-se que “é o processo penal, em si, uma pobre coisa, à qual é destinada uma tarefa muito alta para ser cumprida. Isto não quer dizer que não se possa fazer por menos; mas se devemos reconhecer a sua necessidade, deve ser reconhecida a par a sua insuficiência” (CARNELUTTI, 1995, p. 52).

Assim sendo, não se pode enganar com idealizações de que a pena é capaz de amedrontar os indivíduos, de que a punição impede o cometimento de crimes e, somado a isso, que a privação da liberdade alcance os fins aos quais se destina. Os dados alarmantes levantados pelos órgãos responsáveis e os mais variados estudos sobre o tema demonstram o contrário. Demonstram ainda a falência do sistema processual penal e prisional brasileiro, conforme depreende-se:

Deveras, a repressão seletiva e desordenada da criminalidade, sem aplicação do que preceitua a legislação pátria – em especial a Lei de Execução Penal – quanto à separação de presos, tem servido apenas para criar uma massa ociosa e violenta de encarcerados, que termina por assumir o poder dentro das instituições prisionais, não raro através de ações extremamente violentas. [...] deve-se reconhecer que seu uso precisa ser aprimorado, no sentido de que ela seja utilizada como *ultima ratio*, sendo aplicada apenas nas situações em que exsurge a necessidade de se quebrar a cadeia de comando, dentro e fora dos presídios (SILVEIRA; MENESES, 2020, texto digital).

Corroborada a incerteza da efetividade da tramitação e resolução de demandas por meio de processos, no âmbito do Direito Penal e Processual Penal, questiona-se também a efetividade do encarceramento. Vislumbra-se que os direitos mais basilares são ceifados dos presos, como uma alimentação adequada, a higiene pessoal, o uso de energia elétrica, em suma, a vivência em um ambiente minimamente digno em que possa salvaguardar a saúde física e mental do detento, “fazendo com que o sistema carcerário mais se pareça com as masmorras do período medieval”, sendo o investimento ínfimo nas penitenciárias “um reflexo daquilo que a sociedade pensa sobre o tratamento de que deve ser dirigido aos presos” (GRECO, 2016, p. 226).

Portanto, há de se mencionar que o sistema prisional do país “passa por um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional, ante as graves sistemáticas violações a direitos fundamentais da população carcerária, quadro esse, inclusive, já reconhecido em 2015 pelo STF, ao julgar a Medida Cautelar na ADPF n.º 347/DF (MESSIAS, 2020, p. 127). O doutrinador Bitencourt (2017) menciona que os estabelecimentos penitenciários e a finalidade da pena de prisão enfrentam desafios que estão levando a sua ‘falência’ e questiona:

[...] a validade da pena de prisão no campo da teoria, dos princípios, dos fins ideais ou abstratos da privação de liberdade [...] Na verdade, a questão da privação de liberdade deve ser abordada em função da pena tal como hoje se cumpre e se executa, **com os estabelecimentos penitenciários que temos, com a infraestrutura e dotação orçamentária de que dispomos, nas circunstâncias atuais e na sociedade atual. Definitivamente, deve-se mergulhar na realidade e abandonar, de uma vez por todas, o terreno dos dogmas, das teorias, do deve-ser** e da interpretação das normas (BITENCOURT, 2017, p. 176, grifo nosso).

Diante do exposto, analisando a realidade dos presídios, em que pese alguns doutrinadores – como José Frederico Marques (2001) – defenderem que o formalismo do processo penal vise a garantia da punição devida e sem exageros ao acusado e dos direitos mais basilares aos encarcerados, diverge-se de tal posicionamento. Observa-se que as garantias e proteções alegadas não passam de meras idealizações, uma vez que a realidade é extremamente diferente e está em total desacordo com uma penalização digna. Atentando-se aos direitos humanos, também é de suma importância superar o ideal de punições severas e exageradas, uma vez que “a pena deve ser proporcional ao crime, devendo-se levar em consideração, quando imposta, as circunstâncias pessoais do delinquente, seu grau de malícia e, [...] ao mesmo tempo, a menos cruel para o corpo do delinquente” (BITENCOURT, 2017, p. 66).

Em contrapartida, percebe-se que os acusados que estão respondendo por crimes de menor gravidade, e por isso, em liberdade, são sim privilegiados e gozam dos benefícios oferecidos pelo formalismo. Dessa forma, “há uma insistência na afirmação de que o processo penal é deveras formalizado, burocrático, com um procedimento de recursos infundáveis e que acaba imperando a impressão de impunidade sobre a resposta punitiva do Estado. Isso tudo é verdade [...]” (PEREIRA, 2019, p. 44).

Mais uma vez se demonstra que, diante do contexto em que o país restou inserido, “a reforma que o processo penal está a exigir é de estrutura. Faz-se necessário que o seu rançoso procedimento - ainda moldado em peremptas formas do direito comum - seja substituído por um sistema mais rápido e racional, menos burocrático e emperrado”, de acordo com os ideais defendidos por MARQUES (2001, p. 52). Corroborando e para além do posicionamento retro, tem-se os ensinamentos de CARNELUTTI (1995, p. 70), o qual defende que:

A batalha não é para reforma da lei mas para a reforma do costume. A lei, especialmente com as modificações mais recentes, faz pelo condenado aquilo que pode. Não precisa pretender tudo do Estado. [...] Sobretudo não se deve pedir ao Estado aquilo que o Estado não pode dar. [...] Até um certo ponto o problema do delito e da pena deixa de ser um problema judiciário para ser somente um problema moral. Cada um de nós está comprometido, pessoalmente, na redenção do culpado, e por isto somos responsáveis. A dar-lhes, em última análise, tal consciência, e a fazê-los sentir tal responsabilidade são dirigidas estas discussões. [...] **Cada um de nós, em outras palavras, é um colaborador invisível dos órgãos da justiça** (, CARNELUTTI, pgs. 70 e 71).

Negociação na Improbidade Administrativa

No âmbito do Direito Administrativo, portanto, o panorama não é diferente. Considerando que a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu em 1992 e decorrido “um lapso temporal considerável desde sua entrada em vigor, muita coisa mudou na realidade brasileira em termos de pensamento jurídico, doutrinário e jurisprudencial, advindo com a legislação durante esse período todo o reconhecimento de uma mudança de cultura [...]” (PEREIRA, 2020, p. 35). Dessa forma, o mesmo autor refere que o ANPC na improbidade administrativa resulta das mudanças advindas em virtude da justiça consensual, tanto na esfera da persecução penal, quanto na esfera da persecução cível.

Já fora levantado previamente que o Direito caminha ao encontro dos fatos e dos novos costumes da sociedade. Assim sendo, em razão da crescente prática de condutas lesivas ao erário, uma mudança legislativa que merece destaque em razão a atenção dada ao combate a corrupção no âmbito da Administração Pública, foi quando houve “a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição [...] [com isso] a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor [...]” (DI PIETRO,

2005, p. 710). A alteração foi levada a efeito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Também anterior a possibilidade de entabular ANPC, a legislação previa os ditos ‘acordos decisórios’, cujo “surgimento está inicialmente ligado a atuação regulatória do Estado que, [...] necessitou estabelecer formas de aplicação de sanções e regulação setorial diferentes das sanções tradicionais conhecidas no âmbito do direito administrativo sancionador” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital). Para ilustrar, é possível mencionar os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados entre o Ministério Público e os investigados, sendo que, uma vez firmado o acordo e este sendo cumprido, resta dispensado o ajuizamento de ação por crime ambiental e ação civil pública em decorrência de atos de improbidade administrativa, casos recorrentes investigados pelo órgão ministerial.

No ano de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução nº 179, oportunidade em que se passou a autorizar a realização de TAC nas investigações e processos de improbidade administrativa. Nessa perspectiva, importa demonstrar o destaque que o órgão ministerial possui e os importantes papéis que desenvolve na atualidade. O autor SOUZA (2010, p. 207) aduz quanto a sua notabilidade:

[...] do Ministério Público e do Tribunal de Contas que, mesmo sem se enquadrarem na clássica noção de tripartição dos poderes, exercem parcela significativa de influência nas grandes questões nacionais, não se importando em serem classificados, respectivamente, como uma Função Essencial à Justiça (arts. 127 segs. da CF) e um órgão auxiliar do Parlamento para o controle externo (arts. 70, segs. da CF) [...].

No controle dos atos da Administração Pública e na batalha contra a corrupção, também merece destaque o Tribunal de Contas, que de acordo com a inteligência dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, fica encarregado de auxiliar o Congresso Nacional “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...]” (BRASIL, 1988); entre outras atribuições previstas no artigo 71, inciso II da Constituição Federal.

Em que pese a resolução publicada pelo CNMP em 2017, em contrapartida, a Lei de Improbidade Administrativa em vigor à época, em seu artigo 17, §1º, vedava de forma expressa a realização de métodos consensuais de conflito – “transação, acordo ou conciliação” (BRASIL, 1992) – no âmbito das improbidades, sendo que, na visão de DI

PIETRO, a proibição se dava “pela relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade. Trata-se de aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público” (DI PIETRO, 2005, p. 733). Outra razão pela qual havia vedação aos acordos era o caráter sancionatório da Lei de Improbidade Administrativa (PRADO, 2020, texto digital).

Diferentemente da concepção que possuem alguns doutrinadores, os quais defendem que “a vedação de realização de transação, acordos ou conciliação, [...] deveria ser afastada em detrimento do interesse público [...] até porque um dos objetivos da ação de improbidade administrativa é a tutela do patrimônio público pertencente à coletividade” (OLIVEIRA, Márcio, 2020, p. 200). Na oportunidade, o autor fazia menção especialmente ao instituto da colaboração premiada, no que concerne às informações coletadas, todavia, o mesmo pensamento pode ser encaixado quando tratamos do ANPC.

Atualizando-se, portanto, “[...] o Direito Administrativo, por óbvio, não poderia ficar infenso a tal processo, tendo a doutrina especializada identificado nesse novo momento uma crise de antigos paradigmas, mutações, transformações ou até mesmo evolução da matéria” (SOUZA, 2010, p. 207). Ao passo que, um forte motivo da pertinência de incluir a negociação como instrumento capaz de resolver conflitos na seara da improbidade administrativa, se dá em razão do moroso trâmite desta espécie de ação no judiciário, o que não é benéfico para o Estado nem mesmo para o agente ímprobo, visto que, restando procedente a demanda do Ministério Público e sendo o agente condenado, o segundo arcará com altos custos em razão da atualização do valor pelos índices de preços.

Um dos motivos que acaba postergando o final da lide é que “o conflito traz sempre o desrespeitar mútuo, que pode ser identificado tanto com relação à falta de reconhecimento sobre aspectos pessoais quanto com relação à imposição de vontade de um sobre o outro” (BRAGA NETO, 2020, p. 34). Dessa forma, substituindo o litígio, a briga, o ideal de ganho em relação à outra parte, pode-se chegar mais facilmente à resolução do impasse.

Além da morosidade processual, denota-se que a produção da prova de um ato ímprobo não é singela, pelo contrário. Trata-se de trabalho dificultoso, dotado de empecilhos até que se possa lograr êxito em provar a prática de algum ato ímprobo. Nessa toada, “para fins de condenação do agente público por ato de improbidade administrativa deve o autor da ação apresentar prova concreta de que o agente público praticou ato

contrário às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 8.429/1992 [...]” (Oliveira, Márcio, 2020, p. 02). Ocorre que, muitas vezes, sabe-se que o ato ímprobo existiu, todavia, processualmente, não foi possível provar, o que gera a impressão de impunidade pela sociedade.

Em suma, o ANPC “tem como intuito impedir o início ou à continuidade de uma ação de improbidade desde que sejam firmados alguns compromissos ante a Administração garantindo por meio da aplicação de sanções mitigadas que essas sejam mais efetivas [...]” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital). Exemplificando, podem ser previstas no acordo cláusulas visando a “reparação do dano e a cessação do ato ilícito bem como a transferência de bens e valores ilicitamente recebidos, a estipulação de multa cominatória” (FERREIRA, 2018, texto digital), entre outras cláusulas que melhor possam adequar-se ao caso. Então, o ANPC pode ser visto como um combinado entre o investigado e o Ministério Público, semelhante ao TAC, visto que em ambos os investigados restarão obrigados ao cumprimento de determinadas cláusulas/obrigações, sendo a sua conduta ajustada e readequada à legislação vigente, evitando o ajuizamento da ação judicial (PRADO, 2020).

Reconhecida a dificuldade na aplicação de novos institutos, é possível evidenciar que a ausência de especificações na legislação quanto ao ANPC, torna ainda mais difícil a sua prática, pelo menos até tornar-se habitual. Em observância a alteração, vislumbra-se que o texto legal que previa expressa vedação aos métodos consensuais, somente foi substituído por redação mencionando que são admitidos tais métodos, deixando de dispor sobre requisitos, prazos, legitimados, entre outras características importantes para a sua aplicação. Assim, caberá ao CNMP publicar resoluções, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais, a partir da observância dos casos, aprimorar o entendimento sobre o tema. Dificuldade que não se verifica no ANPP, “[...] todavia, a principiologia há de ser a mesma, conforme o histórico e os conceitos mais básicos ora tratados, pois é de Direito Punitivo que tratamos” (CAODPP-MP/CE, 2020, texto digital).

A adoção do ANPC, tanto o instituto em si, bem como a sua prática, exige dos aplicadores do direito um estudo rebuscado e o aprimoramento/aperfeiçoamento para sua melhor aplicação, conforme advertem as autoras:

Essas iniciativas, no entanto, estão condenadas ao destino de natimortos se não forem acompanhadas de efetivas providências para a sua aplicação de forma previsível, objetiva e clara. Vale aqui dizer que a substituição do paradigma sancionador unilateral do Estado por um modelo cooperativo resulta, dentre outras razões, da constatação de falência desse último modelo, que, na experiência

recente de nossa República pós-redemocratização, não parece ter sido idônea para refrear um movimento de constantes violações ao patrimônio público (PAULA; FARIA, 2020, texto digital).

Além do mais, “tais embaraços procedimentais não podem constituir obstáculos intransponíveis para o emprego da consensualidade no contexto da improbidade administrativa [...]” (FERREIRA, 2018, texto digital).

2.5 Princípios essenciais regentes dos acordos

Princípio da efetividade

A partir da análise dos dados colacionados anteriormente, que fazem menção ao andamento e número de processos no país, juntamente com a resposta negativa das medidas que vinham sendo defendidas, e notório insucesso dessas, adota-se “a noção de efficientismo ao direito penal de emergência” (SILVEIRA, 2020, p. 80). O autor aduz que, desde meados do século XIX se discute a questão da morosidade do Judiciário, em destaque o ramo do direito penal, sendo que a questão em comento se perpetua e continua em voga na atualidade.

Dessa forma, o princípio da efetividade é imprescindível, haja vista que além de ditar as regras do jogo para a melhor aplicação da justiça brasileira, “[...] tal princípio tem matriz constitucional porque advém de dois outros pilares para o direito processual instituídos na Carta Magna como direitos fundamentais: o Devido Processo Legal (art.5º, LIV, CF) e o Acesso à Justiça (art.5º, XXV, CF)” (ETINGER; LEITE, 2013, texto digital).

Ocorre que, com a formalização de acordos, o fato delituoso ou ímprobo é resolvido de imediato, restando apenas ao indivíduo o cumprimento integral do acordo, sem que haja movimentação desnecessária da máquina pública – diferentemente do que foi feito por longos anos. Assim, a formalização de acordos possui amparo no princípio da efetividade, pois “se facilita a prestação jurisdicional, com vista a uma Justiça pronta, uma resposta mais rápida à pequena criminalidade” e segundo o autor, resulta no cometimento de tempo e trabalho (GIACOMOLLI, 2006, p. 335).

Corroborando ao entendimento retro, ANDRADE (2019, p. 25) assegura que quando aplicados corretamente, dentro das normativas e sem exageros “[...]os acordos criminais não

desvirtuam as estruturas e os fins do processo, não ofendem as garantias constitucionais dos acusados, podendo propiciar mais eficiência e agilidade na resposta do Estado-Juiz”.

Princípio do acesso à justiça

Disposto no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal e de extrema relevância, o princípio do acesso à justiça é taxado como um direito fundamental atinente a todos os cidadãos brasileiros. Tem-se que “a efetivação deste princípio pode ser ampliada através dos meios alternativos de solução de conflitos, pois se constituem numa via democrática para resolver os interesses das pessoas e servir como legítimo instrumento de pacificação social, escopo da jurisdição” (TRISTÃO; FACHIN, 2009, texto digital).

Para além do fato de possibilitar aos cidadãos o livre acesso à justiça e que possam pleitear por seus direitos, também é auferido ao princípio supracitado “um significado mais amplo, compreensivo de uma prestação jurisdicional tempestiva (duração razoável do processo), adequada ao caso concreto, efetiva e justa (acesso à ordem jurídica justa)” (TESHEINER; THAMAY, 2020, p. 80).

Princípio da disponibilidade/opportunidade da ação penal pública

Explica-se que, em virtude desse princípio, poderá o órgão ministerial, quando preenchidos os requisitos, optar por ofertar o acordo de não persecução penal ao investigado ao invés de oferecer a denúncia e dar início a ação em desfavor do indivíduo (BARROS, 2020). Nessa toada, “[...] nada impede que o Ministério Público invoque motivos de oportunidade condizentes com o que exige o bem comum” (MARQUES, 2001, p. 100), prevalecendo o entendimento de que o princípio da obrigatoriedade deve ser flexibilizado. Dessa forma, não sendo a escolha mais adequada para o caso a distribuição de denúncia, intrínseca à posterior tramitação da ação judicial, há de se considerar a adoção dos métodos consensuais.

Na esfera penal, em virtude da disponibilidade/opportunidade, são mitigados os princípios da legalidade e da oficialidade. Há divergência doutrinária sobre o princípio da disponibilidade da ação penal pública, haja vista que alguns autores – principalmente os mais clássicos – acreditam que a ação penal é indisponível. O doutrinador AVENA (2021, p. 295) destaca que: “a previsão legal do acordo de não persecução penal importa em notória

mitigação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal”. Somado a isso, PEREIRA (2020, p. 89), por exemplo, alega que o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública – e o ideal da *nulla plena sine iudicio*¹⁸ – “encontra-se entrelaçado à ideia de legalidade e justamente fundado na própria legalidade estrita é que se fala em sua mitigação, que não se concorda”. O princípio da legalidade e da oportunidade refutam-se porque:

[...] a persecução, a acusação e o julgamento de todos os fatos noticiados, com aparência de infração criminal, impossibilitaria um enfrentamento eficaz da criminalidade mais grave, do ponto de vista da *persecutio criminis* e do processo com resultado eficaz. Em suma, uma alternativa à ineficácia estatal ainda que em casos excepcionais e determinados legalmente. A eficácia do processo não representa unicamente a aplicação *ius puniendi*, ou seja, uma condenação, com a conseqüente aplicação de uma sanção criminal, mas também, a proteção de todos os direitos fundamentais, mais precisamente do *status libertatis* do cidadão, com aplicação de uma sanção adequada, voltada à funcionalidade do processo e da própria pena. Dentro desse fenômeno situa-se a dicotomia legalidade/oportunidade no processo penal (GIACOMOLLI, 2006, p. 62).

Vislumbra-se que, apesar dos doutrinadores mais clássicos deixarem de lado, ou apostarem na inferioridade do princípio da oportunidade, é notório que este vem ganhando espaço em razão da tendenciosa justiça consensual. Até mesmo antes, quando inserida na legislação a transação penal, o termo de ajustamento de conduta, a colaboração premiada, entre outros instrumentos. Ademais, “a obrigatoriedade da ação penal pode coexistir com critérios de oportunidade que permitam saídas alternativas ao processo, consensuais ou não, sem que isso signifique perda de legitimidade do sistema jurídico-penal” (LEITE, 2009, texto digital), pois não percebem-se razões de impossibilitar a questão em comento.

Portanto, evidencia-se o equívoco em elencar o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública como um princípio/conceito fechado, visto que vem sendo flexibilizado. Nessa perspectiva: “até por razões ligadas a tempo, recursos humanos e dinheiro, exigir o *full trial* (julgamento dotado de instrução plena) para todos os casos penais é absolutamente insustentável para o sistema de justiça” (MESSIAS, 2020, P. 106).

Princípio da relativização do interesse público

Antes de abordar o princípio da relativização do interesse público, importa fazer menção quanto ao entendimento da supremacia do interesse público por parte de alguns doutrinadores, como por exemplo DI PIETRO (2005, p. 69) a qual declara que: “o Direito

¹⁸ *Nulla plena sine iudicio* = não há pena sem processo (tradução livre).

deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”. Ratificando essa percepção, o jurista e doutrinador MELLO demonstrou rígido posicionamento quanto ao assunto, inclusive afirma que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência” (2014, p. 99).

Em análise a LIA, percebe-se que, apesar dos doutrinadores afirmarem que no âmbito do Direito Administrativo o interesse público prevalecerá em relação aos interesses individuais, não se pode considerar que há um posicionamento majoritário e único que prioriza o interesse público, uma vez que a mencionada legislação “ora se faz em uma perspectiva de proteção do chamado interesse público — o patrimônio público e os princípios da administração —, ora em uma perspectiva de proteção dos direitos de defesa do acusado — a ampla defesa” (KANAYAMA, 2020, texto digital).

Há de se lembrar ainda que, a doutrina clássica, mesmo priorizando a supremacia do interesse público, adverte que permanece o entendimento pelo qual “não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior da República” (art. 5º, XXXVI) (GASPARINI, 2012, p. 74). Para mais, ante o cenário da consensualidade na justiça brasileira, faz-se necessário o desprendimento da:

[...] Concepção engessada e dogmática de supremacia do interesse público [que] vem cada vez menos se sustentando. Uma ideia de supremacia radical, intrínseca a razão de ser do Estado hoje em dia não tem mais vez, tendo em vista as notáveis evoluções nas garantias individuais de direitos fundamentais e da dignidade humana, já consagrados em nossa Constituição Federal, se faz necessário um olhar muito mais clínico para cada caso do que uma conceituação abstrata de interesse público (QUINT, 2020, texto digital).

Princípio da economicidade

Não há um prazo rígido e engessado a ser cumprido pela justiça levando-se em consideração a economia, todavia, deve-se observar o preceito de “tempo razoável”, referente ao “binômio da economia processual: razoável duração do processo + celeridade de tramitação” (NUCCI, 2015, p. 460). Por conseguinte, firmados os acordos de não persecução penal ou cível e assim, diante da resolução objetiva do conflito, os acordos exigirão o mínimo de movimento da máquina pública. Os métodos consensuais e os institutos em questão também possuem amparo no princípio da economicidade, porquanto

“mediante os acordos, alguns tipos de delitos poderiam ser resolvidos de maneira mais rápida e com custos menores para o sistema, sem prejuízo de vantagens para as partes” (LEITE, 2009, texto digital).

Além de otimizar o serviço do Poder Judiciário, o qual “não tem dado conta do passivo de processos, sem falar do custo elevadíssimo de manutenção da estrutura judiciária, pago por toda a sociedade” (TONIN, 2019 p. 161), os acordos provavelmente resultarão na economia do alegado órgão. Logo, evidencia-se que o “princípio da economia processual induz a adoção de instrumentos previstos na própria lei que possibilitem a compatibilidade entre a **solução rápida dos litígios com a menor onerosidade possível**” (RANGEL, 2014, texto digital, grifo nosso).

Princípio da valorização da vítima

As lides processuais são integradas por três partes: autor, réu e juiz, restando a vítima completamente ignorada, ou no máximo, testemunhando nas lides, expondo-se a situações desgostosas e até mesmo perigosas. É rotineiro nos processos judiciais:

O descaso com a vítima, após ter sido atingida pela infração criminal, seu etiquetamento, a falta de apoio psicológico, as pressões a que se vê submetida, a necessidade de reviver o delito através do comparecimento em juízo, é uma realidade em nosso ordenamento jurídico. Isso se revela mais acentuado na violência doméstica e sexual, principalmente contra mulheres. Tradicionalmente, os sistemas jurídicos se preocupam com o destino dos acusados. As vítimas, como regra, ficam em um plano secundário, sem uma proteção do aparato estatal, isto é, praticamente neutralizadas pelo sistema [...] (GIACOMOLLI, 2006, p. 83).

Impende lembrar que anterior a publicação da Lei Anticrime com a expressa autorização para a realização dos acordos, mas já sob a influência da justiça negociada, a mencionada Resolução nº 181 do CNMP, que tratou sobre “instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal” (CNMP, 2017) pelo MP, atribuiu importante valor às vítimas, haja vista que reservou todo o capítulo VI a elas, o que se denota a partir da leitura do artigo 17, *in verbis*:

O membro do Ministério Público [...] **esclarecerá a vítima sobre seus direitos materiais e processuais**, devendo tomar todas as medidas necessárias para a **preservação dos seus direitos, a reparação dos eventuais danos por ela sofridos e a preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem** (CNMP, 2017, grifo nosso).

Diferentemente do que ocorre nos litígios processuais, no contexto da justiça penal negociada, a vítima passa a ser vista e valorizada, sendo empreendida a atenção devida a ela. Assim sendo, “no direito criminal consensual, a vítima tem um olhar diferenciado, e o princípio em estudo defende que a negociação deve priorizar a restauração dos danos materiais, emocionais e psicológicos causados à vítima” (BARROS, 2020, p. 65). Em determinados casos, dependendo de qual delito vier a ser praticado, não haverá uma vítima em específico, uma pessoa determinada, como ocorre na embriaguez ao volante, por exemplo. Nessa hipótese, tem-se que a possível vítima do fato delituoso é o Estado, ou seja, toda a sociedade.

Nessa perspectiva, o ANPP é meritório em razão da preocupação em resguardar os direitos das vítimas determináveis e também os direitos da sociedade, como um todo, “o que confere grande legitimidade ao instrumento consensual. [...] [Para mais] é preciso conferir especial atenção aos interesses da vítima, ouvindo-a previamente à audiência extrajudicial de acordo” (MESSIAS, 2020, p. 83). Outrossim, foi disposto na Constituição Federal o dever de respeito à dignidade humana, sendo este um dos princípios de maior destaque na aplicação da justiça brasileira, estando intrinsecamente ligado ao encargo da proteção às vítimas.

Princípio da voluntariedade

O ANPP e o ANPC prezam pela voluntariedade dos investigados, e por observarem esse princípio é que são remetidos ao juízo a fim de que sejam homologados, oportunidade em que o magistrado irá verificar e descartar hipóteses de nulidade. Assim sendo, “o que se valoriza é a manifestação de vontade aceitando o estabelecimento de uma sanção ou de uma medida [...]. Prevalece o que ficou pactuado entre as partes, cabendo ao juiz verificar os requisitos legais do acordo [...]” (LEITE, 2009, texto digital).

Quando mencionada a manifestação de vontade, de pronto liga-se ao conceito da autonomia da vontade, sendo este um ponto crucial na elaboração dos contratos, sendo “ela [a autonomia da vontade] [...] que vai permitir a junção dessa manifestação de vontade livre com outra de mesma natureza emitida por outro indivíduo, representando diverso polo ou

grupo de interesses, que se unem para atingir um determinado fim comum” (GUERRERO, 2015, p. 39).

Princípio da proporcionalidade

Em decorrência desse princípio, é assegurado ao indivíduo que a sanção que lhe for imposta seja proporcional ao fato delituoso que cometeu. Trata-se da proibição dos exageros, ao passo que “zela pelo equilíbrio e justa adequação entre o delito cometido e a pena aplicada. A gravidade do dano gerado deve corresponder à severidade da sanção” (NUCCI, 2019, p. 19).

Ao final, impende expressar, em breve comentário, que o entendimento doutrinário majoritário defende que os crimes devem ser contraditados e combatidos de acordo com a sua gravidade, diante da incidência do princípio da proporcionalidade, ou seja, crimes graves, penas mais gravosas/rígidas, crimes de menor gravidade, penas mais brandas, ou seja, “valorando-se proporcionalmente a lesão ao bem jurídico e a demanda criminal a ser enfrentada pelos órgãos encarregados [...]” (GIACOMOLLI, 2006, p. 92).

3 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL: LEGISLAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA

No capítulo que ora se adentra, abordar-se-á os fundamentos legais dos institutos e para isso, pretende-se esmiuçar principalmente o artigo 28-A do CPP e o artigo 17 da LIA, o que ensejará breves explanações acerca da Resolução nº 181/2017 do CNMP e demais artigos do CP e do CPP. Outrossim, se fará uma análise de como vem se posicionando os Tribunais de Justiça do país nas questões atinentes ao ANPP e ANPC. Dessa forma, este capítulo terá como objetivo específico apresentar considerações doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais acerca dos institutos, momento em que será trazido à baila o conceito, a natureza jurídica, os legitimados, os requisitos que autorizam a sua incidência, a aplicabilidade e a formalização do ANPP e do ANPC.

3.1 Considerações acerca do acordo de não persecução penal

3.1.1 Conceito, natureza jurídica e legitimados

Conceito

O ANPP refere-se a um acordo firmado entre o investigado – autor do fato delituoso – e o Ministério Público, sendo que já havia sido previsto em resolução publicada pelo CNMP, em 2017, mas ganhou força e tornou-se ‘ainda mais’ legítimo após a publicação da Lei Anticrime, no final do ano de 2019 (MARQUES; TASOKO; SOUTO, 2021). Assim, o instituto foi previsto no artigo 28-A, seus respectivos incisos e parágrafos do Código de Processo Penal, constando expressamente na legislação quais os requisitos que autorizam sua perfectibilização, os impedimentos e ainda, no que concerne a sua aplicação, quais as condições a que estará submetido o acordante, conforme se verá na sequência.

Somado a isso, também importa dizer que uma das justificativas para a inclusão do instituto na legislação foi decorrente de uma lacuna legislativa existente, pois os crimes de menor e os crimes de maior potencial ofensivos, já haviam sido contemplados com institutos de cunho consensual, restando os crimes de médio potencial ofensivo e menos gravosas em um limbo, sem previsão em lei que autorizasse a realização de medidas alternativas. A situação foi contornada através de resolução do CNMP, mas pairavam – ainda mais – dúvidas sobre a aplicação e legitimidade do ANPP, e até mesmo era deixado de ser aplicado, pois estava pendente a questão em comento expressamente em legislação pátria.

Ao tratar da conceituação, o doutrinador NUCCI (2020, p. 71), atribui concepção positiva ao instituto em relação ao investigado, de tal forma que menciona que o ANPP “trata-se de medida de política criminal benéfica ao agente criminoso, cuja finalidade é evitar o ajuizamento de ação penal, advindo daí processo criminal e sentença condenatória [...]”. Um aspecto que garante destaque ao acordo perante os investigados e seus defensores, é o fato de que “ao cumprir as condições acordadas manter-se-á o status de réu primário não reincidente ao acusado em questão” (SANTOS, 2020, texto digital).

Em contrapartida, “o acordo de não persecução não é em si uma inovação total no sistema processual penal brasileiro. Mais adequado seria categorizá-lo como uma nova roupagem à transação penal (art. 76, da Lei 9.099/95)”, é a pontual e firme concepção da autora MENDES (2020, p. 67). Na mesma perspectiva da autora MENDES, é possível comparar o ANPP com os demais institutos que flexibilizam o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, conforme alude o doutrinador LIMA (2018, p. 197):

Como espécie de exceção ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, o acordo de não-persecução penal guarda relação muito próxima com o princípio da oportunidade, que deve ser compreendido como um critério de seleção orientado pelo princípio da intervenção mínima, o que, em tese, permite que o Ministério Público estipule regras de seleção.

Porquanto, através da firtatura de acordo, dá-se outra resposta ao fato delituoso, de tal forma que o acordo visa a resolução do ocorrido sem o oferecimento de denúncia e a continuidade da persecução penal mediante os atos processuais, e ainda, tem como objetivo afastar a pena de prisão para os delitos de menor gravidade. Em vista disso, é considerado como uma “medida despenalizadora” (MASI, 2020, texto digital). Ainda, é importante referir que, na oportunidade da negociação do acordo, é indispensável a presença de

advogado constituído ou Defensor Público atuando em favor dos interesses do investigado, sob pena de nulidade do ato (MESSIAS, 2020).

Assim sendo, o ANPP pode ser considerado como “a concretização de uma opção político-criminal levada a efeito pelo Ministério Público, objetivando a solução consensual para as infrações penais de média e pequena lesividade” (SARDINHA, 2020, texto digital). Outrossim, tendo em vista que, conforme acima mencionado, o ANPP já havia sido previsto anteriormente, com a Lei Anticrime foram retificadas e dispostas algumas questões pertinentes, sendo que a Lei 13.964/19 buscou:

[...] Corrigir suas [do acordo] irregularidades, a começar pelo respeito ao princípio da legalidade, por se tratar de instrumento normativo compatível (lei em sentido estrito), e, além disso, inovou em importantes aspectos [...]. **O acordo de não persecução penal se restringe aos crimes cometidos sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e confessados pelo agente**, e deverá ser proposto caso o Ministério Público entenda ser necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime (art. 28-A) (PACELLI, 2021, p. 119).

Nessa perspectiva, impende demonstrar que o ANPP “pressupõe a confissão do acusado pela prática de crime sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima seja inferior a 4 anos [...], que será reduzida de 1/3 a 2/3 em negociação direta entre acusador e defesa” (LOPES JÚNIOR, 2021, p. 85), requisitos que serão vistos de forma aprofundada na sequência. Todavia, é oportuno referir os crimes cometidos que podem ser respondidos pelos investigados através de ANPP, quais sejam: crime de trânsito, crimes contra o patrimônio – como furto, estelionato, receptação (simples), apropriação indébita–, falsidade ideológica, falso testemunho, denúncia caluniosa, peculato, crimes de dano, contrabando, entre outros (BRASIL, 1941).

Em suma, denota-se, o ANPP nada mais é do que uma negociação, ou seja, uma “resolução alternativa de disputas – RAD (*Alternative Dispute Resolution* – ADR), ou, segundo a taxonomia mais recente, tratamento adequado de conflito [...] (MESSIAS, 2020, p. 10), em que pese as divergências doutrinárias, as quais revelam-se de plano e sob os mais básicos aspectos das novidades legislativas. Por conseguinte, não é objeto a ser articulado na negociação o delito em si, nem mesmo a sua qualificação. Uma vez que, em razão da confissão do investigado, presume-se que o fato ocorreu e que é de menor gravidade e atribui-se a autoria/responsabilidade de tal ato ao investigado, mesmo diante da

possibilidade de que os fatos possam ter acontecido de forma diversa (GIACOMOLLI, 2006).

Assim sendo, o investigado torna-se através do ANPP obrigado a cumprir as cláusulas do acordo, pois partiu de sua vontade, ou seja, está obrigado contratualmente, sabendo que eventual descumprimento do acordado acarretará na ajuização de demanda pelo órgão ministerial. Diferente de como ocorre no processo penal, em que o Estado deve e exige, já de imediato e a rigor das legislações, mediante sanção, o cumprimento de determinadas obrigações, sem que haja a negociação das obrigações, ciência prévia e concordância do investigado (SARDINHA, 2020).

Mencionado o conceito de ANPP atribuído pelos diversos doutrinadores trazidos à baila, impende observar como os Tribunais Superiores tem disposto a conceituação do instituto, colaciona-se:

a) Ementa do julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), datada de 02 de fevereiro de 2021, que se refere a *habeas corpus* impetrado em feito que responde o acusado devido ao cometimento de crime de embriaguez ao volante, sendo pleiteado o oferecimento de ANPP, o que foi negado pela Turma;

PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO. CONDUÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR COM CAPACIDADE PSICOMOTORA ALTERADA. ART. 306 DO CTB. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL - ANPP. APLICAÇÃO RETROATIVA DA NORMA. IMPOSSIBILIDADE. DENÚNCIA RECEBIDA E SENTENÇA CONDENATÓRIA CONFIRMADA EM SEGUNDA INSTÂNCIA. OFENSA AO PROPÓSITO DO INSTITUTO DESPENALIZADOR PRÉ-PROCESSUAL. [...] 2. **O acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código Penal, implementado pela Lei 13.964/2019, indica a possibilidade de realização de negócio jurídico pré-processual entre a acusação e o investigado. Trata-se de fase prévia e alternativa à propositura de ação penal, que exige, dentre outros requisitos, aqueles previstos no caput do artigo: 1) delito sem violência ou grave ameaça com pena mínima inferior a 4 anos; 2) ter o investigado confessado formal e circunstancialmente a infração; e 3) suficiência e necessidade da medida para reprovação e prevenção do crime [...].** (Habeas Corpus Criminal, Nº HC 624805/SC, Habeas Corpus 2020/0297429-8, Quinta Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ribeiro Dantas, Julgado em: **02-02-2021**, grifo nosso).

Por fim, pode-se mencionar o ANPP como um benefício que possui regramentos e limites a serem seguidos e integralmente cumpridos pelo acordante – ora investigado – –, “na medida em que se evita a deflagração da ação penal, não gerando reincidência (§13) nem constando das certidões criminais (§12)” (LAI, 2020, texto digital). Portanto, não

sendo respeitadas as cláusulas acordadas previamente, o investigado tem o benefício ceifado, sendo ajuizada ação penal em seu desfavor.

Natureza jurídica

Os acordos são considerados métodos alternativos para a solução de conflitos, ou seja, alternativo àquilo que vinha sendo aplicado e disposto na legislação, até chegar-se à mudança de paradigma da justiça do consenso. Considerando tratar-se de método que foge ao tradicional processo, alguns doutrinadores defendem que o ANPP possui natureza jurídica extrajudicial, como BARROS (2020, p.85), o qual aduz que a natureza jurídica é conferida em razão da “sua essência em si mesma, e não suas eventuais consequências jurídicas. [...] o acordo de não persecução penal tem natureza jurídica de um negócio jurídico extraprocessual que, [...] poderá resultar em algumas consequências jurídicas [...]”. De igual forma refere MASI (2020, texto digital) ao se posicionar sobre a questão em comento: “extraprocessual e bilateral, com efeitos penais, celebrado entre o titular da ação penal e o investigado, sempre assistido por advogado”.

Os doutrinadores BIZZOTTO e SILVA (2020, p. 42) explanam que “a proposta do acordo será sempre realizada em “procedimento extraprocessual” (não extrajudicial) [...] [sendo que o ANPP possui] “caráter ambivalente, misto ou híbrido. Sua promoção realiza consequências e efeitos imediatos na esfera penal, bem como na esfera processual”. Igualmente ao que referem MARQUES, TASOKO e SOUTO (2021), pois para os autores o ANPP possui natureza extraprocessual, apesar da necessidade de revisão para posterior homologação dos termos do acordo pelo juiz. Ainda, sob o mesmo ponto de vista é a conclusão de LESCOVITZ e TAPOROSKY FILHO (2021, texto digital) “o acordo de não persecução penal visa a não deflagração da ação penal, logo, não há mérito discutido, não há processo e, conseqüentemente, não deve ser visto como um instituto processual”.

Já para SILVEIRA (2020, p. 107, grifo nosso), “o uso desarrazoado do argumento de que o acordo de não persecução penal não é matéria de **natureza processual** e nem penal, induz a falsas premissas e uma delas é trazer constitucionalidade e legalidade ao instituto [...]”. Em concordância, tem-se quanto a natureza jurídica do ANPP “um direito subjetivo público de índole jurídico processual do investigado a realizar um negócio jurídico com o Ministério Público” (RANGEL, 2020, p. 194). Ainda, há suposição de que “o art. 28-A é

norma híbrida (ou mista), vale dizer, insere tanto conteúdo de natureza material [...] quanto de natureza processual (trata-se de instituto previsto no âmbito do Código de Processo Penal [...])” (AVENA, 2021, p. 297, grifo nosso).

Importa constatar qual a natureza jurídica dos institutos utilizados para tornar possível o conhecimento acerca de quais consequências jurídicas possam ensejar. Nessa toada, em razão da conceituação e argumentação exposta até então, percebe-se que, o entendimento majoritário indicava – até meados de final de 2019 – a natureza jurídica do ANPP como extraprocessual, muito em virtude de que quando entabulado “sequer há processo penal, [...] [ademais] não tem natureza jurídica de norma penal. Isso porque, no acordo de não persecução penal não se impõe pena, apenas se estabelece direitos e obrigações de natureza negocial” (SARDINHA, 2020, texto digital). O autor adverte que, após, com a promulgação da Lei Anticrime, o entendimento majoritário passou a indicar a natureza híbrida do ANPP, levando em consideração a existência de um viés material e outro processual.

Legitimados

No ANPP, assim como em outros métodos de resolução alternativa de disputas – arbitragem, por exemplo – o juiz deixa de ocupar posição de destaque, sendo superada a “ideia do triângulo” com o juiz ocupando posição na ponta superior e as partes (autor e réu) nas pontas inferiores. São partes legítimas na realização do ANPP: órgão ministerial, o investigado e a sua defesa constituída – a fim de assegurar a igualdade na negociação.

Logo, conforme reza o artigo 28-A do CPP: “Não sendo caso de arquivamento [...] o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime” (BRASIL, 1941), através de algumas medidas acordadas, ou seja, cláusulas do acordo, entre o órgão ministerial o investigado e a defesa.

A responsabilidade em realizar a oferta de ANPP ao investigado é do Ministério Público, assim como o dever de notificação da vítima sobre a oferta e posterior desfecho do ato. Veja-se o ensinamento doutrinário:

[...] **é do Ministério Público a iniciativa do acordo**, sendo indiferente se o crime investigado é de ação penal pública incondicionada ou condicionada (evidentemente, neste último caso, necessário que exista prévia representação do ofendido ou requisição do Ministro da Justiça [...]). E quando se tratar de crime de

ação penal privada? Não há previsão legal de propositura do ANPP pelo ofendido e demais legitimados do art. 31 do CPP (seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão) neste caso (AVENA, 2021, p. 294).

No mais, percebe-se que não há possibilidade de o investigado pleitear o oferecimento de ANPP “em causa própria”, o que não causa estranheza, uma vez que, a única hipótese de autodefesa no âmbito penal é o *habeas corpus*. Por isso, é evidente a necessidade da representação por advogado. Não sendo possível constituir advogado particular devido a hipossuficiência do investigado, deve ser concedido a ele a nomeação de um advogado dativo, ou ainda, da Defensoria Pública para atuar em favor dos seus interesses.

Dessa maneira, denota-se que a presença do defensor é de suma importância na negociação do ANPP, e mais do que isso, é essencial, haja vista que a ausência do defensor ensejará a nulidade do ato praticado. Para mais, “a participação do advogado não deve ser meramente protocolar ou passiva, devendo o causídico intervir e defender os interesses do investigado com o objetivo de alcançar ajuste que seja suficiente para reprimir e prevenir o crime praticado” (FERREIRA, 2020, texto digital), garantindo que não seja ultrapassado qualquer limite legal. Então, conforme explanado, ganha destaque o órgão ministerial e a figura da defesa.

Por fim, o papel do juiz frente a realização do ANPP, será a realização da audiência para verificar a questão da voluntariedade do indivíduo e verificar a legalidade do acordo, a fim de posterior homologação, ou quando devido, rejeição do acordo, de acordo com os §§ 4º, 5º e 7º, do artigo 28-A, do CPP. Outrossim, “[...] a competência jurisdicional é do Juiz da vara de execução penal, pois haverá imposição de pena de prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas [...]”, segundo advertência do doutrinador RANGEL (2020, p. 194).

3.1.2 Requisitos, condições e impedimentos

Requisitos

De pronto, insta anunciar que os requisitos, ou seja, hipóteses que autorizam a aplicação do ANPP, são classificados em objetivos e subjetivos (ASSUMPÇÃO, 2020) e ainda, que tal caracterização não é exaustiva, uma vez que varia de um doutrinador para outro. Os requisitos objetivos são cumulativos, ou seja, é necessária a presença integral dos termos contidos no *caput* do artigo 28-A para que possa ser concedido o instituto. Colaciona-se o

artigo do dispositivo inserido pela Lei 13.964/19 no Código de Processo Penal, que será esmiuçado, sendo oportunamente transcritos os seus incisos e parágrafos:

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, grifo nosso).

Da leitura do dispositivo legal, percebe-se que, inicialmente se deve excluir a possibilidade de arquivamento do inquérito policial ou investigação policial, que ocorre quando não há motivos que justifiquem o oferecimento de denúncia, quais sejam: atipicidade do fato, ausência de ilicitude e/ou culpabilidade, ausente as provas quanto a autoria e/ou materialidade, fato prescrito ou óbito do investigado (MARQUES, 2020). Na sequência, passa-se a observância dos requisitos objetivos, são eles:

- a) Confissão formal e circunstancial da prática da infração penal pelo investigado;
- b) Infração penal cometida sem violência ou grave ameaça;
- c) Infração penal com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos (BRASIL, 1941).

No que concerne a confissão do investigado, essa pode ter ocorrido na Delegacia de Polícia (DP), durante as investigações, ou ainda, caso não conste no inquérito policial, ou em qualquer outro expediente investigativo remetido da DP ao MP, a confissão pode ser realizada em momento posterior, oportunidade em que o segundo deverá ofertar o ANPP notificando o indivíduo acerca da necessidade da confissão e assim, para que compareça à Promotoria de Justiça.

O investigado – juntamente com seu defensor constituído – deverá avaliar e decidir se possui interesse na realização de acordo criminal, bem como se está disposto a confessar a prática delituosa. *A priori*, deve-se observar a previsão do artigo 341 do CP e em analogia, o princípio da não incriminação forçada, previsto no artigo 5º, LXIII da CF; ambos possuem o objetivo de penalizar e vedar a autoacusação falsa. Portanto, o investigado somente poderá confessar a prática da infração penal se de fato for o autor do delito (MESSIAS, 2020).

Para que a confissão seja válida, é necessária a presença dos seguintes requisitos: “verossimilhança”, “clareza efetiva”, “persistência fática” (repetição na narrativa do fato), “coincidência” com as informações contidas no inquérito policial ou na investigação policial, “pessoalidade”, “visibilidade” (confissão deve ser gravada), “espontaneidade”

(voluntariedade do indivíduo), “imputabilidade” e “atribuição legal” (em regra, deve ser realizada pelo indivíduo ao MP), de acordo com o estudioso BARROS (2020, p. 107).

Na oportunidade em que o legislador dispõe “a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça” (BRASIL, 1941), ele foi muito assertivo, tendo em vista que o cometimento de crime mediante o uso de violência ou grave ameaça, indicam maior nível de periculosidade do agente infrator. Explica a doutrina quanto ao termo “infração penal” utilizado pelo legislador e também merece destaque a questão de a violência abranger tanto a integridade física, quanto a integridade psicológica das vítimas, veja-se:

Note-se que, a referência a “**infração penal**” **abrange tanto crimes como contravenções**. E quanto ao “sem violência ou grave ameaça”, por óbvio, tem relação com a pessoa do ofendido, não abarcando a proibição violência empregada contra coisas (dano, arrombamento etc.). Neste cenário, **sendo as integridades física e psicológica da vítima atingidas** por esta espécie de delito, não seria razoável e proporcional à conduta do agente ser a ele facultado um ajuste para fins de não ajuizamento da ação penal correspondente ao fato praticado. Logo, é imperativa nesta ordem delitos a instauração a ação penal, mesmo porque tanto o prognóstico de condenação no curso do processo como a pena eventualmente aplicada serão relevantes para demonstrar ao investigado, com maior severidade do que o determinado pelo acordo de não persecução penal, a ação do Estado diante da prática de infrações penais, desestimulando-o, a partir daí, à recidiva criminosa (AVENA, 2021, p. 300, grifo nosso).

Um aspecto fundamental quanto à disposição acerca da violência ou grave ameaça, está ligada ao crime de tráfico de drogas. Explica-se. Apesar de não possuir no tipo penal, de forma expressa, a violência ou grave ameaça, sabe-se que o crime de tráfico de drogas é sim violento (RANGEL, 2020), inclusive gerador de criminalidade e capaz de impactar a sociedade de maneira imensuravelmente negativa. Dito isso, de acordo com os ensinamentos do autor, o crime “de associação para o tráfico que por terem pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, **não se admitirá o acordo de não persecução penal por ser um crime com violência ou grave ameaça à sociedade** (RANGEL, 2020, p. 195).

Quanto ao período previsto no *caput* do artigo 28-A do CPP – pena mínima inferior a 4 (quatro) anos (BRASIL, 1941) – tem-se como totalmente adequado em relação aos tipos de pena, tendo em vista que, conforme inteligência do artigo 33 do CP, o acusado cuja pena seja “igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto”. Para mais, a pena pode ser objeto da negociação entre o investigado e o órgão ministerial (LOPES JUNIOR, 2021). É de suma importância destacar que no ANPP, quando

a pena mínima cominada alcançar os 4 (quatro) anos, não caberá ANPP. A redação do artigo é clara ao mencionar que a pena mínima cominada deve ser inferior aos 4 (quatro) anos.

Ademais, o artigo 28-A, em seu § 1º, do CPP, dispõe que: “Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, **serão consideradas as causas de aumento e diminuição** aplicáveis ao caso concreto” (BRASIL, 1941, grifo nosso). Portanto, em virtude de tal disposição, deve-se observar o artigo 14, parágrafo único, do CP: “Salvo disposição em contrário, pune-se a **tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços** (BRASIL, 1940, grifo nosso). Assim sendo, tendo em vista que no Direito Penal a análise e aplicação das leis deve ser feita em favor do acusado, da forma que mais lhe beneficie, “a fração aplicável deve ser [...] a que **mais diminua** a pena mínima em abstrato (no caso, dois terços). De modo semelhante, em se tratando de **causa de aumento de pena**, aplica-se a fração que **menos aumente** a pena *in abstracto* (MESSIAS, 2020, p. 22, grifo do autor).

A dificuldade da análise caso a caso se dá devido à elevada quantidade de crimes em que cabe o ANPP. Em virtude disso, “sempre estará presente o risco de excesso de subjetivismo [...] a Justiça Penal negociada poderá se tornar a principal alternativa para o sistema” (PACELLI, 2021, p. 816). Por fim, adverte-se que é imprescindível que as decisões quanto à incidência ou não da aplicação do instituto, sejam tomadas com cautela.

Condições

Por conseguinte, preenchidos os requisitos retro mencionados e descartada qualquer hipótese de impedimento, conforme se verá na sequência, é possível o oferecimento do instituto. As condições que podem ser entabuladas e pelas quais se submeterá o indivíduo estão dispostas nos incisos (I ao V) do artigo 28-A do CPP – abaixo transcrito –, que “elencam cinco possibilidades, a serem pactuadas *cumulativamente e alternativamente*, as quais consideram-se os requisitos subjetivos. A última delas é verdadeira cláusula aberta e genérica, como se verá” (ASSUMPTIÃO, 2020, p. 74, grifo do autor):

- 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; **ou**

V - **cumprir**, por prazo determinado, **outra condição indicada pelo Ministério Público**, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Portanto, a partir da leitura do dispositivo legal, é possível destacar as seguintes condições: reparar/restituir a vítima, renunciar voluntariamente a bens e direitos, produto ou proveito do crime, prestar serviços à comunidade ou a entidades públicas; pagar prestação pecuniária ou cumprir condição indicada pelo MP. Diferentemente dos requisitos objetivos, aqui não há necessidade de que todas as condições impostas estejam presentes, ou seja, constituindo cláusulas, para tornar possível a realização do acordo. Há possibilidade do acordo conter todas elas, assim como, basta que alguma delas seja prevista, o que será negociado entre os acordantes.

Analisando o dispositivo legal, percebe-se a atenção voltada às vítimas, ou pelos uma tentativa de inclusão das mesmas, que até então, estavam totalmente excluídas. Nessa toada, há de se lembrar que a mencionada reparação ou restituição para a vítima, não se refere somente ao aspecto material, ao pagamento em dinheiro, uma vez que objetiva também o reparo psicológico e emocional da pessoa da vítima.

Todavia, quando evidenciada a hipossuficiência do agente, essa cláusula deve ser pactuada com muita cautela, analisando as reais possibilidades do agente, uma vez que, pactuar cláusulas impossíveis de cumprimento trará prejuízos para ambas as partes. Assim, quando o agente não possui renda suficiente para tanto, tal condição pode – e deve – ser substituída por outra, pois a questão da renda não é motivo a impedir a realização de ANPP, pois autorizada a “fixação de outras condições que possam ensejar ao acusado a oportunidade de demonstrar sua ressocialização por outras vias. O importante é que se dê mostras de boa vontade, de respeito ao ser humano e aos valores constitucionalmente reconhecidos [...]” (GOMES, 1995, p. 186).

No que concerne ao inciso II, determinou o legislador que cabe ao MP indicar quais são os bens, direitos, produtos ou proveitos do crime a que deve renunciar o investigado, ainda determinando que o segundo deverá fazê-lo voluntariamente. A definição mencionada

pode dificultar a negociação entre as partes, “pois o infrator pode achar abusiva a perda sugerida. Portanto, segundo cremos, antes de estabelecer qualquer confissão expressa e por escrito [...], é preciso que o *Parquet* aponte quais são os bens e direitos a serem perdidos” (NUCCI, 2020, p 73).

Quanto aos serviços à comunidade ou a entidades públicas, elencado no inciso III, consta expressamente que será o juízo da execução quem irá determinar o local de cumprimento. A partir disso, acentua-se que:

[...]O juiz não vai negociar, e sim “**determinar**” o local de cumprimento, fato que viola o princípio da não persecução adversarial, informalidade e voluntariedade. [...] **O tempo [da prestação de serviços] é de livre negociação** entre os acordantes, devendo ser estipulado tomando como base na pena mínima cominada ao delito, com diminuição de um a dois terços (BARROS, 2020, p. 122, grifo nosso).

A determinação de pagamento de prestação pecuniária, disposta no inciso IV, não é novidade legislativa, todavia, através da Lei 13.964/19 foi inserida uma mudança em relação ao que determinava a Resolução 181/2017 do CNMP. Conforme a resolução, era o MP quem decidia e indicava o local que seria prestado o serviço à comunidade, bem como qual entidade seria beneficiada ante o pagamento da prestação pecuniária. Agora, de acordo com a determinação da Lei 13.964/19, o encargo passou ao juízo da execução.

Por fim, disposta no inciso V, a última condição representa uma cláusula genérica, a qual “dará ao membro do Ministério Público liberdade para que proponha medidas não previstas pela lei e que sejam mais adequadas, efetivas e concretas de acordo com a singularidade de cada caso” (SANTOS, 2020, texto digital). Todavia, apesar de representar uma cláusula livre, não significa a possibilidade de previsão de uma medida qualquer e ainda, afastada da área penal, tendo em vista que “deve concernir à área penal, havendo algum liame com a infração penal cometida, como, por exemplo, submeter-se a um tratamento de desintoxicação alcoólica se o crime foi cometido em estado de embriaguez voluntária [...]” (NUCCI, 2020, p. 73).

Impedimentos

Neste tópico, serão abordadas as hipóteses em que não caberá o ANPP, de acordo com o § 2º, do artigo 28-A, do CPP, e seus respectivos incisos, colacionados abaixo.

Ademais, insta esclarecer que qualquer uma das hipóteses é capaz, por si só, de impedir o oferecimento de ANPP ao investigado.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses:

I - se for cabível **transação penal** de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei;

II - se o investigado for **reincidente** ou se houver elementos probatórios que indiquem **conduta criminal habitual, reiterada ou profissional**, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;

III - ter sido o **agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo**; e

IV - nos crimes praticados no âmbito de **violência doméstica ou familiar**, ou praticados **contra a mulher por razões da condição de sexo feminino**, em favor do agressor (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Novamente refere-se que, a partir da leitura dos dispositivos legais, é possível destacar as hipóteses impeditivas: transação penal; reincidência e/ou conduta criminal habitual, reiterada ou profissional; agente foi beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores com ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo e violência doméstica/familiar ou violência em razão da condição do sexo feminino. Em pontual destaque, registra-se a impossibilidade de realização de ANPP em crimes de âmbito militar, consoante artigo 30 do Código Penal Militar (CPM), que exige a persecução penal.

Disciplina o inciso I, § 2º, do artigo 28-A, do CPP, a primeira impossibilidade para a realização do ANPP: quando a infração penal cometida for de menor potencial ofensivo, pois nessa hipótese caberá a transação penal, que compete aos Juizados Especiais Criminais (JECRIM) (BRASIL, 1941). As infrações de menor potencial ofensivo são “as contravenções penais e os crimes a que a **lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos**, cumulada ou não de multa” (BRASIL, 1995, grifo nosso), de acordo com o artigo 61 da Lei 9.099/95. Destaca-se que o impedimento é quanto ao cabimento do instituto da transação penal, não somente quanto às infrações penais de menor potencial ofensivo (BARROS, 2020).

O inciso II traz importantes conceitos, como a “reincidência”, a “conduta criminal habitual”, a “conduta reiterada” e a “conduta profissional” (BRASIL, 1941), as quais passa-se a rememorar. A reincidência refere-se a “uma repetição de condenação por crimes. A condenação por contravenção penal não é considerada a efeitos de reincidência. Reincide apenas aquele que, condenado definitivamente pela prática de crime, volta a praticar crime” (BUSATO, 2020, p. 682) e está prevista no artigo 63 do CP. A conduta criminal habitual

“consiste na já conhecida habitualidade criminoso. É o meio de vida criminoso desenvolvido pelo agente, a característica da pessoa dada à prática de delitos” (MESSIAS, 2020, p. 29). No mesmo sentido, tem-se a conduta profissional, conforme os ensinamentos de MIRABETE e FABBRINI (2021, p. 136) é levada a efeito por “criminosos profissionais ou habituais, que praticam os crimes como se exercessem uma “profissão” (pistoleiros, ladrões etc.)”, também os estelionatários.

Para verificar a existência desses fatores, analisam-se os antecedentes criminais do autor do fato. Há divergência no entendimento do que pode ou não ser considerado nesta análise, sendo que para o STF e STJ, prevalece o entendimento de que “não podem ser considerados maus antecedentes: - procedimentos inquisitoriais em andamento; - procedimentos inquisitoriais arquivados; - ação penal em andamento; -ação penal com absolvição; - ação penal condenatória sem trânsito em julgado (BARROS, 2020, p. 132). Corroborando, aponta-se o entendimento sumulado pelo STJ, na Súmula nº 444, *in verbis*: “É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base”.

Também impossibilita a realização de ANPP, caso o agente tenha sido beneficiado nos últimos 5 cinco anos com ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo, de acordo com o inciso III, § 2º, do artigo 28-A, do CPP. No tocante aos 5 cinco anos e ao seu termo inicial, “na ausência de disposição em sentido contrário, o prazo deve contar da data em que o indivíduo celebrou acordo de não persecução penal ou aceitou proposta de transação penal ou de suspensão condicional do processo” (AVENA, 2021, p. 306).

Sugere-se que poderia ser levado a efeito pelos membros da secretaria de cada Promotoria de Justiça, sendo posteriormente divulgado a todos auxiliares do MP local, a elaboração de uma tabela constando os nomes dos investigados e acusados da Comarca, bem como indicando quais benefícios foram concedidos a cada um deles, em qual data e a situação do cumprimento, mantendo os dados sempre atualizados, a fim de auxiliar os servidores na análise desse requisito subjetivo. De início, pode parecer um trabalho árduo. Mas, destaca-se que poderia ser realizado aos poucos, com o lançamento das informações a partir da análise da carga diária dos processos remetidos ao MP. Além de auxiliar no momento da verificação se é cabível o ANPP, será assegurada a correta aplicação do instituto, tratando-se de uma segurança a mais além da análise aos antecedentes judiciais.

A última questão impeditiva ao ANPP, previsto no inciso V, § 2º, do artigo 28-A, do CPP, é quando o crime é cometido contra a figura feminina, tanto no âmbito doméstico e familiar, quanto fora deste, levado a efeito somente “por razões da condição de sexo feminino” (BRASIL, 1941). Salienda-se que as definições expressas neste dispositivo alcançam a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Portanto, compreende-se que a violência doméstica ou familiar contra a mulher pode ser representada por “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral e patrimonial” (BRASIL 2006), de acordo com o artigo 5º da referida legislação.

3.1.3 Aplicabilidade e formalização

Em regra, o ANPP é ofertado em substituição à denúncia, ou seja, antes de iniciada a persecução penal – conforme indica a nomenclatura do instituto. É um instituto alternativo, todavia, assim como outros já constantes na legislação, deve ser entabulado de acordo com os limites legais e em observância à sua forma. Dito isso, tem-se que a “formalização deve se dar por escrito e contar com a assinatura do MP, da pessoa investigada e de sua defesa técnica (§ 3º),” sendo posteriormente encaminhado ao juízo, a fim de homologação; para mais “a celebração não constará de certidão de antecedentes criminais, exceto para fins de análise sobre possibilidade de concessão de novo acordo (§ 12)” (ASSUMPCÃO, 2020, p. 76), de acordo com o artigo 28-A, § 3º, do CPP, *in verbis*: “O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor” (BRASIL, 1941).

Acredita-se que, a primeira medida a fim de firmar o ANPP é a notificação da vítima, cientificando-a do oferecimento de acordo ao investigado e averiguando questões atinentes à reparação do dano (MESSIAS, 2020), sendo as notificações diligências que devem ser realizadas pela secretaria da Promotoria de Justiça, como ocorre com os TAC’s, por exemplo. Todavia, a notificação da vítima antes da realização da audiência não é diligência obrigatória, uma vez que, conforme inteligência do artigo 28-A, § 9º, do CPP, o dever de notificação da vítima se dá posteriormente, quando homologado o ANPP pelo magistrado ou ainda, quando descumprido o compromisso. Em que pese não se tratar de diligência obrigatória pelo MP, acredita-se que a prévia notificação da vítima é oportuna,

pois o ANPP se aproximará do caso concreto e aplicará uma medida adequada, dotada de especificidade, podendo tornar o instituto ainda mais efetivo.

Depois de expedida a notificação à vítima, a secretaria da Promotoria de Justiça deverá expedir notificação ao autor da infração penal/investigado, cientificando-o acerca da oferta de ANPP, da necessidade de confissão (quando ainda não realizada na DP) e renúncia aos bens e direitos, produto ou proveito do crime, quando existirem. Na oportunidade, será designada data e horário para a realização do ato.

Da leitura do artigo em estudo, vislumbra-se que não é admitida a notificação por edital, portanto, a não localização do investigado impossibilita a celebração de ANPP e ensejará o oferecimento de denúncia pelo MP, que deverá manifestar ao juízo a oferta do instituto e não localização do investigado. Da mesma forma, deve ocorrer quando o investigado, devidamente notificado, recusa a realização do ANPP. Essas manifestações servirão como uma garantia ao órgão ministerial, a forma pela qual demonstra que está agindo em conformidade com os ditames legais, sendo que as referidas promoções impedirão que o investigado de má-fé apareça nos autos posteriormente alegando nulidade em razão do não oferecimento de ANPP. Além disso, todos os atos processuais devem ser informados e certificados, em observância à famosa premissa da área jurídica: “*Quod non est in actis non est in mundo*”.¹⁹

Ademais, quando a infração penal é levada a efeito em concurso de pessoas, ou seja, realizada por mais de um indivíduo, não há impedimento para, quando preenchidos os requisitos para somente um deles, por exemplo, ser firmado o ANPP com esse sujeito, prosseguindo com o oferecimento de denúncia aos demais que não fazem jus ao ANPP, em razão de não preencherem os requisitos subjetivos (indivíduo reincidente, para ilustrar). Principalmente em virtude do princípio da individualização da pena e em observância ao disposto no artigo 29, *caput*, do CP²⁰. Igual entendimento incide quanto ao concurso de crimes.

Quando convicto de que não cabe ANPP no caso concreto e dessa forma, deixando de ofertar o instituto, deverá o Promotor apresentar suas fundamentações para tanto. Com isso, pode o investigado e a sua defesa pleitearem a remessa do procedimento ao órgão

¹⁹ *Quod non est in actis non est in mundo*= o que não está nos autos, não está no mundo (tradução livre).

²⁰ Artigo 29, do CP: “Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade” (BRASIL, 1940).

superior, que irá reanalisar a decisão do MP, bem como a hipótese de oferecimento do ANPP, tudo nos termos do artigo 28-A, § 14, do CPP, transcrito: “No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código²¹” (BRASIL, 1941). Órgão superior a que se refere o artigo, representa o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e o Procurador- Geral de Justiça.

Nesse sentido, colaciona-se o julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, datado de 11 de março de 2021, que se refere a *habeas corpus*, o qual foi impetrado em feito que responde o acusado devido ao cometimento de crime de apropriação indébita, sendo postulada a nulidade da decisão que recebeu a denúncia e posterior oferecimento de ANPP, com a remessa dos autos ao Procurador-Geral de Justiça, sob o argumento de que o instituto é um direito subjetivo do investigado, o que foi concedido parcialmente pelo TJ/RS:

HABEAS CORPUS. APROPRIAÇÃO INDÉBITA. ARTIGO 168 DO CÓDIGO PENAL. PACIENTE PRIMÁRIO TECNICAMENTE. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL- ANPP. ARTIGO 28-A DO CPP. A RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO OFERECIMENTO DE ANPP ENSEJA RECURSO AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. [...] A defesa postulou pelo direito subjetivo do denunciado ao Acordo de Não Persecução Penal, porém o Ministério Público se recusou a propor o acordo, porque a denúncia já fora recebida, sendo cabível até o oferecimento da peça acusatória. **Após manifestação do MP, o magistrado a quo indeferiu o pedido defensivo, razão pela qual foi impetrado o presente writ postulando (I) a nulidade da decisão que recebeu a denúncia, pois a peça acusatória é carecedora de condições de procedibilidade, quando o Ministério Público agiu de maneira ilegal ao suprimir fase negocial; e (II) a suspensão do processo, remetendo-se os autos ao Procurador – Geral de Justiça, nos termos do § 14º do artigo 28-A do CPP. Embora já tenha havido resposta à acusação, mas tendo em vista que até o trânsito em julgado o Acordo de Não Persecução Penal pode ser apresentado (a teor do enunciado 98 da 2ª CCR), devem os autos ser enviados ao Procurador-Geral de Justiça. ORDEM CONCEDIDA EM PARTE. LIMINAR RATIFICADA.**(Habeas Corpus Criminal, Nº 70084929140, Quinta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Volnei dos Santos Coelho, Julgado em: 11-03-2021, grifo nosso).

Audiência para negociação do ANPP

²¹ Artigo 28, do CPP: “Ordenado o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial **e encaminhará os autos para a instância de revisão ministerial** para fins de homologação, na forma da lei. § 1º Se a vítima, ou seu representante legal, não concordar com o arquivamento do inquérito policial, poderá, **no prazo de 30 (trinta) dias** do recebimento da comunicação, submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica (BRASIL, 1941).

Primordialmente, consigna-se que, para que sejam assegurados os direitos de defesa do investigado, este poderá/deverá conversar com o defensor que irá lhe representar e auxiliar na negociação do ANPP (BARROS, 2020), por força do artigo 185, § 5º, do CPP. Veja-se: “Em qualquer modalidade de interrogatório, o juiz garantirá ao réu o direito de entrevista prévia e reservada com o seu defensor; se realizado por videoconferência, fica também garantido o acesso a canais telefônicos reservados para comunicação [...]” (BRASIL, 1941). Em que pese ausente a figura do juiz, considerando que se trata de um instituto pré-processual, o dispositivo pode ser aplicado ao instituto em estudo, por analogia.

A defesa é autorizada a sugerir condições de cumprimento, a de fato negociar com o MP as cláusulas do acordo, uma vez que não há necessidade de que seja pactuada exatamente nos termos propostos e previamente minutados pelo órgão ministerial. Para mais, quanto a confissão dos atos praticados, na concepção de MESSIAS (2020, p. 90, grifo do autor):

Apenas quando encerrada a pactuação das condições, deve o membro do Ministério Público perguntar ao investigado sobre a sua vontade de **confessar circunstancialmente** os fatos ocorridos. [...] o investigado não confessará sem antes **negociar** o que fazer em troca da não denúncia. Se ele confessar por primeiro, sem conhecer as “cartas” postas sobre a mesa, o membro do Ministério Público poderá negociar com **excessiva vantagem** as condições que desejar [...]. Em conclusão, ter-se-á um acordo ruim – quiçá, abusivo – e o seu provável descumprimento.

Audiência para homologação do ANPP

O ANPP conforme já mencionado em outras oportunidades, deve ser homologado pelo juiz. Para tanto, é realizada audiência, de acordo com a previsão do § 4º, do artigo 28-A do CPP, *in verbis*: “Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade” (BRASIL, 1941). Dessa maneira, o juiz deverá analisar o acordo à luz dos princípios constitucionais. Ratifica-se a importância do juiz observar atentamente a voluntariedade do indivíduo, assim como a legalidade do ato realizado no MP, de tal forma que:

Há vários estudos criminológico que indicam que em muitos casos os agentes aceitam penas menores por medo da condenação a penas de longa duração, mesmo quando inocentes. [...] as partes não estão em condição de igualdade. [...] Em outras palavras: a lei não cuida propriamente de voluntariedade (DE BEM, 2020, p. 296).

Na concepção de BARROS (2020, p. 155), a realização de uma audiência somente para revisar o ato realizado no MP é desnecessária “pois afronta os princípios da simplicidade, efetividade e princípio da duração razoável da persecução penal”, sugerindo que o *Parquet* remeta a gravação do ato para que o juiz analise a sua legalidade, bem como a voluntariedade do acordante, dispensando a realização da audiência, o que influenciaria negativamente na celeridade do instituto. Mas, a Lei 13.964/19 dispôs que a homologação se daria em audiência. No decorrer do tempo, com a análise da prática desse instituto, e ainda, verificada a possibilidade pelos juristas – sem que haja qualquer prejuízo ao investigado – poderá o CNMP publicar resolução nesse sentido ou ainda, seja firmado um posicionamento do STF ou STJ dispensando a solenidade.

Para que possa homologar o ANPP, o magistrado deve analisar três pontos: “**voluntariedade** do investigado; presença dos **requisitos autorizadores** e **ausência de circunstâncias impeditivas**; e **adequação, suficiência e não abusividade das cláusulas** do ANPP” (FERREIRA, 2018, texto digital, grifo nosso). Quando não constatada a voluntariedade do investigado, os requisitos autorizadores e a ausência de circunstâncias impeditivas, o ato está revestido de nulidade e assim, não será homologado pelo juiz. Já quanto às cláusulas inadequadas, insuficientes e/ou abusivas, poderão/deverão ser renegociadas, com a anuência do investigado e seu procurador constituído. Então, a análise realizada pelo magistrado ocorre “em sede de audiência em que deverá verificar por meio de oitiva do investigado se este aceitou o acordo sem nenhum vício de consentimento [...]. Caso o *Parquet* não tome as providências, o Juiz poderá não homologar o acordo” (MARQUES, 2020, p. 66).

Aqui denota-se que há uma inversão dos papéis: o juiz passa a exercer uma função de fiscal da lei –, que nas lides processuais era realizada pelo MP. Nessa perspectiva e cumprindo a sua função, poderá o juiz não homologar o acordo. Nessa hipótese, explica a doutrina que “o juiz devolverá os autos para o MP, para que ofereça denúncia, faça uma adequação no acordo, ou complemente as investigações e faça uma nova proposta” (LOPES JUNIOR, 2021, p. 87), conforme redação dos §§ 5º, 6º e 7º, do artigo 28-A do CPP:

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

§ 7º O juiz **poderá recusar homologação** à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo.

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de **complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia** (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Portanto, percebe-se que, mesmo após as alterações realizadas no acordo, “o Magistrado poderá recusar a homologação do acordo se detectar ilegalidades ou irregularidades que não foram reformuladas na proposta de acordo do Ministério Público e a este caberá a complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia” (SANTOS, 2020, texto digital). Com efeito, o convencimento do magistrado, diga-se, a decisão de não homologação do ANPP, pode ser contestada por meio de Recurso em Sentido Estrito, possibilidade incluída no CPP – artigo 581, inciso XXV – através da Lei Anticrime, “sobre o qual terá legitimidade para propor tanto a defesa, quando a acusação, no entanto, este recurso não terá efeito suspensivo” (SANTOS, 2020, texto digital).

Colaciona-se o julgado do TJ/RS, datado de 13 de novembro de 2020, que se refere a *habeas corpus*, o qual foi impetrado em feito que responde o acusado devido ao cometimento de crimes de trânsito, sendo pleiteada a suspensão do exercício da ação penal, sob o argumento de que a liberdade do paciente está ameaçada em razão do oferecimento de denúncia no processo criminal, não sendo o *writ* conhecido pelo TJ/RS, veja-se:

HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. NÃO SUBMETIDO AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO CONHECIMENTO. Ao juiz singular compete verificar a abusividade de condição imposta em ANPP. Inexistência do ato da apontada autoridade coatora, não caracterizado por meras tratativas do acordo aludido constantes em e-mails enviados pelo Ministério Público e Defensoria Pública. Acordo que deve ser proposto na presença do investigado. WRIT NÃO CONHECIDO EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Habeas Corpus Criminal, Nº 70084755610, Oitava Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carla Fernanda de Cesaro Haass, **Julgado em: 13-11-2020**, grifo nosso).

Em contrapartida, homologado o ANPP pelo juiz, de pronto ele fará remessa do procedimento ao MP, “que os **distribuirá perante o juízo da execução penal**, que é aquele junto ao qual deverá ser comprovado pelo investigado o cumprimento das obrigações ajustadas (§ 6.º)” (AVENA, 2021, p. 309).

Execução do ANPP

Nos processos criminais, quando o acusado está respondendo ao processo e cumprindo a sua pena, por exemplo pagando prestação pecuniária de forma parcelada, é do juízo o encargo de fiscalizar o cumprimento; e sendo estes autos físicos, ficam no Cartório. Insta referir que, diferentemente da forma em que se acompanha o cumprimento das penas nos processos criminais, independente se concedido algum benefício, como a suspensão condicional do processo, os autos do ANPP (quando distribuídos de forma física – em papel – pela DP), serão distribuídos e aguardarão o integral cumprimento do acordo na Promotoria de Justiça, pois será o MP o responsável em fiscalizar o cumprimento do ANPP.

Diferentemente do que acontecia com os outros benefícios, como por exemplo a suspensão condicional do processo, a execução e o controle quanto ao cumprimento do ANPP fica a encargo do MP, tendo em vista que “o juiz da execução atua tão somente após a provocação ministerial. Não há permissão legal e muito menos sistemática para que o juiz atue de ofício” (BIZZOTO; SILVA, 2020, p. 119). Assim, quando “satisfeitos os pressupostos legais, seus requisitos autorizadores, e estabelecidas as condições do ANPP” (WILLMS, 2020, texto digital), portanto, conseqüentemente homologado o acordo, “o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal” (BRASIL, 1941), com fulcro no § 6º, do artigo 28-A, do CPP.

Se na constância da execução do acordo, a situação se modificar e alguma das cláusulas previstas anteriormente se tornar de impossível cumprimento pelo indivíduo, é autorizado, o aditamento do ANPP, a fim de negociar nova cláusula, ‘esquecendo’ a que está em desacordo com as possibilidades atuais do compromissário. Dessa forma, o ato de negociação e remessa ao juízo para homologação deve ser repetido, sendo o caminho recomendado a ser seguido pela doutrina, e ainda: “essa novação deve ser expressa (e não tácita), ou seja, prevista em termo de aditamento de acordo de não persecução penal, com o objetivo de garantir transparência à avença e segurança aos interessados. [...] [o] acordante não pode fugir à resposta estatal” (MESSIAS, 2020, p. 58).

Descumprimento do ANPP

Na hipótese do investigado descumprir qualquer das cláusulas pactuadas do acordo, o mesmo será rescindido, ensejando ao oferecimento de denúncia pelo MP. Quando constatado o descumprimento, o MP deverá informar ao juízo, responsável pela rescisão do

acordo, possibilitando o ajuizamento de ação penal pelo órgão ministerial. De acordo com o artigo 28-A, § 9º, do CPP: “A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento (BRASIL, 1941). Assim, por força da redação dada pela Lei Anticrime, é dever do MP notificar a vítima nessas duas oportunidades, sendo as demais, em que pese a pertinência, notificações facultativas. Assim, a vítima será cientificada do acordo homologado e também se houver o descumprimento.

Além disso, “se houve o descumprimento, é natural que o Ministério Público não ofereça o benefício da suspensão condicional do processo, o que está expressamente autorizado por lei (art. 28-A, § 11, CPP)” (NUCCI, 2020, p. 75). Veja-se os §§ 10 e 11, do artigo 28-A, do CPP, que dispõe sobre o descumprimento do acordo:

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua **rescisão e posterior oferecimento de denúncia**.

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual **não oferecimento de suspensão condicional do processo** (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Importa consignar que, o descumprimento do ANPP, conforme já referido, tem como consequência a rescisão do acordo e o oferecimento de denúncia pelo órgão ministerial. Nessa toada, por tratar-se de medida consensual e associada a voluntariedade do investigado, “não admite coação para o cumprimento de uma conduta ajustada, portanto, não é possível a execução da medida acordada; [...] a solução será os acordantes requererem ao juiz que a execução seja realizada de forma consensual [...]” (BARROS, 2020, p.155). Da leitura do trecho, questiona-se a execução diante do descumprimento das cláusulas firmadas em TAC’s, pois mesmo tratando-se de conduta ajustada e assim, consensual, há a possibilidade de execução do mesmo. Inclusive, constando cláusula pela qual confere ao TAC a característica de um título extrajudicial. Assim, na ocasião de anuir ao posicionamento do autor, pontua-se a necessidade de readequação no que concerne à execução dos TAC’s.

Cumprimento do ANPP e extinção

A extinção da punibilidade do investigado somente será decretada em razão do cumprimento integral do ANPP, logo, a totalidade das suas cláusulas. O ato de extinção da punibilidade será decretado pelo “juízo competente” (BRASIL, 1941), ou seja, juízo de

execuções penais, na forma do § 13, do artigo 28-A, do CPP, colacionado: “Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a **extinção de punibilidade**” (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Um aspecto fundamental do instituto, visto como positivo pelos investigados e suas defesas é o fato que “a celebração e o cumprimento do ANPP não implicam reincidência e sequer devem constar da certidão de antecedentes criminais do indivíduo” (MASI, 2020, texto digital). Nessa perspectiva:

[...] A certidão de antecedentes para efeito de consulta pública não informará tal feito. Logo, um dos objetivos e das vantagens oferecida ao investigado quanto ao acordo é justamente não guardar registros negativos. Sob certo prisma, a lei concede direito ao esquecimento [...] (BIZZOTO; SILVA, 2020, p. 121).

De acordo com a previsão do § 12, do artigo 28-A, do CPP: “A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo” (BRASIL, 1941). Portanto, tal informação somente será utilizada a fim de verificação quanto a oferta do instituto, em razão do impedimento de concessão do mesmo quando o agente já tenha sido beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores com o ANPP.

3.2 Considerações acerca do acordo de não persecução cível

3.2.1 Conceito, natureza jurídica e legitimados

Conceito

Diante da dificuldade de provar os atos de improbidade administrativa através do tradicional processo, com a obrigação de todo o trâmite judicial – ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MP, defesa preliminar, produção de prova documental e testemunhal, etc. – que perdurou por mais de vinte anos, houve a aderência aos institutos alternativos. Assim, “para que tais institutos funcionem, o Estado oferece prêmios e regalias para que consiga punir condutas que, de outro modo, não seriam passíveis de descoberta” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital).

No projeto da Lei Anticrime, os redatores pretendiam incluir o artigo 17-A na LIA, o qual conferia redação pouco mais vasta, contendo especificações acerca da aplicabilidade do ANPC. Ocorre que o artigo 17-A foi vetado pelo Presidente da República. Acredita-se que, em virtude do veto integral do artigo 17-A, a aplicação do ANPC será mais penosa:

[...] uma vez que o citado dispositivo legal havia conferido legitimidade apenas ao Ministério Público para esse negócio jurídico, bem como nele constavam os parâmetros mínimos a serem seguidos pelo *Parquet*. É verdade que o dispositivo era bem acanhado diante da resolução que o instituto vai causar, mas resolvia algumas dúvidas que irão surgir agora (PINHEIRO, 2021, p. 184).

Em contrapartida, “esse, aliás, é o grande mérito da reforma promovida pela Lei nº 13.964/19 [...] o legislador **pavimentou**, de vez, a possibilidade de celebração de acordos administrativos no campo das ações de improbidade administrativa (SANTOS, 2020, p. 246, grifo do autor). *A priori*, colaciona-se o trecho da LIA, demonstrando como era a redação do artigo 17, §1º e os seus termos atuais em vigência, a disposição legislativa que ampara a celebração do ANPC, veja-se:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

~~§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput. (Revogado pela Medida provisória nº 703, de 2015) (Vigência encerrada)~~

~~§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.~~

§ 1º As ações de que trata este **artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível**, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)

[...] § 10-A. Havendo a possibilidade de **solução consensual**, poderão as partes requerer ao juiz a **interrupção do prazo para a contestação**, por prazo não superior a 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (BRASIL, 1992, grifo nosso.)

Apesar da antiga redação conferida ao § 1º, artigo 17 da LIA, a CF não impedia a realização de acordo na seara do Direito Administrativo, em especial nos casos de improbidade administrativa, conforme se denota a partir da apreciação do disposto no artigo 37, § 4º da CF: “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). Todavia, a disposição em comento não afasta as críticas ao instituto e menção da inconstitucionalidade do mesmo por alguns autores, o que será mencionado no próximo capítulo²².

Para mais, a possibilidade da justiça consensual na seara do Direito Administrativa também possui respaldo na Lei nº 13.150/2015, na Lei da Ação Civil Pública, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como nos famosos acordos de

²² Questão será tratada no tópico 4.1 Reverberação e temas controversos do ANPP e ANPC.

colaboração premiada (autorizados pela Lei 12.850/13), que se destacaram a partir da Operação Lava Jato. Destaca-se também, a Recomendação nº 54/2017 publicada pelo CNMP, com caráter incentivador à resolução extrajudicial das demandas.

Giza-se referir que por se tratar de um instituto novo, com ínfimos estudos sobre o tema e diante da ausência de entendimentos firmados quanto a sua aplicação e até mesmo questões conceituais, a aplicação do ANPC vem acompanhada de dúvidas e obstinações por parte dos aplicadores do Direito. Em termos de legislação, no mês de março de 2020, o MP do Estado de São Paulo, através da Resolução Nº 1.193/2020-CPJ (Colégio de Procuradores de Justiça), disciplinou o ANPC no âmbito do seu território, da forma pela qual se imaginam as questões atinentes a conceituação e a aplicabilidade do instituto, todavia, tais disposições não constam em legislação pátria, com vigência e determinando aplicação em todo território nacional. Em fevereiro de 2021, publicou a Resolução Nº 1.308/2021-CPJ, alterando e aprimorando a Resolução publicada no ano anterior.

Assim, diante do possível descuido do legislador, que se deteve somente em modificar um parágrafo (§ 1º) da LIA e incluir outro (§ 10-A), destaca-se a escassa previsão legal, evidenciando-se a necessidade de se recorrer aos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, resoluções do CNMP e dos Ministérios Públicos dos Estados (MPE), do momento atual e aos que irão surgindo no decorrer da prática do instituto, bem como a analogia aos artigos da LIA e aos institutos alternativos de resolução de conflitos. De forma semelhante ao que acontece com o ANPP, porém com mais força, tendo em vista que no ANPP o legislador preocupou-se em prever questões pelo menos básicas sobre a aplicação do instituto, dispôs a legitimidade do MP, a remessa ao órgão superior, etc. Mais do que isso, adverte-se que “deveria ser editado Decreto regulamentador pelo poder Executivo, ou mesmo a modificação da Resolução nº 179/2017 do CNMP, a fim de disciplinar a matéria em âmbito institucional” (PINHO, 2020, texto digital).

No mais, o ANPC, assim como a ação civil pública em decorrência de improbidade administrativa, busca a restituição dos valores apropriados indevidamente, por exemplo, ao erário, mas acima disso, busca a proteção dos interesses públicos. Portanto, em virtude da alteração legislativa:

[...] Não há óbices quanto à subscrição de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em inquéritos civis que tratam de atos ímprobos, com vistas à rápida obtenção de provas, para garantir a recuperação de ativos desviados do erário ou ainda para obter indenização por danos morais coletivos, bem como para

contribuir com a celeridade da aplicação da Justiça (GOMES JÚNIOR; FERREIRA; CRUZ, 2020, texto digital).

Realizados os levantamentos iniciais teóricos, passa-se a averiguação da prática do ANPC, para isso, colaciona-se o seguinte julgado:

a) Julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG), datado de 24 de setembro de 2020, que se refere a um agravo de instrumento, o qual foi interposto em feito que respondem os acusados devido ao cometimento de improbidade administrativa, sendo pleiteada a homologação do ANPC, sob o argumento de que deve ser reformada a decisão em virtude do princípio da efetividade, ainda aduziram que a decisão recorrida contém afirmações ofensivas, entre diversos outros argumentos, restando provido o recurso pelo TJ/MG, veja-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL - CELEBRAÇÃO ANTES DA ALTERAÇÃO DO ART. 17, § 1º DA LEI 8.429/1992 PROMOVIDA PELA LEI 13.964/2019 - HOMOLOGAÇÃO - POSSIBILIDADE - RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE E RESSARCIMENTO DO DANO - INTERESSE PÚBLICO ATENDIDO. 1. A Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime), em seu art. 6-A, alterou a redação do art. 17, §1º da Lei 8.429/1992, para admitir a celebração de acordo de não persecução cível no âmbito das ações de improbidade administrativa. 2. **Antes da alteração art. 17, §1º da LIA, a doutrina já sustentava a possibilidade da realização de acordo no âmbito de ação de improbidade administrativa, como consectário das alterações promovidas na legislação penal que passaram a prever a possibilidade de transação na seara do direito sancionador.** Por sua vez, a **Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público** permitia que os membros do Parquet fizessem termos de ajustamento de conduta no âmbito das ações civis públicas. 3. Conquanto o acordo firmado nos autos seja anterior ao advento da alteração legislativa promovida pela Lei 13.964/2019, é possível sua homologação, tendo em vista que: o instituto já era previsto na Resolução CNMP 179/2017; a nova lei, que envolve direito sancionador, pode retroagir para beneficiar o réu; não é razoável exigir que as partes façam outra transação, agora sob a égide da nova legislação. 4. **Constatação de que o acordo de não persecução cível firmado entre as partes obedece a critérios mínimos estabelecidos tanto na doutrina como no regulamento do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais, vez que prevê a confissão do réu, contempla o ressarcimento ao erário, a imposição de multa e sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o poder público.** 5. **Acordo que promove a concretização do interesse público, na medida em que contempla a responsabilização do agente que cometeu ato ímprobo, com aplicação imediata de sanção proporcional e suficiente para a repressão e prevenção e, ao mesmo tempo, assegura o ressarcimento ao erário.** 6. Recurso provido. (Agravo de Instrumento-Cv 1.0382.15.007024-3/003, Relator: Des.(a) Áurea Brasil, Órgão Julgador: 5ª CÂMARA CÍVEL do TJ/MG, Julgado em 24/09/2020, grifo nosso).

Natureza jurídica

De forma semelhante ao ANPP, aceita-se a realização do ANPC tanto antes de instaurada a ação de improbidade administrativa, quanto durante o decorrer do processo, ou seja, anterior ao ajuizamento da demanda, “durante os procedimentos investigatórios conduzidos pelos legitimados públicos para ajuizar a ação de improbidade administrativa, ou no bojo da própria ação. Portanto, há duas espécies desse negócio jurídico sancionador, sendo elas: extraprocessual e judicial” (CANADAS, 2020, texto digital). Quando apresenta caráter extraprocessual, o jurista PINHEIRO (2021, p. 217, grifo nosso) adverte que o ANPC:

[...] Possui eficácia de título executivo extrajudicial [...], sendo **dispensável qualquer espécie de homologação judicial** [...]. Nesse caso, é de se destacar que, mesmo havendo acordo sobre suspensão de direitos políticos, reiterada/impedimento de candidatura ou algo correlato, a competência para a homologação do acordo total é do juízo comum, devendo apenas ser feita a comunicação à Justiça Eleitoral para fins de registro. Nesse caso, **não poderá o juízo eleitoral realizar qualquer controle meritório** sobre o pacto alusivo aos atos de improbidade administrativa”.

O ANPC possui natureza jurídica “bifronte”, uma vez que originado da soma de aspectos dos acordos de colaboração premiada e dos TAC’s, “versando, portanto, acerca de aspectos eminentemente materiais, quanto produz efeitos que estabilizam relações processuais” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital). Acredita-se também, que o instituto possui natureza extraprocessual, ao evitar o ajuizamento de ações e continuação dos trâmites processuais, visando a substituição das lides processuais pela prática da negociação dos atos ímprobos.

Legitimados

No que concerne às partes integrantes do ANPC, bem como aos legitimados para a oferta do instituto, a redação do § 3º, do artigo 17-A, do Projeto de Lei, conferia legitimidade somente ao MP, veja-se: “As negociações para a celebração do acordo **ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado** ou demandado e o seu defensor.” (VETADO) (BRASIL, 2019, grifo nosso). Sendo este o motivo do veto presidencial, sob o argumento de que conferir exclusiva legitimidade ao MP para entabular os acordos “contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17

da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado [...]” (CNJ, 2019)
23.

Em contraste com o posicionamento retro, verifica-se o estudo realizado pelo jurista PINHO (2020, texto digital) ao defender que “o veto foi equivocado. Em nenhum momento o legislador restringiu a legitimidade. Na verdade, apenas frisou-se que nos acordos propostos pelo M.P., devem ser observados certos parâmetros [...]” Pactuam dessa convicção os autores GOMES JÚNIOR; FERREIRA e CRUZ (2020, texto digital) e acrescentam que o MP “na verdade, não era sequer o legitimado exclusivo. Há de se ponderar se nesse caso, seria sequer legitimado, considerando que os efeitos patrimoniais são de titularidade do ente público lesado, e não do órgão ministerial.”

De acordo com a legislação sancionada e em vigência, tem-se como possíveis legitimados para buscar a realização do ANPC, todos aqueles que se sentirem prejudicados diante de um ato ímprobo, tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Assim, “o acordo, para que seja vantajoso tanto para o atingido pelo ato de improbidade, quanto para aquele que o pratica, deve haver uma verdadeira relação de equilíbrio mínimo, e que se possa vislumbrar a reparação daquilo que ainda é possível [...]” (GOMES JÚNIOR; FERREIRA; CRUZ, 2020, texto digital).

Para mais, por analogia, a Fazenda Pública também pode ser considerada como parte legítima do ANPC, o que se vislumbra a partir da leitura do § 2º, artigo 17 da LIA: “A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público” (BRASIL, 1992, grifo nosso).

3.2.2 Requisitos, condições e impedimentos

Requisitos

A redação conferida ao § 1º, artigo 17, da LIA, é deveras generalista. Há uma lacuna na lei quanto aos requisitos para o oferecimento do ANPC, condições possíveis a serem firmadas e os impedimentos para a realização do instituto, ensejando ao entendimento de que qualquer ato de improbidade poderá ser contemplado com o instituto. Todavia, o entendimento doutrinário diz o contrário, seguindo a linha de raciocínio aplicada ao ANPP:

²³ Veto nº 56/2019 (Pacote Anticrime). Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12945>> Acesso em 21 mai. 2021.

impedimentos quanto ao fato e também as características do agente ímprobo. Oportuno mencionar que a redação auferida pelo Pacote Anticrime, no vetado artigo 17-A, respectivos incisos e parágrafos, referia requisitos e condições. Colaciona-se a referida para fins de análise, rememorando que o texto não está em vigência:

Art. 17-A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, **ao menos**, advenham os seguintes resultados: (VETADO)

I – o **integral ressarcimento do dano**; (VETADO)

II – a **reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida**, ainda que oriunda de agentes privados; (VETADO)

III – o **pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano** ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente.” (VETADO)

§ 1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a **personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade**, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso. (VETADO) [...]

(BRASIL, 2019, grifo nosso).

No mais, diferentemente do instituto penal, “o legislador, numa interpretação literal, não exige a confissão do réu para a celebração do acordo de não persecução cível (mantendo coerência com a sistemática do TAC)” (PINHO, 2020, texto digital), o que pode ser visto como um fator a ensejar maior aderência ao instituto pelos investigados.

Condições

Denota-se que o Pacote Anticrime fazia menção a condições mínimas para a assinatura do ANPC, como o ressarcimento do dano, a reversão da vantagem indevida à pessoa jurídica lesada, pagamento de uma multa corresponde ao percentual de 20% do valor do dano ou da vantagem auferida indevidamente, consoante incisos I, II e III, do artigo 17-A. Já no § 1º do artigo em questão, constavam requisitos para o oferecimento e possível celebração do ANPC, como por exemplo, a personalidade do agente e a gravidade e repercussão do ato ímprobo. Além disso, constava no *caput* do artigo 17-A, o termo “ao menos”, que “sinaliza a exigência de resultados cumulativos, ao invés de alternativos, sem os quais inexistiria contrapartida mínima a justificar a não deflagração da ação de improbidade administrativa” (SANTOS, 2020, p. 245).

Uma curiosa e ao mesmo tempo interessante forma de aplicação do instituto foi levada à efeito pela Procuradoria da República em Goiás (PR/GO) – 15º Ofício – Núcleo de

Combate à Corrupção (NCC) – MPF, que realizou ANPC e ANPP ²⁴no mesmo ato e consequentemente, no mesmo documento. O fato que ensejou a negociação foi o desvio de recursos repassados pelo FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNDE) a um Caixa Escolar presidido pelo investigado nos anos de 2013 e 2014, correspondendo ao disposto no artigo 312, caput c/c o artigo 327, § 2º do CP, qual seja: peculato desvio; e ainda, ao artigo 9º, inciso XI, da LIA.

Assim, o acordante e o seu advogado constituído pleitearam a realização de acordo e com a concordância do MP, firmaram ANPC e ANPP, contendo: a fundamentação legal, explicação de como se daria pleno atendimento ao interesse público, quem são as partes que compõe o acordo, o objeto do acordo (fato que o ensejou), comportamento do investigado, condições para o firmamento do ANPC e condições para o firmamento de ANPP, além de uma condição comum aos dois institutos, uma obrigação denominada de “acessória” ao investigado, questões atinentes a homologação, cumprimento, descumprimento e extinção e por fim, a natureza do acordo.

Destacam-se as condições que foram previstas para o ANPC. Na cláusula quinta constou que o indivíduo confessou o ato ímprobo e diante do acordo, ficou obrigado a reparar integralmente o dano ao erário (da forma disposta nas cláusulas seguintes), bem como os seus direitos políticos foram suspensos pelo prazo de oito anos. Já quanto às condições do ANPP, ficou o acordante obrigado a reparar integralmente o dano ao erário (esta é a condição comum), prestar 730 (setecentos e trinta) horas de serviços à comunidade, pagar prestação pecuniária no valor equivalente a um salário mínimo, não exercer cargo, emprego ou função pública em órgãos da administração, inclusive mandato eletivo, pelo prazo de oito anos, consoante cláusula sexta do acordo entabulado.

Em concordância com a formalização do acordo supramencionado, tem-se a opinião do doutrinador MESSIAS (2020, p. 53), o qual afirma que “a essa **aglutinação de acordos** podemos sugerir a classificação doutrinária de **acordo de não persecução total** [...]. Aglutinar acordos pode soar estranho, dada a tradição brasileira de **cumulatividade** (e não **conjugação**) das instâncias de responsabilização [...]”. No mesmo sentido é a sugestão do estudioso PINHO (2020, texto digital):

²⁴ ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E PENAL. MPF, Procuradoria da República em Goiás, 15º Ofício. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2444%20-%20acordo.pdf>> Acesso em 21 mai. 2021.

Havendo concomitância de procedimentos criminal e de improbidade, relativos ao mesmo fato, parece mais adequado realizar acordo único de não persecução, com efeitos criminais e cíveis, observando-se, naturalmente, as regras do juiz e do promotor natural. Isso trará como consequência, na maioria dos casos, a necessidade de obter a concordância de mais de um órgão de execução, salvo a hipótese de serem criadas forças tarefas ou grupos especializados com atribuição sancionadora (cível e criminal).

A partir da análise do ANPC e ANPP em comento, resta evidente que os acordos firmados devem observância cautelosa ao ressarcimento ao erário diante do ato lesivo, de forma que o valor designado para pagamento, deve estar de acordo com o grau do dano causado ao erário e conseqüentemente, à coletividade. Presente a hipossuficiência do indivíduo, presume-se que não há óbice para o deferimento do parcelamento da quantia ajustada. Desse modo, as sanções previstas no mencionado artigo podem/devem servir de base para a formulação do ANPC, servindo como “balizas que devem nortear os legitimados na escolha das sanções a serem objeto do acordo, já que o mesmo não pode se apresentar com um instrumento de fraqueza do Estado (ao aplicar penas irrisórias ou mínimas), bem como exageradas [...]” (PINHEIRO, 2021, p. 213).

Além disso, “o termo ainda deverá contemplar, **ao menos, uma das demais sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92** bem como a cláusula de extinção do acordo em caso de descumprimento de qualquer condição pactuada” (FERREIRA, [2020], texto digital). São sanções previstas no artigo 12 da LIA: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública (quando houver), suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil referente ao valor do dano (podendo ocorrer multiplicação, ex.: duas vezes o valor do dano) e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Observa-se que, consoante disposição legal, cada ato de improbidade cometido, enseja a determinadas sanções. Portanto, deve ser analisado o referido artigo na oportunidade da realização do acordo.

Impedimentos

No tocante aos impedimentos, não é novidade a ausência de disposição legal, a qual é suprida, momentaneamente, pelos entendimentos doutrinários. Dessa forma, acredita-se que impede a realização do ANPC quando o ato ímprobo “**tiver gerado enriquecimento**

ilícito e prejuízo ao erário, uma vez que a condenação judicial é pressuposto jurídico indispensável para o surgimento da inelegibilidade” (PINHEIRO, 2021, p. 194), o autor explica que seu posicionamento está amparado na Lei Complementar (LC) nº 64/90, precisamente no artigo 1º, I, “I”. Assim sendo, a inelegibilidade só pode ser decretada através de sentença judicial. Portanto, evidenciado o enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário decorrente do ato praticado, insubstituível é o ajuizamento de ação, com o posterior trâmite processual e sentença condenatória.

Além do entendimento doutrinário, tem-se os posicionamentos de cada MPE, que usufruem da discricionariedade conferida ao MP pela CF, e somado a isso, ante a inexistência de impedimentos taxativos na legislação, estabelecem de forma independente a aplicação do instituto, o que é realizado a partir da analogia de legislações e resoluções semelhantes. Nessa perspectiva, no Estado do Amapá “restringiu-se a realização do acordo a pessoas físicas não reincidentes; enquanto que, no Paraná, houve preocupação em se limitar a atos ímprobos de menor ofensividade, cuja imposição de sanções reduzidas se afigure suficiente para a prevenção e a repressão” (FERREIRA, [2020], texto digital) de qualquer ato de improbidade administrativa cogitado.

No mais, ao contrário do ANPP, não se sabe, ou melhor, ratifica-se que nada consta na legislação quanto a realização de proposta e de realização de mais de um ANPC pelo mesmo indivíduo. Por isso, acredita-se que não é hipótese de impedimento, sendo possível a celebração de acordo com o mesmo indivíduo em razão de atos ímprobos diferentes, independentemente do tempo decorrido desde o primeiro ANPC firmado e assim por diante.

3.2.3 Aplicabilidade e formalização

Novamente importa dizer que os artigos colacionados abaixo não estão em vigência, todavia, oportunamente se traz à baila a redação auferida pelo Projeto da Lei Anticrime, que no tocante a aplicação e formalização, dispunha as seguintes considerações:

§ 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade. (VETADO) [...]

§ 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil. (VETADO)

§ 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação. (VETADO) (BRASIL, 2019).

Em pontual destaque, giza-se aduzir a questão do tempo no § 2º do artigo 17-A, o prazo de 60 (sessenta) dias que havia sido definido pelo § 4º do mesmo artigo, para a apreciação do ANPC pelo CSMP e por fim sua homologação, no § 5º. Na concepção de PINHO (2020, texto digital), “numa interpretação literal, o cabimento se daria apenas no curso da ação, porém faria muito mais sentido que o instituto fosse utilizado, justamente, antes da demanda”. Já o autor PINHEIRO (2021, p. 187) refere a existência de duas vertentes acerca do “limite temporal” para a proposta do ANPC, a primeira defende que o ANPC “pode ser proposto e celebrado a qualquer momento do processo”, já a segunda pontua a “preclusão para a realização do acordo após a apresentação da contestação”.

Consoante apontamento doutrinário, prevalece pelos Tribunais Superiores a segunda vertente. Demonstra-se através do julgado:

a) Julgado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), 4ª Turma, datado de 23 de março de 2021, que se refere a apelação cível, a qual foi interposta em feito que responde a acusada devido ao cometimento de improbidade administrativa, sendo pleiteado o oferecimento de ANPC, o que foi provido pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), que reconheceu a nulidade da sentença e oportunizou a realização de ANPC, ou restando infrutíferas as negociações entre a acusada e o *Parquet*, determinou a reabertura do prazo para oferecimento de contestação, veja-se:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO ENTRE O FNDE E O MUNICÍPIO DE ARAÇOIAIBA/CE. PROPOSTA DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. SUSPENSÃO DO PRAZO PARA CONTESTAR. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. NULIDADE DA SENTENÇA. APELAÇÃO PROVIDA. 1. A ex-prefeita do Município de Aracoiaba manifestou interesse na proposta do acordo de não-persecução cível, previsto no artigo 17, § 1º, da LIA, pedido que foi deferido, com a suspensão da ação por noventa dias nos termos do art. 17, § 10-A, LIA. 2. O magistrado, todavia, considerou que o caso comportava julgamento antecipado da lide, na forma do art. 355, I do CPC, e, sem reabrir o prazo para contestar, nem designar audiência, proferiu sentença. 3. No caso, todos os recorrentes possuem interesse na abertura de discussão para formalização de um acordo, fato que foi arbitrariamente tolhido pelo juízo recorrido. [...] 4. Apelação provida, para reconhecer a nulidade da sentença oportunizando-se a realização de acordo de não persecução cível ou, caso frustrado, a reabertura do prazo para oferta de contestação. (PROCESSO Nº: 0805967-05.2016.4.05.8100 - APELAÇÃO CÍVEL, TRF-5 - Ap: 08059670520164058100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CAMARA CARRA, Data de Julgamento: 23-03-2021, 4ª TURMA).**

Apesar da existência de julgados dizendo o contrário, conforme será demonstrado a seguir, rememora-se e destaca-se que a segunda vertente é a predominante, qual seja: só cabe pedido/oferecimento/celebração de ANPC até o evento da contestação. Veja-se que a lacuna na legislação resulta em decisões opostas sobre o mesmo tema, o que aumenta a insegurança jurídica, mas em contrapartida, demonstra que é possível tal aplicação na análise caso a caso, quando beneficia as partes acordantes e se assegura a restituição do dano ao erário, não havendo motivo para a sua vedação em sede recursal, como no presente caso:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACORDO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO AJUSTE. ART. 17, § 1º, DA LEI N. 8.429/1992, COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI N. 13.964/2019.1. Trata-se de possibilidade, ou não, de homologação judicial de acordo no âmbito de ação de improbidade administrativa em fase recursal. 2. A Lei n. 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, alterou o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, o qual passou a prever a possibilidade de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa. 3. **No caso dos autos, as partes objetivam a homologação judicial de acordo no bojo do presente agravo em recurso especial, o qual não foi conhecido, por maioria, por esta e. Primeira Turma, mantendo-se o acórdão proferido pelo TJSP que condenou o recorrente à modalidade culposa do art. 10 da LIA [...]. 4. O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo deliberou, por unanimidade, pela homologação do Termo de Acordo de Não Persecução Cível firmado entre a Promotoria de Justiça do Município de Votuporanga e o ora agravante, [...] tendo em vista a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município.5. Nessa linha de percepção, o Ministério Público Federal manifestou-se favoravelmente à homologação judicial do acordo em apreço asseverando que: "**Realmente, resta consignado no ajuste que apesar de ter causado danos ao erário, o ato de improbidade em questão foi praticado na modalidade culposa, tendo o Agravante se comprometido a reparar integralmente o Município no valor atualizado de R\$ 91.079.91 (noventa e um mil setenta e nove reais e noventa e um centavos), além de concordar com a aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (e-STJ 998/1005). Em suma, os termos do ajuste não distanciam muito da condenação originária (e-STJ 691), revelando adequação para ambas as partes. [...] tem-se que a transação deve ser homologada, ensejando, por conseguinte, a extinção do feito, com resolução de mérito, com supedâneo no art. 487, III, "b", do CPC/2015. 7. Homologo o acordo e julgo prejudicado o agravo em recurso especial.** (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1314581 - SP (2018/0148731-5), Primeira Turma do STJ, Relator: Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES, JULGADO: 23/02/2021).**

a) Acima foi colacionado o Julgado da 1ª Turma do STJ, datado de 23 de fevereiro de 2021, que se refere a agravo em recurso especial, o qual foi interposto em feito que responde o acusado devido ao cometimento de improbidade administrativa na

modalidade culposa do artigo 10 da LIA, sendo pleiteada a homologação judicial de ANPC em fase recursal, o que foi concedido pela 1ª Turma do STJ, sob a argumentação de que “os termos do ajuste não distanciam muito da condenação originária (e-STJ 691), revelando adequação para ambas as partes”.

Cabe demonstrar que a Orientação n. 2 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CGJ-TJ/SC), datada de 02 de fevereiro de 2020, estabeleceu questões atinentes a aplicação do instituto no âmbito do seu território, prevendo inclusive a realização de audiência para homologação pelo juiz de ANPC firmado em ações em curso no judiciário e ainda, a suspensão do feito durante o cumprimento do ANPC. No mais, importa anunciar que, para além do dever de boa-fé dos negociadores, deve ser assegurada a:

[...] transparência, previsibilidade e segurança jurídica aos administrados acerca dos possíveis resultados advindos da celebração de Acordos Decisórios. [...] é bastante provável que os problemas e as inseguranças jurídicas relativas aos demais Acordos Decisórios tenham soluções que sirvam de farol às complicações que possam surgir quando da realização de Acordos de Não Persecução Cível.” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital).

No que concerne a remessa do ANPC ao órgão competente, a necessidade se dá em razão do instituto tratar de interesses públicos, atinentes à Administração Pública, exigindo, portanto, uma cautela maior pelos órgãos responsáveis (SANTOS, 2020). Corroborando ao entendimento doutrinário, recita-se o julgado do TJ/RS, datado de 16 de dezembro de 2020, que se refere a correição parcial, a qual foi interposta pelo MP, em feito que respondem os investigados devido ao cometimento de ato de improbidade administrativa. A correição parcial foi pleiteada pelo *Parquet* em virtude de decisão proferida pelo juízo de 1º grau, que determinou nova vista dos autos ao mesmo para que providenciasse a remessa ao CSMP, para análise de promoções ministeriais que negaram a oferta de ANPC aos acusados, o que foi concedido pelo TJ/RS, que julgou procedente o pedido:

CORREIÇÃO PARCIAL. DETERMINAÇÃO DE REMESSA DOS AUTOS AO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FINS DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. [...]. CORREIÇÃO PARCIAL JULGADA PROCEDENTE.(Correição Parcial Cível, Nº 70084406685, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 16-12-2020).

Por fim, insta mencionar que, querendo os legitimados declarar a nulidade do ANPC, podem se valer de ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII da CF e na Lei nº 4.717/65,

de ação anulatória, artigo 966, § 4º do CPC, e também de ação civil pública ou ação de improbidade administrativa.

3.2.4 Provimento nº 16/2021 - PGJ

Como já era de se esperar, bem como já havia sido anunciado na oportunidade em que discorrido acerca do ANPC, ao final do mês de maio de 2021, a Procuradoria Geral de Justiça publicou o Provimento nº 16/2021, que trata de disciplinar a aplicação do ANPC no âmbito do MP do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS). No presente trabalho, os principais artigos do provimento foram dispostos em anexo (ANEXO A). Da análise dos artigos, cabe destacar que restaram esclarecidos alguns pontos, como a fase de oferecimento do instituto (fase extrajudicial ou no curso da ação judicial - até o trânsito em julgado), algumas definições para a celebração (personalidade e capacidade financeira do agente, extensão do dano, vantajosidade para o interesse público, etc.), a rescisão do ajuste na hipótese de descumprimento, entre outros.

O artigo 5º do Provimento dispõe sobre ilícitos puníveis na esfera cível e criminal, ou seja, o que a doutrina denomina de acordo de não persecução total. Também restou esclarecido como deve ser levada a efeito a formalização do acordo, o destino dos valores restituídos ao erário, a questão da imprescindibilidade de advogado no momento da celebração do ajuste, assim como a descrição do procedimento, desde o oferecimento do ANPC ao agente ímprobo, até sua homologação e publicação no site do MP/RS. Por fim, insta consignar que não fora mencionada a necessidade de audiência para homologação do ANPC pelo juízo competente.

4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO BRASIL

A fim de concluir a investigação que articulou a presente monografia, em que se busca a identificação das possíveis contribuições dos institutos no combate à criminalidade e à corrupção no Brasil, serão levantados os temas controversos do ANPP e do ANPC, o que realizar-se-á através de doutrina dos estudiosos da área e jurisprudências pertinentes. Assim sendo, este capítulo terá como objetivo específico verificar se existem contribuições – e em caso positivo, quais – do ANPP no combate à criminalidade no Brasil e do ANPC no combate à corrupção no Brasil, respondendo ao problema de pesquisa originado ainda em meados de setembro de 2020, todavia, sem esgotar as discussões da matéria, o que seria tecnicamente impossível.

4.1 Temas controversos do ANPP e ANPC

4.1.1 Discricionariedade do MP *versus* direito subjetivo do indivíduo no ANPP

Para a aplicação da lei está intrínseca a necessidade de sua interpretação pelo operador do direito. Nesse sentido, depreende-se que quando existem lacunas na lei, principalmente quando esta é recente e pairam dúvidas acerca da sua correta aplicação, o órgão ministerial atribuirá uma interpretação e a defesa outra, sendo que cada um destes interpretará da maneira que melhor proporcionar benefício a sua função, na busca da compreensão pela ‘real vontade’ da lei. Nesse sentido é o ensinamento de Mirabete (2005, p. 74, grifo do autor):

A **interpretação** é o processo lógico que procura estabelecer a vontade da lei, que não é, necessariamente, a vontade do legislador. A lei deve ser considerada como entidade objetiva e independente e a intenção do legislador só deve ser aproveitada como auxílio ao intérprete para desvendar o verdadeiro sentido da norma jurídica. Interpretar é descobrir o verdadeiro conteúdo da norma jurídica, recedendo sempre à aplicação, processo pelo qual se submete o caso concreto à norma geral.

À vista disso, no tocante ao artigo 28-A do Código de Processo Penal, é possível referir que a defesa do investigado atribuirá a interpretação aduzindo que o ANPP é um direito do seu cliente, conforme entendimento de LOPES JUNIOR (2020, p. 221, grifo nosso): “Entendemos que – preenchidos os requisitos legais – se trata de **direito público subjetivo do imputado**, mas há divergência no sentido de ser um “poder do Ministério Público” e não um direito do imputado”. A partir desse ponto de vista, o investigado “passaria a ter uma faculdade jurídica a partir da norma e o Estado-juiz, como garantidor dos direitos fundamentais, teria obrigação de viabilizar este acesso, caso exigido pelo seu titular” (MASI, 2020, texto digital).

Suscita-se, na oportunidade, a questão da discricionariedade do órgão ministerial *versus* direito subjetivo do indivíduo, a qual vem sendo discutida pela doutrina. Giza-se aludir que há entendimentos no sentido de que a discricionariedade do MP impera, e vice-versa. Nesse momento, veja-se que o doutrinador BARROS expõe sabiamente os dois posicionamentos:

“Não há um direito subjetivo, mas sim uma discricionariedade regrada. Assim, o órgão do Ministério Público, mesmo diante da presença dos requisitos primários e, secundários e personalíssimos, pode deixar de propor o acordo desde que fundamente a impossibilidade. [...] Contudo, é possível cogitar de outra alternativa. Acolhendo a tese de que **se trata de direito público subjetivo do imputado**, presentes os requisitos legais, ele tem direito aos benefícios do acordo. [...] Como já decidiu o STJ (AgRg no RHC 74.464/RR), a suspensão condicional do processo não é direito subjetivo do acusado, mas sim um poder-dever do Ministério Público, titular da ação penal, a quem cabe, com exclusividade, analisar a possibilidade de aplicação do referido instituto, desde que o faça de forma fundamentada. Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado para o instituto do ANPP [...] (2020, p.97, grifo nosso).

O que enseja a discussão é a redação do artigo 28-A, mais precisamente o verbo ‘poderá’, que vem sendo compreendido de formas distintas pelos juristas, visto que para uns trata-se de direito subjetivo do investigado e para outros trata-se de aplicação facultativa pelo MP, que poderá livremente optar pelo oferecimento ou não do ANPP. *Data venia*, o dispositivo remete ao entendimento de que o ANPP poderá ser ofertado pelo MP, sendo que inexistente em sua redação determinação que obriga a oferta do instituto pelo órgão ministerial.

É o que se acredita, pois, na hipótese do instituto ser considerado um direito subjetivo do investigado, o legislador teria utilizado o verbo ‘deverá’.

De acordo com o *caput* do artigo em estudo, o Ministério Público poderá, ou seja, trata-se de uma faculdade, aplicar ou não o referido acordo (MARQUES, 2020, p. 62). Compartilham de tal posicionamento os autores ZÍLIO (2020) e MASI (2020, texto digital), o segundo ao defender que “o ANPP seria uma “faculdade” do Ministério Público, caso reputa a sua celebração como “necessária” e “suficiente” para a “reprovação” e “prevenção” do delito (art. 59 do CP)”. Portando, é uma tarefa a encargo do MP oferecer o acordo em virtude da atribuição que lhe foi conferida pela CF, precisamente em seu artigo 129, inciso I. Explica-se. Por analogia, da mesma forma que incumbe ao *Parquet* o oferecimento da denúncia no âmbito processual, também lhe incumbe o oferecimento do ANPP na esfera extraprocessual.

Já outros doutrinadores advertem que, para além de uma possibilidade, é um dever do órgão ministerial, pendendo para o entendimento de que se refere a um direito subjetivo, rememorando-se o trecho do jurista LOPES JUNIOR anteriormente transcrito. Assim, satisfeitos os requisitos objetivos e subjetivas para a proposição do ANPP:

[...] Pelo menos em tese, é poder dever do MP realizar o acordo. É um ato discricionário, **mas a discricionariedade é regrada**. Se a lei prevê a possibilidade do acordo e os requisitos estão presentes **deve** ser feita a proposta. Não sendo feita o juiz remete os autos da investigação ao Chefe do Ministério Público para que se pronuncie sobre a possibilidade do acordo e este fará a proposta de acordo; designará outro órgão do MP para fazê-la ou insistirá na não realização do acordo, ao qual então estará o juiz obrigado a aceitar (RANGEL, 2020, p. 200, grifo nosso).

De qualquer forma, independente de considerado direito subjetivo do investigado ou discricionariedade do MP, a ação do órgão ministerial estará restrita aos ditames legais. Nesse sentido, “é certo que, se preenchidos os requisitos legais objetivos do acordo [...], entender o Ministério Público que as peculiaridades do caso o inviabilizam, [...] impõe-se àquele Órgão fundamentar a razão de seu entendimento” (AVENA, 2020, p. 309). No trecho transcrito a seguir, apesar do autor GIACOMOLLI fazer menção à Lei 9.099/95 (transação penal), identifica-se a semelhança e possibilidade de enquadrar tal referência ao instituto do ANPP, uma vez que o instituto também se refere a método alternativo:

[...] Coerente com o sistema, o legislador assinalou que o Ministério Público exerce a pretensão de aplicação de uma medida alternativa, o que, presentes os requisitos legais, se constitui em um **poder-dever**. [...] A pretensão do Ministério Público é a de aplicar uma das medidas alternativas. Sua extensão compete ao

órgão que ostenta a potestade jurisdicional [...]. **Ao Ministério Público não se concede um poder discricionário, uma faculdade subjetiva de exercer uma pretensão acusatória comum ou uma pretensão alternativa, senão uma alternativa legal, diante de determinados requisitos previamente estabelecidos.** A opção unicamente cinge-se ao plano abstrato, *law in book*, mas, no concreto, *law in action*, **no momento de analisar as circunstâncias fáticas, o acusador não tem opção, senão a obrigação de propor o caminho legal mais favorável ao acusado** (GIACOMOLLI, 2006, p. 340, grifo nosso).

Em virtude do seu poder de discricionariedade, deve o Ministério Público realizar uma análise caso a caso, a fim de verificar se o instituto é compatível e deve ser ofertado na situação em voga. Em síntese, a “oferta depende de uma escolha político-criminal do órgão acusatório, que fará um juízo de necessidade e suficiência [...] e prevenção do crime (finalidade preventiva – geral e especial – da pena), tendo em conta os interesses estatais e os interesses da vítima [...]” (MASI, 2020, texto digital).

Além do mais, quando o MP considerar inadequada a realização de acordo ao caso concreto, deixando de propor o ANPP e o investigado discordar desse posicionamento, o segundo estará amparado pela possibilidade de recorrer ao órgão superior para que ocorra a reanálise do posicionamento ministerial. Assim, percebe-se que é facultativo o oferecimento de acordo pelo MP, todavia, suas escolhas não são totalmente livres, por óbvio o órgão ministerial deve observância às leis e ainda, sua conduta pode ser revista a qualquer tempo pelo juízo ou ainda por órgão superior, o que gera maior credibilidade aos institutos.

Em conformidade com os ensinamentos de Mirabete (2005, p. 119, grifo do autor), o *Parquet* “é dono (*dominus litis*) da ação penal pública. É o órgão do Estado-Administração, representado por Promotores e Procuradores de Justiça, que pede a providência jurisdicional de aplicação da lei penal, exercendo o que se denomina de **pretensão punitiva**”. Nesse mesmo sentido, afirma-se que o *Parquet* é soberano, sendo que “tais atribuições não são destinadas somente para o processo penal, mas, para todos os processos ou procedimentos que demandam a sua atuação ou intervenção, contribuem para a consecução da justiça, respeitados obviamente direitos e garantias fundamentais [...]” (SILVEIRA, 2020, p. 38).

A partir disso, em que pese a legitimidade para oferecer a proposta, em sede de acordo não há que se falar em superioridade do órgão ministerial, pois como bem preceitua Mirabete, o MP é considerado *dominus litis* na hipótese de ajuizamento de ação. Portanto, não em momento que antecede a judicialização da demanda. Ainda, não há de se confundir

discricionariedade com superioridade do MP no âmbito negocial, visto que a segunda não poderá existir. Portanto:

Há que se ter um suporte mínimo que dê embasamento para que a proposta de acordo não se traduza em abuso de acusação ou mera forma de se desburocratizar um imaginário caso penal, sobrecarregando a pessoa que está na condição de perseguido. Se não há adequação entre conduta e fatos, não há que se falar em proposta de acordo [...]” (BIZOTTO; SILVA, 2020, p. 14).

De todas as atribuições conferidas ao MP pela CF, giza-se evidenciar o seu dever de prezar pelos direitos fundamentais e que a sua atuação é pautada na proteção dos interesses da coletividade. Em virtude disso, “em sua feição moderna de unidade e indivisibilidade voltada à maximização da tutela dos direitos fundamentais, deve priorizar a atuação responsável e resolutiva, que sobreleve a solução extrajudicial de conflitos [...]” (FERREIRA, [2020], texto digital).

O MP já ocupava lugar de destaque frente ao combate da criminalidade da corrupção no país, e com a inclusão dos institutos na legislação, destaca-se ainda mais, visto que parte dele a aplicação dos acordos. Acredita-se que entregar ao MP tal atribuição pode ser visto com bons olhos, pois foi delegada uma função para quem tem capacidade e atribuições para tanto, no intuito de realocar as partes no procedimento, tirando do Judiciário o lugar de parte ativa do procedimento, que manifestar-se-á somente em momentos oportunos ou quando chamado, visando o seu “desentulhamento”. Logo, o MP restou incumbido a “pensar criticamente acerca da sua missão constitucional de *gatekeeper* da justiça criminal do país, isto é, de seleção inteligente dos casos penais [e ações civis públicas por improbidade administrativa] a serem levados ao Poder Judiciário” (MESSIAS, 2020, p. 117).

4.1.2 Irretroatividade dos institutos

Ainda no ano de 2006, o doutrinador GIACOMOLLI, ao realizar estudos sobre os institutos alternativos de resolução de conflitos no âmbito penal em vigência à época (instituídos pela lei 9.099/95, principalmente), declarou que:

Independentemente do momento processual da ocorrência do acordo, houve provocação jurisdicional e exercício da ação penal pela acusação. Entretanto, no que tange à pretensão, há reflexos importantes. No momento em que o acusador propõe a aplicação de uma sanção alternativa, está deduzindo uma pretensão *sui generis*, devido à possibilidade de negociação e à ausência de conseqüências *[sic]* criminais de uma sentença condenatória (GIACOMOLLI, 2006, p. 349).

Considerando o entendimento majoritário atual, qual seja, da natureza híbrida do ANPP, em razão do viés material, surge a possibilidade de “aplicação de figuras exclusivas do Direito Penal material, a exemplo da retroatividade da norma mais benéfica” (GUESSER, 2020, texto digital), levantando mais questões a serem discutidas na aplicabilidade do instituto.

A regra é clara e está disposta no artigo 5º, inciso XL, da CF: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (BRASIL, 1988). Tornando a redação da norma mais didática, significa dizer que, a lei retroagirá somente quando for benéfico ao réu. Também relacionado a tempo e aplicação da lei, tem-se o artigo 2º, § 1º, do CP, que dispõe: “A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado” (BRASIL, 1988). Da leitura dos dispositivos, parece nítido o entendimento de que deve ser feita análise caso a caso e sendo vislumbrada hipótese em que a nova lei – ou novos institutos – será benéfica ao acusado, há possibilidade de aplicação desta ao caso, ou seja, irá retroagir.

Todavia, pairam as dúvidas quanto a irretroatividade dos institutos. Demonstra-se posicionamento que aposta na irretroatividade do ANPP: “Não há dúvidas de que, em termos legais, essa possibilidade apenas existe caso ainda não recebida a denúncia, descabendo ao Ministério Público efetivar o ajuste em momento posterior” (AVENA, 2021, p. 296). Para mais, a dúvida persiste inclusive nos tribunais superiores, que acabam proferindo decisões diversas acerca da mesma matéria. Mas apesar de tal divisão, aponta-se como entendimento jurisprudencial e doutrinário majoritário a possibilidade da retroatividade, que ao incidir:

[...] Significa assegurar o direito de todo e qualquer imputado, [...] preservando, assim, o estado de inocência e a liberdade, tal qual decidiu o STF acerca da transação penal [...]. Embora preclusa a finalidade processual primeira do ANPP – evitar o processo –, à semelhança do verificado em relação à transação penal, [...]. É inacreditável que uma controvérsia espancada pelo STF no final do século passado, com orientação reafirmada na primeira década deste, seja ressuscitada, demonstrando que ainda temos muito a evoluir em integridade e coerência. O ANPP traduz um novo instituto despenalizador? Sim. Na essência e nos fins bastante próximo à transação penal? Sim. Então que as premissas fixadas em torno desta sejam replicadas àquele. Pretender diversamente não significa opor apenas a coisa julgada à lei penal mais benéfica, ao arripio do art. 5º, XL, da CRFB/88 (SANTOS, 2020, p. 195).

A fim de ilustrar, colaciona-se:

a) Julgado da Sexta Turma do STJ, datado de 08 de setembro de 2020, que se refere a agravo regimental no *habeas corpus*, o qual foi interposto em feito que responde o acusado devido ao cometimento de crime de falsidade ideológica, sendo provido o agravo regimental. A Sexta Turma do STJ, diferentemente da Quinta Turma, entende que deve ser reconhecida a retroatividade em favor do réu:

AGRAVO REGIMENTAL NO . FRAUDE À LICITAÇÃO. FALSIDADE IDEOLÓGICA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PACOTE ANTICRIME. ART. 28-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NORMA PENAL DE NATUREZA MISTA. **RETROATIVIDADE A FAVOR DO RÉU**. NECESSIDADE DE INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECISÃO RECONSIDERADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É reconsiderada a decisão inicial porque o cumprimento integral do acordo de não persecução penal gera a extinção da punibilidade (art. 28-A, § 13, do CPP), de modo que **como norma de natureza jurídica mista e mais benéfica ao réu, deve retroagir em seu benefício em processos não transitados em julgado (art. 5º, XL, da CF)**. 2. Agravo regimental provido, determinando a baixa dos autos ao juízo de origem para que suspenda a ação penal e intime o Ministério Público acerca de eventual interesse na propositura de acordo de não persecução penal, nos termos do art. 28-A do CPP (introduzido pelo Pacote Anticrime - Lei n. 13.964/2019) (Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 575.395 – RN (2020/0093131-0), Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Julgado em 08-09-2020) – grifo nosso.

b) Julgado do Supremo Tribunal Federal (STF), datado de 15 de abril de 2021, que se refere a Recurso Ordinário em *habeas corpus*, o qual foi impetrado em feito que responde o acusado devido ao cometimento do crime de receptação, sendo pleiteada a realização de ANPP, sob argumento de que, por tratar-se de “norma mais benéfica ao acusado, autoriza sua aplicação retroativa”, o que foi negado pelo STF. *A priori*, há de se lembrar que cada caso tem as suas especificidades, e por isso justifica-se a premissa do dever de realizar a análise “caso a caso”. Dito isso, percebe-se que no julgado colacionado, não incidiu a exceção do princípio da irretroatividade, uma vez que já havia sentença penal condenatória e ainda, confirmação da sentença em 2º grau, veja-se:

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ART. 28-A DO CPP)**. RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA . 1. A Lei nº 13.964/2019, no ponto em que institui o acordo de não persecução penal (ANPP), **é considerada lei penal de natureza híbrida, admitindo conformação entre a retroatividade penal benéfica e o tempus regit actum**. 2. **O ANPP se esgota na etapa pré-processual**, sobretudo porque a consequência da sua recusa, sua não homologação ou seu descumprimento é inaugurar a fase de oferecimento e de recebimento da denúncia. 3. O recebimento da denúncia encerra a etapa pré-processual, devendo ser considerados válidos os atos praticados em conformidade com a lei então vigente. Dessa forma, a retroatividade penal benéfica incide para permitir que o ANPP seja viabilizado a fatos anteriores à Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. 4. **Na hipótese concreta, ao tempo da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, havia sentença penal**

condenatória e sua confirmação em sede recursal, o que inviabiliza restaurar fase da persecução penal já encerrada para admitir-se o ANPP. (Recurso Ordinário em Habeas Corpus Criminal, Nº RHC 200311/SC, Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Dias Toffoli, Julgado em: **15-04-2021**, grifo nosso).

À luz do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, que faz menção a direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, vislumbra-se que a regra é a irretroatividade, o que significa dizer que a lei passa a valer para os próximos fatos e processos, sem que possa retroagir. Todavia, o Direito é dotado de exceções, existindo uma que se aplica ao princípio da irretroatividade: quando a lei nova beneficia o réu, é assegurado que possa retroagir. Na concepção de RODRIGUES (2020, texto digital): “indiscutível se mostra que o referido instituto tem, sim, o condão de retroagir, por se configurar, em tese, mais vantajoso que eventual cumprimento de uma sanção penal imposta via sentença condenatória”.

Também pode ser realizada uma análise através da nomenclatura dos institutos, ou seja, o legislador utilizou-se da expressão ‘não persecução’, sendo que poderia ter escolhido ‘não ajuizamento’ ou ‘não continuidade’. Assim, resta o entendimento de que é cabível o ANPP a qualquer tempo, em razão da nomenclatura genérica e ampla, podendo, portanto, quando for benéfico ao réu, retroagir.

O entendimento doutrinário que prevalece, consoante referido anteriormente, é pela defesa da retroatividade. São diversos os doutrinadores que entendem pela possibilidade da retroatividade, a fim de conceder tanto o ANPC quanto o ANPP aos acusados que possuem processos em curso. Nesse sentido, defende o autor RANGEL (2020) que restando demonstrado da análise do caso concreto que o ANPP será mais benéfico ao réu, o instituto deverá ser ofertado, independente do processo já estar em tramitação, tendo em vista que “o acordo evita uma série de efeitos negativos de cunho penal e processual penal e, porquanto, como situação benéfica ao acusado – que no passado não dispunha desta opção –, terá direito e oportunidade de contar com o benefício” (BIZZOTTO; SILVA, 2020, p. 44).

Assim, para BARROS (2020, p. 184, grifo do autor) “**deverá retroagir para alcançar os fatos pretéritos, inclusive nos processos penais em curso**, por força do princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica”, todavia, o autor faz um adendo, onde aponta o uso do ANPP até o evento do trânsito em julgado, ou seja, o trânsito em julgado de sentença seria o seu limitador. Igual posicionamento possui o doutrinador LOPES JÚNIOR (2021, p. 86): “trata-se de norma mais benigna que deverá

retroagir. [...] pode ser aplicado aos processos nascidos antes da vigência da Lei n. 13.964 e pode ser oferecido até o trânsito em julgado”. De igual maneira defende o estudioso ASSUMPÇÃO:

[...] Não vemos óbice algum, ao menos no campo dogmático, à aplicação retroativa da norma, concedendo a possibilidade de acordo àquelas pessoas que não tiveram a oportunidade porque a lei não havia sido implementada. Esse entendimento se aplica especialmente aos casos em que o trânsito em julgado ainda não se operou (a exemplo das situações em que a denúncia foi ofertada, mas está pendente de recebimento, e em que a instrução foi iniciada, mas não foi concluída) (2020, p. 78).

Por fim, no que tange a possibilidade de oferecimento e entabulação dos acordos quando o processo se encontra em tramitação em instância superior, “quando da vigência da inovação legislativa, é ainda possível a formulação do acordo, porque não houve trânsito em julgado material. [...] havendo interesse das partes em firmarem o acordo, caberá ao próprio relator homologá-lo [...]” (BIZOTTO; SILVA, 2020, p. 84).

Nessa perspectiva, colaciona-se o Julgado do Supremo Tribunal Federal, datado de 17 de maio de 2021, que se refere a Agravo Interno, o qual foi manejado em feito que responde o acusado devido ao cometimento de ato de improbidade administrativa, sendo pleiteada a suspensão da ação civil pública, “com a baixa do feito em diligência, determinando a remessa dos autos à origem para que o MP local avalie a possibilidade de assinatura do ANPC”. A argumentação foi pautada no artigo 17, § 1º e § 10-A da LIA combinado com o Enunciado nº 98 do CNMP, que se colaciona a fim de esclarecimento:

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

O agravo não foi conhecido, uma vez que comprovado o arquivamento do pedido de ANPC pelo MP, sendo, portanto, indeferido o pedido de sobrestamento do feito e determinada a certificação do trânsito em julgado e a baixa imediata dos autos à origem. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PEDIDO DE SUSPENSÃO DO FEITO PARA FIRMATURA DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL EM TRÂMITE NA ORIGEM. AUSÊNCIA DE ACORDO. ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. ATO DE MERO EXPEDIENTE. IRRECORRIBILIDADE. AGRAVO INTERNO NÃO CONHECIDO. 1. Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, os despachos sem conteúdo decisório, tal como o que indefere pedido de suspensão de processos em trâmite nesta Suprema Corte, não são passíveis de impugnação, nos termos do disposto no art. 1.001 do Código de Processo Civil, razão pela qual o recurso contra ele interposto é incabível. 2. **A sucessiva interposição de recursos manifestamente inadmissíveis ou improcedentes traduz o intuito meramente protelatório da parte, a autorizar o imediato cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal, independentemente da publicação do acórdão.** Precedentes. 3. Agravo regimental não conhecido, com determinação de imediata certificação do trânsito em julgado para o agravante e de devolução dos autos à origem. (Supremo Tribunal Federal, Agravo Interno, Nº 835960 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator(a): Min. Rosa Weber, Julgado em 17-05-2021).

Assim, denota-se a imprescindibilidade de um entendimento firmado – inquestionável – quanto ao momento/tempo da proposição do instituto, a fim de se evitar petições meramente protelatórias, visto que sendo o momento inadequado para pedido de ANPC, servirão apenas como um meio capaz de postergar a resolução da demanda, ainda mais nos casos de improbidade administrativa, que são morosos por natureza, conforme aduzido anteriormente na presente monografia. Então, a partir das leituras e estudos realizados sobre o tema, percebe-se que, sob o viés da primeira vertente, existem entendimentos que apontam a proposição do ANPC em qualquer momento do processo, como uma conduta contraditória e até mesmo antiética, beirando a má-fé do acusado e de sua defesa.

4.1.3 Inconstitucionalidade dos institutos, bem como da exigência de confissão no ANPP

Dos estudos sobre o tema, de acordo com todo o exposto, verificou-se que o ANPP e o ANPC se originaram de um caminhar de âmbito mundial ao encontro da justiça negociada. Rememora-se que a própria CF introduziu a questão da transação penal, levada a efeito através dos JECRIMS. De início, demonstra-se que por analogia, é um tanto quanto controverso apontar a inconstitucionalidade de institutos que visam a resolução dos ‘embates’ de maneira consensual (GORDILHO, 2017, texto digital), ainda mais levando em

consideração “que se trata de clara tendência da ordem jurídica nacional” (PINHEIRO, 2021, p. 183).

O ANPP e o ANPC são métodos alternativos ao processo, conforme já mencionado de forma exaustiva na presente monografia, o que não afasta o dever de observância aos princípios e leis. Portanto, “o acordo de não persecução penal [assim como o ANPC] não poderá ser utilizado meramente como um método paliativo para investigações mal conduzidas ou que não tenham presentes os indícios mínimos de autoria e prova da materialidade” (SANTOS, 2020, texto digital).

A fim de exemplificar, para que o ANPP seja ofertado pelo *Parquet*, a análise continua sendo a mesma: descartar possibilidade de arquivamento e identificar indícios de autoria e materialidade do ato. Antes da vigência da Lei Anticrime, haviam três caminhos possíveis: arquivamento, novas diligências ou oferecimento de denúncia. No tema em análise, o que muda com a Lei Anticrime, em âmbito penal, é apenas a inserção de uma nova possibilidade, sendo que para a realização do ANPP, está intrínseca a observância e o respeito aos princípios constitucionais, motivo pelo qual acredita-se na constitucionalidade dos institutos.

Em contrapartida ao fato de abranger a celeridade e duração razoável do processo, são levantadas outras questões (in)constitucionais, como a infringência ao princípio da presunção de inocência (visto que um dos requisitos do acordo é a confissão espontânea do agente, portanto, partindo-se do pressuposto de que o indivíduo é culpado pelo crime). Os autores BIZZOTTO e SILVA (2020, p. 19) consideram que a maior dificuldade para a utilização do acordo no âmbito processual penal é realizar a interpretação atrelada aos “comandos constitucionais do devido processo penal e da presunção de inocência com os anseios eficientes de uma maior celeridade na resolução do caso penal”.

Nessa perspectiva, para que seja assegurada a constitucionalidade dos institutos, e assim, na ocasião da assinatura do acordo, deve haver um equilíbrio nos termos deste para que nenhuma das partes beneficie-se ao extremo. A própria palavra ‘acordo’ remete a conclusão de que as duas partes precisam, em algum momento, ceder, para que este seja perfectibilizado. Mais do que ceder para possibilitar a negociação, as partes precisam agir de boa-fé e confiabilidade, honrando com os preceitos constitucionais. Vale ressaltar que o investigado possui a faculdade de anuir ou não ao acordo. Se os termos ou obrigações

impostas não compensarem ao investigado, não há razão para que este se proponha a confessar o crime e entabular o acordo:

[...] Como quem indica quais são os bens e direitos a serem renunciados é o Ministério Público, pode ser que não haja acordo. Portanto, segundo cremos, antes de estabelecer qualquer confissão expressa e por escrito (mesmo que o investigado tenha concordado com isso), é preciso que o *Parquet* aponte quais são os bens e direitos a serem perdidos. (NUCCI, 2020, p. 222).

A impossibilidade da realização do acordo entre o Ministério Público e o gestor ímprobo que perdurou por muitos anos na legislação brasileira, causava – mesmo que de maneira discreta – a impressão de maior rigidez da legislação. Ainda assim, reporta-se ao denominado ‘Direito Administrativo Sancionador’, cuja aplicação assemelha-se ao Direito Penal:

Esse conjunto busca a punição de condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios, especialmente o da moralidade. Por isso, as sanções ao *agente público* e ao *terceiro* previstas na Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), na Lei da Ação Popular e na Lei 12.846/2013 (LAC) também devem ser interpretadas à luz dos princípios atinentes aos direitos fundamentais que informam o Direito Penal, destacando-se o princípio da culpabilidade, cujo teor prega que a punição ou a sanção só têm base constitucional para a conduta dolosa ou culposa (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 128).

Quando vigente a vedação ao consenso no âmbito da improbidade administrativa, apesar de aparentar maior rigidez, os direitos constitucionais dos investigados e acusados não poderiam ser retirados ou ignorados. Assim, de igual forma deve ocorrer no momento atual. Acredita-se na constitucionalidade do ANPC, partindo do pressuposto que, quando a lei era mais rígida, também havia o dever de respeito e total observância aos direitos constitucionais. Agora, na seara do Direito Administrativo negocial, não há por que ser diferente.

No que concerne ao ANPC, a lei deixou de exigir a confissão. O doutrinador OLIVEIRA M. (2020, p. 198) em menção ao artigo 17, §1º da LIA, aproximou o instituto do ANPC à colaboração premiada: “A Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, pôs fim a discussão sobre a possibilidade de celebrar a colaboração premiada na ação de improbidade administrativa, [...] ou seja, [...] passou a ser prevista expressamente”. A fim de elucidar a questão levantada pelo doutrinador, colaciona-se o julgado da 5ª Câmara Cível do TJ/PR, referente a um agravo de instrumento em ação de improbidade administrativa em que houve a incidência da colaboração premiada, datado de 28 de março de 2017, sendo o recurso improvido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** DECRETO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS.DESDOBRAMENTOS CÍVEIS DA OPERAÇÃO PUBLICANO. RECEITA ESTADUAL.**COLABORAÇÃO PREMIADA. UTILIZAÇÃO EM PROCESSO CÍVEL.** POSSIBILIDADE. PRAZO EM DOBRO. LITISCONSORTE COM DIFERENTES PROCURADORES. INCIDÊNCIA DO ART. 191 DO CPC/1973. DECRETO CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS FUMUS BONI IURIS. PRESENÇA. **ÍNDICIOS DE MATERIALIDADE E AUTORIA. COMPLEXO ESQUEMA DE SUPOSTOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TRIBUTÁRIOS E LAVAGEM DE ATIVOS, QUE GERARAM A UM SÓ TEMPO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS E VULTUOSO PREJUÍZO AO ERÁRIO DO ESTADO, EM DECORRÊNCIA DA SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS.** PERICULUM IN MORA.PRESUNÇÃO. PROCEDIMENTO DOS PEDIDOS DE DESBLOQUEIO E SUBSTITUIÇÃO DE BENS INDISPONÍVEIS. AUTOS APARTADOS.PROCEDIMENTO ESPECIAL DE ALVARÁ. ART.725, VII, DO NCPC/2015. POSSIBILIDADE.CELERIDADE E EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.1. A decisão recorrida estendeu-se demasiadamente sobre a questão, não justificando a assertiva de ausência de fundamentação que possa dar ensejo a sua nulidade.2. **Aquele que colabora de maneira importante com a investigação deve ter a pena diminuída, atenuada, ou até mesmo ser aplicado o perdão judicial, de acordo com a participação no ato de improbidade administrativa.**3. **Os dispositivos processuais da LIA podem ser perfeitamente complementados pelo Código de Processo Civil e, da mesma forma, supridos pelo estatuto processual quando aquela lei apresentar lacunas. [...].**5. Uma vez presente a fumaça do bom direito consubstanciado na prática de ato ímprobo, a decretação da indisponibilidade de bens do agravante era medida impositiva, com intuito resguardar o ressarcimento ao Erário, nos termos do art. 7º e parágrafo único da Lei nº 8.429/1992.6. **A medida constritiva de indisponibilidade de bens não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, pois o periculum in mora é presumido pela mera existência de fundados indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário.**7. A adoção do procedimento especial de alvará para a liberação e/ou substituição de bens indisponíveis afigura-se razoável e nenhum prejuízo traz às partes, além de evitar tumulto processual ou desordem à correta instrução do feito principal por causa dos diversos incidentes a serem instalados em consequência do decreto de indisponibilidade de bens.RECURSO NÃO PROVIDO. (Agravo de Instrumento nº 1589460-7, 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, Relator: Desemb. Nilson Mizuta, Julgado em 28-03-2017, grifo nosso).

Na sequência, ainda acerca da inconstitucionalidade dos institutos, não existem motivos para o *Parquet* realizar um acordo inconstitucional e dificultoso ao investigado. Primeiro porque o acordo estará sujeito a reanálise pelo magistrado que, na hipótese de não homologar os seus termos – diante de ilegalidade e inconstitucionalidade, por exemplo – ensejará ao retrabalho do órgão ministerial. E segundo, pois também não é vantajoso ao MP o não cumprimento do acordo pelo investigado, pois todo o trabalho realizado até então, teria sido realizado em vão, ensejando novas diligências: informação do descumprimento ao

juízo e oferecimento de denúncia. Um dos motivos pelos quais acredita-se na constitucionalidade dos institutos.

Já no *caput* do artigo em análise, iniciam-se os embaraços doutrinários em razão dos divergentes entendimentos. O sigilo da confissão, por exemplo, é uma temática que preocupa os defensores e investigados, os quais apostam no impedimento do uso dos termos da confissão em desfavor do investigado. Todavia, adverte o renomado jurista LOPES JÚNIOR (2021) que sendo realizada a confissão e o juiz tomando conhecimento da mesma – em virtude do dever de análise e homologação do ANPP –, é evidente que os seus termos influenciarão nas decisões do magistrado. O que há de se concordar, tendo em vista que não existe, ou melhor, é incomum que ocorra um ‘juízo de esquecimento’.

Os estudiosos que repudiam o requisito da confissão, argumentam que “embora não seja o sistema inquisitório puro, é uma forma de se obter a “rainha das provas” através da promessa de uma possível deflagração de ação penal, gerando de medo, uma insegurança, de ser processado criminalmente” (LESCOVITZ; TAPOROSKY FILHO, 2021, texto digital). Similarmente aduz PEREIRA (2020, p. 102) ao traçar e questionar:

[...] A teor dos crimes mais graves, cruéis, violentos, inspirados em motivos espúrios e aviltantes, se para o ato judicial do interrogatório, em que o réu exercerá o seu direito fundamental de amplamente defender-se, obviamente se assim o desejar, não há a obrigatoriedade de confissão, como é aceitável, premissa venia, a exigência de confessar formal e circunstanciadamente para crimes menos graves e, somente assim, ser beneficiado com o acordo de não-persecução penal? Primeiro, discute-se a prova “inconteste” de autoria para, em seguida, vislumbra-se a possibilidade de uma possível justiça consensual. É garantia fundamental do ser humano, acusado da prática de qualquer delito, a presunção de inocência, não ser obrigado a depor contra si e nem se declarar culpado, ainda mais quando não houver outras provas que se coadunem à confissão (SILVEIRA, 2020, p. 102).

O receio dos investigados e defensores em firmar ANPP se dá principalmente pela ausência de definição pela nova lei quanto a confissão, sendo esta um requisito imprescindível para que haja a negociação do acordo entre as partes. A insegurança em usufruir do instituto ocorre pois não se sabe o que será feito com os seus termos, visto que “não há garantia de que a confissão não possa ser utilizada para outros fins além do ANPP, como nas esferas cível e administrativa. A princípio, caberá à defesa do acordante negociar tais vedações no caso concreto” (MASI, 2020, texto digital).

Portanto, caberá às partes negociarem tal questão, restando os mais descuidados à mercê do órgão ministerial, diante da ausência de vedação para o uso da confissão em outras demandas. No entanto, anuncia-se que na oportunidade da realização da confissão:

[...] já há prova da materialidade e indícios suficientes de autoria para **denunciar**, logo, **não** é este o papel desempenhado pela confissão. O propósito não é robustecer o material probatório que acompanha a denúncia, **pois não se objetiva denunciar, e sim acordar**. Observe-se também que a confissão em análise **não** representa **assunção de culpa: não** haverá processo, sentença criminal ou pena. Não se tem, aqui, um acordo de admissão de culpa a resultar na condenação criminal do acordante (MESSIAS, 2020, p. 66).

Inclusive, na hipótese de rescisão do acordo e ajuizamento de ação, os autores como RANGEL (2020) e BARROS (2020) acreditam que não há óbice para a utilização da confissão, que pode ser empregada “em consonância com os demais elementos probatórios constantes nos autos para fundamentar uma eventual condenação” (BARROS, 2020, p. 168), uma vez que:

A confissão foi espontânea e desembaraçada e poderá ser usada pelo MP no curso do processo. Se o réu não cumpriu com o acordo sua inadimplência não pode beneficiá-lo [...]. Não houve coação, não houve ilegalidade na obtenção da confissão logo ela poderá ser usada no curso do processo e o juiz sopesá-la de acordo com as demais provas do processo em sua decisão (RANGEL, 2020, p. 204).

Os doutrinadores garantistas questionam a constitucionalidade da confissão em virtude do disposto no artigo 5º, inciso LXIII da CF, que menciona o direito de manter-se calado, eximindo-se de produzir provas contra si mesmo. Apesar do artigo referir o termo “preso”, sabe-se que a interpretação alcança aos investigados/acusados. Veja-se:

O direito de silêncio é apenas uma manifestação de uma garantia muito maior, esculpida no princípio *nemo tenetur se detegere*²⁵, segundo a qual o sujeito passivo não pode sofrer nenhum prejuízo jurídico por omitir-se de colaborar em uma atividade probatória da acusação ou por exercer seu direito de silêncio quando interrogado (LOPES JUNIOR, 2017, p. 446).

Apesar da disposição constitucional, para possibilitar a realização do ANPP foi determinada a imprescindibilidade da confissão do investigado, aproximando-se o ANPP do instituto da colaboração premiada, que também se vale da confissão dos réus. No que tange ao ANPP, compreende-se como mais adequado apontar a desconformidade do requisito da confissão com o texto constitucional, e não colocar em dúvida a aplicação de todo o instituto em si, levando em consideração que não há discussão quanto à culpabilidade. Todavia, há de se concordar que, mesmo recente, o instituto já necessita de reforma ou

²⁵ *Nemo tenetur se detegere* = ninguém será obrigado a produzir prova contra si mesmo (tradução livre).

aprimoramento, sendo importante novos estudos acerca da confissão, ante o perigo de tornar o ANPP uma ferramenta de coação.

Já o doutrinador AVENA (2020), não acredita que a exigência de confissão pelo investigado seja inconstitucional e argumenta que o ANPP é entabulado sob o viés consensual, inexistindo qualquer coação por parte do órgão ministerial para tanto. Sob o mesmo ponto de vista, “não pode ser considerada uma afronta aos direitos e garantias do acusado, em especial quanto ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa e a presunção de inocência, posto que o aceite da negociação é faculdade exclusiva do réu [...]” (VALENTIM, 2020, texto digital). No mais, questiona-se “por qual motivo, [...] utilizá-la para subsidiar uma ação penal que **já possui justa causa**? Eventual desrespeito ao *venire contra pactum proprium* ²⁶[...]” (MESSIAS, 2020, p. 68). O autor também faz menção ao *golden handshake*²⁷.

Na presente monografia, coloca-se em dúvida o apontamento de todo instituto do ANPP como inconstitucional, pois nada é mais inconstitucional do que o cárcere. Não é entregue nem o mínimo para uma vida com dignidade aos encarcerados e se ilude quem pensa o contrário. Valendo-se de penas mais gravosas, “caminha-se no sentido contrário ao Estado Democrático de Direito que tem na dignidade da pessoa humana um de seus fundamentos e no qual, no nosso caso, um dos objetivos é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (MENDES, 2020, p. 24). Ocorre que o cárcere é exatamente o oposto de tudo isso e não há qualquer perspectiva de melhora para as penitenciárias brasileiras. Não há como imaginar que qualquer pessoa fique bem em um ambiente tão repugnante como são os presídios, da mesma forma, não há como desejar que saiam melhores do que quando entraram. Os encarcerados saem reeducados, mas reeducados pela criminalidade e atormentados psicologicamente.

Como se não bastasse, os desassossegos não se findam quando esses indivíduos deixam o cárcere. O estigma acaba perseguindo por muito tempo, capaz de tornar a vida em liberdade ainda mais dura do que aquela que se tinha anteriormente, onde todos possuíam a mesma condição de ‘encarcerados’. A dificuldade da ressocialização é evidente, do convívio com os próximos sem o olhar de julgamento, da vaga de emprego em razão de ser um

²⁶ *Venire contra pactum proprium* = vir contra os seus próprios acordos (tradução livre).

²⁷ *Golden handshake* = aperto de mão dourado (tradução livre); ou seja, que beneficia tanto o MP como o investigado.

“ex-presidiário” e etc. Assim, verifica-se que “o Brasil não possui estrutura capaz de oferecer à sociedade e aos apenados as devidas prevenções delitivas, repressão e reinserção dos infratores à comunidade de forma adequada. Em verdade, verifica-se uma série de violações” (RODRIGUES, 2020, texto digital). Sem contar que, dependendo do tempo em que esse réu ficou preso, há um abismo entre a vida que tinha antes de ingressar no sistema penitenciário e a vida que encontrou ao sair:

[...] Nesta fórmula está a crueldade do engano. A crueldade está no pensar que, se foi, deve continuar a ser. A sociedade fixa cada um de nós ao passado. O rei, ainda quando, segundo o direito, não é mais rei, é sempre rei; e o devedor, porquanto tenha pago o seu débito, é sempre devedor. Este roubou, condenaram-no por isto; cumpriu sua pena, porém... [...] (CARNELUTTI, 1995, p. 75).

Refiro o termo benefício, observando que o ANPP dispensará o investigado de frequentar estabelecimentos penitenciários. O que se acredita que será algo positivo, visto que ao não inserir o suspeito dentro do sistema carcerário, há maiores chances de, de fato, não o tornar um aluno na “escola do crime”. É notório que, após a passagem dos réus em presídios, estes voltam a praticar crimes, inclusive mais graves ao anteriormente cometido, e ainda, tornam-se criminosos profissionais, ingressando em facções. Dessa forma, não há porque incluir indivíduos que cometeram crimes menos graves junto a indivíduos que cometeram roubos, homicídios, latrocínios, entre outros crimes.

Ao finalizar o estudo que vinha desenvolvendo sobre a justiça consensual levada à efeito, principalmente, pelo órgão ministerial, em observância a teoria garantista e ao eficientismo penal que foi anteriormente mencionado, SILVEIRA (2020, p. 172) concluiu pela possibilidade de sopesar fundamentos do garantismo com fundamentos do eficientismo, em que pese possuam ideais contrários, a fim de respeitar direitos e garantias constitucionais, sob o argumento de que “criar mecanismos para buscar resultados mais eficientes não significa necessariamente transgredir direitos fundamentais [...]”.

Portanto, o mesmo posicionamento pode ser auferido ao ANPP e ao ANPC. Pois o ANPP respeita os direitos humanos, bem como respeita os direitos constitucionais. Não há razão para dissociar a celeridade e a economicidade dos valores constitucionais. Nessa perspectiva, para a garantia de sucesso dos institutos, aposta-se na soma das características dos acordos – como a celeridade e a simplicidade – aos direitos constitucionais. Assim, “sempre que se possa chegar ao término antecipado do processo, com manutenção de seus fins, se estará evitando as conseqüências *[sic]* danosas de sua duração excessiva, que

representa uma carga ao acusado, do ponto de vista psíquico, familiar e profissional” (GIACOMOLLI, 2006, p. 79).

A partir da análise das características do ANPP, extraídas principalmente da sua conceituação e natureza jurídica, traz-se à baila, neste momento de forma sucinta, em oposição ao que aponta a doutrina, a crítica disparada pela sociedade – senso comum – acerca da inserção e aplicabilidade de institutos que não asseguram rigorosas penas aos “bandidos”. Para mais, de acordo com os ensinamentos de PACELLI (2019, p. 13):

Não há deveres absolutos de punir. Há, sim, um dever de punir, derivado do dever mais geral de proteger direitos humanos. Esse dever, contudo, não tem natureza incondicionada e cogente. [...] Quem se reporta a direitos humanos para defender uma obrigação absoluta de punir está, em verdade, preocupado não mais com direitos de pessoas concretas que cumpre proteger, e sim mostrando-se disposto a sacrificar esses direitos e essas pessoas [...].

Dessa forma, a partir das mudanças atinentes a Lei Anticrime responsáveis por incluir o ANPP e o ANPC na legislação, o MP passará a garantir uma gestão ainda mais adequada ao caso concreto, através de respostas rápidas às vítimas, ao Estado, à sociedade como um todo, assim como aos envolvidos nas infrações penais e atos ímprobos. Portanto, “cria-se para o Ministério Público um ambiente próspero ao planejamento de suas ações, facultando-lhe a gestão dos casos levados ao seu conhecimento e o exercício, com maior efetividade, [...] dotadas de efeito preventivo concreto, e não meramente simbólico” (MENDES; SOUZA, 2020, texto digital). É imprescindível a mudança de paradigmas pela sociedade, que assim como a legislação, deve se modificar a fim de se amoldar e se adaptar à novas realidades, de tempos em tempos.

4.2 Possíveis contribuições do acordo de não persecução penal no combate à criminalidade e do acordo de não persecução cível no combate à corrupção no Brasil

4.2.1 Celeridade, economia processual e desafogamento do Poder Judiciário

Há uma forte cobrança no sentido de acelerar a tramitação dos processos judiciais, em razão da demora para a resolução das demandas. O fato ocorre, principalmente, em virtude do número elevado de demandas levadas ao judiciário – diariamente –, recursos escassos e número de servidores insuficiente inseridos nos cartórios e gabinetes. São diversas as falhas apontadas ao sistema tradicional de justiça, judicializado e burocrático. A realidade é essa e diante de todas as novas demandas que chegam ao Judiciário, anexando-se

aos demais processos já em tramitação, é extremamente dificultoso, ou até mesmo tecnicamente impossível, cobrar um cenário diferente. Todavia, além das cobranças, são disparadas as críticas que:

[...] Decorrerem de desconhecimento ou compreensão incompleta da realidade. Assim se dá quando é atribuída culpa exclusiva ao Judiciário pela morosidade na solução dos conflitos, sem se fazer qualquer referência à quantidade excessiva de processos, ao aumento crescente de demandas. Para se ter uma ideia, basta dizer que **se iniciam no Brasil, por ano, cerca de vinte milhões de novas ações**, sem falar nas leis processuais anacrônicas, fatores que conspiram contra um desenvolvimento célere dos feitos. (ROCHA, 2009, p. 76, grifo nosso).

Perdurou por muitos anos a tentativa de resolver os embates sociais através da judicialização, assim como, por muitos anos vem sendo traçadas estratégias com o intuito de otimizar e acelerar os serviços do Judiciário. Apesar de todos os esforços despendidos, como por exemplo, a criação dos Juizados Especiais, não foram constatados avanços significativos, muito menos a solução para “os problemas crônicos do sistema de justiça criminal [e todas outras matérias] brasileiro, como a sobrecarga de processos, a morosidade da tramitação processual, a repressão seletiva e a superlotação carcerária” (MENDES; SOUZA, 2020, texto digital).

Os doutrinadores mais clássicos, que defendem a justiça tradicional, como por exemplo MARQUES (2001), criticam a busca exaustiva pela celeridade, levantando a hipótese de uma possível indiferença às infrações penais de menor e média gravidade, conforme se depreende: “[...] infelizmente hoje sempre mais, sob este aspecto, a função judiciária está ameaçada pelos opostos perigos da indiferença ou do clamor: indiferença pelos processos pequenos, clamor pelos processos célebres [...]” (CARNELUTTI, 1995, p. 19). Sob a mesma ótica aduz ASSUMPÇÃO (2020, p. 137):

Os valores democráticos do processo penal estão a cada dia sendo deixados de lado, o que impõe uma posição de alerta. Como já defendido, se propõe a defesa de uma visão mais tradicional dos núcleos informadores do sistema acusatório, mormente quanto ao direito ao contraditório, a ampla defesa, ao julgador imparcial, a distribuição do ônus da prova, ao estado de inocência e a obrigatoriedade da ação penal pública. Isso porque se verifica uma tensão entre garantias fundamentais e a análise econômica do Direito Penal, que parte do prisma da efetividade apenas no aspecto quantitativo [...].

Os meios de comunicação contribuem para que as pessoas introjetem o pensamento de que as questões acerca da criminalidade devem ser resolvidas de imediato, o que evidentemente é impossível. Como se não bastasse “essa criminologia midiática [...] alcança o maior número de pessoas (pela TV, rádio, impressos, internet e, mais recentemente, redes

sociais), assumindo um papel essencial na formação da “opinião pública””, conforme posicionamento da autora MENDES (2020, p. 15). Faz-se necessário superar a ideia de “espetacularizar” a criminalidade (MATOS, 2017, p. 63, grifo do autor). Outrossim, os sentimentos revanchistas e os discursos de ódio devem ser esquecidos, uma vez que “o modo desejável de coibir abusos, reprimir infrações, punir delinquentes, prevenir desmandos ou apurar ilícitos é o que respeita as conquistas da civilização, as criações da cultura, os direitos humanos e as prerrogativas processuais das pessoas” (ROCHA, 2009, p. 51).

Data venia, os estudos da atualidade estão amparados na observância ao caótico cenário da justiça brasileira, sendo chamada a mudança no sistema atual em razão de um aglomerado de fatores negativos, consoante restou demonstrado na presente pesquisa. Dessa forma, através dos dados publicados pela Infopen, constata-se o equívoco na aplicação do direito penal e na elaboração de políticas criminais no país. Insta mencionar o consagrado jurista FERRAJOLI (2002, p. 746, grifo nosso):

[...] sinal patológico da não efetividade e da impotência do direito interno para não dizer da decadência daquela garantia política mínima, [...] que reside na fidelidade dos poderes públicos às leis penais do Estado. A **divergência entre normatividade e efetividade se manifesta neste caso em duas direções: na criminalidade mesma, isto é, na não efetividade do direito penal, e na sua impunidade, isto é, na não efetividade do direito processual.**

Por intermédio dos censos é possível auferir se as medidas executadas e as legislações vigentes estão sendo efetivas ou se há necessidade de alguma adequação. Portanto, resta evidenciado que muito se fala em repressão e pouco em prevenção, sendo um dos motivos da cobrança de resposta rápida pela sociedade aos governantes. Esclarecendo este posicionamento, traz-se à baila trecho da obra do especialista GOMES (2014, p. 325, grifo nosso):

Os países político-criminalmente fracassados (Brasil, por exemplo) são os que não praticam nenhum tipo de prevenção social (melhoria substancial das condições de vida da população, mais educação de qualidade) e tampouco contam com estrutura burocrática eficiente para garantir a certeza do castigo (ou seja: o império da lei repressiva). A esses países só resta iludir a população com o primeiro modelo, o da severidade da pena, que se caracteriza: (a) pela instauração do clima de guerra e de medo, (b) pela predisposição da população inculca e desesperada a apoiar inclusive as medidas irracionais dos governantes (a barbárie), (c) pela edição aloprada de penas novas mais severas (legislação simbólica), (d) pelo encarceramento massivo sem critério adequado, (e) pelo afrouxamento do controle das instituições repressivas, (f) pela cultura da violação massiva dos direitos humanos e (g) pelo desrespeito ao devido processo legal e proporcional. [...] Quem planta errado colhe frutos amargos. **Estamos no caminho totalmente**

equivocado em termos de política criminal, porque caímos nos excessos, na desproporcionalidade, na irracionalidade [...]

Importa referir que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 144, com exceção dos órgãos federais, determina e delega aos Estados o encargo da segurança pública, mencionando ainda, que se trata de um “direito e responsabilidade de todos”. Em atenção ao combate da criminalidade, tem-se o artigo 23 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), determinando que “ao fazer a remessa dos autos do inquérito ao juiz competente, a autoridade policial oficiará ao Instituto de Identificação e Estatística” prestando informações do procedimento. Assim sendo, deverá a autoridade policial informar para qual juízo restou distribuído o procedimento, os dados acerca da infração penal cometida e por fim, informações sobre o investigado. Através desses dados é que são elaboradas as políticas criminais, justificando-se assim a importância das estatísticas.

Mas afinal, o que são políticas criminais? O autor GONZAGA (2020, p. 32) explica que as políticas criminais servem como “um filtro das inúmeras soluções apresentadas pela Criminologia, de forma a escolher aquelas que sejam as mais viáveis em dado momento histórico e implementá-las legalmente, no combate à criminalidade”, sendo através delas, portanto, que são elaboradas as leis. Ainda assim, há de se considerar que tais estatísticas podem ser preenchidas de forma negligente ou até mesmo podem ser manipuladas e posteriormente apresentadas falsamente à sociedade, bem como deve-se considerar que nem todos os crimes de fato chegam às delegacias.

Ainda, tem-se que as políticas criminais não são pensadas a longo prazo e giram em torno da privação da liberdade do indivíduo. Um país que passou do quarto ao terceiro lugar no ranking mundial referente ao número de presos, consoante dados do Depen (BRASIL, 2020), demonstra o insucesso da legislação e das políticas públicas que vêm sendo aplicadas. Denota-se, portanto, que se deve atentar a ações voltadas à prevenção dos crimes e não somente a ação posterior de repreensão, observando a visão humanista, com a devida valorização aos direitos humanos. Assim, é possível relacionar os institutos como resultado de uma política criminal adequada às necessidades da justiça no Brasil, com capacidade de contribuir para o combate da criminalidade e da corrupção.

Com efeito, o doutrinador PEREIRA (2019, p. 216) aduz que “a tendência por uma “legislação premial”, é a total prova da incapacidade do Estado em enfrentar o crime. Como não tem “competência” própria, premia a força alheia”. A premissa de insucesso do Estado

se confirma, consoante demonstrou-se ao longo da pesquisa, através dos apontamentos de outros renomados autores e dados fornecidos pelo governo. Embora não sendo o que se deseja, não há razão para negar a situação que está posta, fazendo-se oportuno reconhecer que da forma em que o sistema judicial vinha respondendo aos crimes, chegou ao ponto do Estado se tornar incapaz de enfrentar a criminalidade e a corrupção. Assim, após o reconhecimento supramencionado, tem-se a pertinência de estudos rebuscados e as consequentes mudanças legislativas, a fim de ‘devolver’ ao Estado a sua capacidade no combate ao crime. Em observação, ressalta-se que o posicionamento é isento de cunho político partidário e está voltado somente à questão científica.

Atenta-se ao disposto expressamente na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988), sendo que o artigo colacionado foi inserido na Constituição Federal no ano de 2004, através de Emenda Constitucional. Todavia, sabe-se que, além das variadas possibilidades recursais que acabam postergando o encerramento das demandas, os prazos processuais não são respeitados. O CNJ não realiza um controle rígido acerca do cumprimento dos prazos, visto que ciente do elevado número de demandas ajuizadas e ao mesmo tempo, número de servidores insuficiente para o número de processos, ou seja, é uma equação desproporcional. Novamente menciona-se que, há de se lembrar dos ensinamentos do notável jurista Rui Barbosa (1999, p. 40): “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

Hoje, a justiça concede espaço e adota alternativas consensuais, deixando de ser a judicialização o melhor método para o deslinde dos mais variados conflitos, acompanhando a jornada reflexiva das últimas quatro décadas, uma vez que, “nas últimas quatro décadas, todavia, a hegemonia do método estatal tradicional tem sido gradativamente questionada: o processo judicial é sempre o método mais adequado para se produzir justiça? A jurisdição estatal é a única competente para tanto?” (SILVA P., 2021, p. 29). Cabe ressaltar a disposição do artigo 190 do Código de Processo Civil (CPC), que pontua a possibilidade de escolha aos métodos alternativos: “[...] é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre

os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, **antes ou durante o processo**” (BRASIL, 2015, grifo nosso).

A questão da (im)prescindibilidade do processo judicial para a resolução das lides, em que pese não se tratar de uma novidade para os doutrinadores, juristas e estudiosos da área, refere-se a uma incerteza atual e de repercussão, principalmente no que concerne à sua prática, sendo diversos os questionamentos: “Prevalece (ou deve prevalecer) a máxima “antes um mau acordo do que uma boa demanda”? E “conciliar é legal”? [...] Soluções criativas podem representar desfecho mais apropriado do que o julgamento segundo a legalidade estrita?” (TARTUCE, 2021, p. 226). Ademais, no que concerne à economicidade:

“[...] É, de certa forma, contraditório que não haja maior incentivo governamental à prática desses meios alternativos, [...] pois, num panorama econômico, notoriamente seriam poupados muitos recursos que são despendidos em demorados processos penais e na aplicação das consequentes penas privativas de liberdade (DI PIETRO T., 2014, texto digital).

Os acordos, vinculados ao sistema moderno de justiça, possuem um “procedimento simplificado que permite uma rápida solução do caso” e são entabulados “entre o órgão acusador e acusado, assentado no poder dispositivo das partes” (ANDRADE, 2020, texto digital). Os acordos funcionam como uma certa “recompensa”:

[...] para que o sujeito passivo decida, voluntariamente, abandonar, de forma completa ou parcial, a posição de resistência à pretensão acusatória e assumir **postura colaborativa na persecução criminal**. Em outros termos, busca-se, por meio dos prêmios oferecidos pelo modelo de justiça consensual, estimular o abandono, total ou parcial, da postura conflitual no sistema de justiça criminal. Não há garantias de que os destinatários das normas que estimulam o consenso na justiça criminal serão necessariamente influenciados por tais contingências. O que se pode afirmar, todavia, com base no já mencionado modelo de análise comportamental das regras jurídicas, é que o **oferecimento de reforços positivos** guarda vínculo causal com o aumento da frequência de **comportamentos colaborativos** [...] (AGUIAR; CUNHA, 2020, texto digital, grifo nosso).

A justiça negociada também vem amparada pela oralidade, através da negociação, sendo que na oportunidade o MP deve utilizar-se de um linguajar coloquial, de fácil compreensão ao investigado, tornando a negociação completamente acessível. Portanto, o ANPP e o ANPC são realizados despidos de formalismo, o que leva à sua celeridade, ao contrário do sistema de justiça tradicional. Inclusive, nada impede que as notificações e intimações sejam realizadas por meio do aplicativo WhatsApp, conforme regulamentado pelo CNMP, com o intuito de facilitar a comunicação da secretaria do MP para com os

interessados, o que confere agilidade nas diligências vinculadas aos institutos. Nesse sentido:

Pode-se perceber, quase como uma característica homogênea, que as instituições brasileiras (das mais diversas ordens) possuem um grande apego à forma e à ordem das coisas. A formalidade arraigou-se na cultura brasileira de tal modo que fazer diferente é visto como fazer errado. Para qualquer ato da vida civil e jurídica, não basta saber fazer, mas também saber como fazer, pois, em muitos casos, desviar (ainda que em parte) da formalidade implica em anular o ato e os que dele dependem. E, no direito, este excesso burocrático faz-se presente de maneira muito acentuada, gerando diversas consequências reais para a sociedade: lentidão nos processos, custos elevadíssimos em casos que admitiriam alternativas muito menos custosas para o Estado, baixa eficiência na resolução de conflitos, obstrução dos caminhos legais, sobrecarga dos atores do Direito, entre outras disfunções (AMARAL; *et al*, 2019, p. 9).

Verifica-se que já se esgotaram as tentativas vinculadas ao sistema tradicional da judicialização, do confronto, da lide processual. Foram estudadas e colocadas em prática nos últimos anos inúmeras tentativas para o seu aprimoramento. Sem embargo, percebe-se que, sob o viés do sistema tradicional – com a morosa tramitação processual – não há outra medida, além de todas as já realizadas, capaz de reverter a situação do sistema de justiça brasileiro. Haja vista que “soluções criativas, céleres e efetivas são incompatíveis com modelos cartorários, morosos e estanques, como o sistema de persecução penal [e cível] adotado no Brasil.” (MENDES; SOUZA, 2020, texto digital). Da mesma maneira que caminha o judiciário para a adoção de métodos alternativos, vêm buscando atualização na forma em que realiza suas tarefas, ou seja, a digitalização de processos a fim de tramitação virtual. São mudanças exigidas pelo tempo e que não há como fugir.

Para mais, defende-se que, com a incidência dos institutos, além das questões já levantadas (celeridade, economia processual e desafogamento do Poder Judiciário), será assegurada “a isonomia entre investigados que foram submetidos a procedimentos com celeridades distintas” (MASI, 2020, texto digital). E ainda, através dos métodos alternativos de solução de conflito, denota-se maior preocupação por parte do Estado em relação aos agentes e suas possibilidades de cumprimento das sanções aplicadas, incidindo na “inclusão social e de fomento à cultura de paz” (TARTUCE, 2021, p. 234), afastando condutas em desconformidade com a legislação vigente.

Passa-se a explicar. Em que pese os apontamentos de inconstitucionalidade dos institutos negociais, outro ponto positivo considerável é a garantia de igualdade na tramitação dos procedimentos, o que não ocorre com os processos judiciais, em sua maioria.

No processo judicial depara-se com inúmeros percalços, assim, a sua tramitação não é linear e idêntica. Portanto, mesmo que dois indivíduos respondam pelo mesmo crime, um processo pode ser julgado meses antes, irá depender de toda movimentação cartorária e de toda marcha processual, como por exemplo: advogado que tem por cultura peticionar reiteradamente e manifesta-se em momentos inoportunos, pode atrasar a resolução da lide.

Assim, ao final das contas, não se evidenciam prejuízos à sociedade e ao sistema judicial em razão da aplicação dos institutos, pelo contrário, evidencia-se que prevalecem os benefícios, primordialmente em razão das complicações do Poder Judiciário e da justiça tradicional no enfrentamento de suas demandas, tanto as já em tramitação, quanto as que são ajuizadas diariamente. Por esse ponto de vista, “é muito mais vantajoso uma imediata decisão negociada, que cumpra a função dirimente do conflito do que uma decisão proferida ao longo de anos, incapaz de cumprir com as funções da pena e nem de recompor o sentimento social de validade das normas” (CUNHA; BARROS; SOUZA; CABRAL, 2019, p. 129). Logo, com um prazo considerável da vigência dos acordos, será possível verificar de fato, a mudança de cenário e contribuições que se esperam, tais como:

[...] Economia de atos gerada, sobretudo a diminuição de audiências de instrução e julgamento, memoriais, sentenças e eventuais recursos. [...] invertendo-se, com isso, a lógica da hiperjudicialização, isto é, do exercício de pretensões jurídicas exclusivamente perante tribunais, um fenômeno inerente à nossa cultura demandista, sobretudo na área penal” (MESSIAS, 2020, p. 12).

Outra questão que impende pontuar é a importância, dependência e delegação de todos os assuntos ao ramo do Direito. Tudo cabe ao Direito solucionar. Longe de se pretender diminuir o seu destaque, importância e pertinência, mas são muitas as expectativas depositadas a somente uma área do saber, de tal forma que:

Desta superstição, infelizmente, está impregnado o pensamento moderno. Também este é um dos aspectos da crise da civilização. Tudo se pede e tudo se espera do Estado; ou seja, do direito, mas não porque o Estado e direito sejam a mesma coisa, mas porque o direito é o único instrumento do qual, em última análise, o Estado pode se servir. Se é verdade que cada fase da civilização tem o seu ídolo, o ídolo da que atravessamos, hoje, é o direito. Nós nos tornamos adoradores do direito. Ora, não há experiência, como a experiência penal, apta a destruir esta idolatria. As misérias do processo penal são aspectos da miséria fundamental do direito. Se procurei descobri-las, o sentimento que me guiou não está voltado a desacreditar uma instituição, à qual dediquei toda a minha vida, mas alertar contra a sua apreciação exagerada. Não se trata de desvalorar o direito, mas de evitar que seja sobrevalorado. Em suma, desenganar o homem comum sobre este ponto: que basta ter boas leis e bons juízes para alcançar a civilidade. (CARNELUTTI, 1995, p. 81).

Por fim, a morosidade para a resolução e finalmente extinção dos processos judiciais, atenta aos princípios constitucionais. Ainda, a punição exacerbada e morosa, torna-se uma tortura para o réu, desviando da correta aplicação da pena e dos objetivos pretendidos pelo Direito Processual Penal. Além disso, percebe-se que a longa tramitação judicial prejudica todo o processado, principalmente no que tange a produção de provas. Com efeito, “os níveis de resposta ao crime e a soluções apresentadas de conciliação em pacificação também parece suprir muitas das necessidades, tanto das vítimas quanto do ofensor” (DI PIETRO, THIAGO, 2014, texto digital).

4.2.2 Efetivo ressarcimento ao erário (ANPC)

Há uma corrente que defende fortemente que o ANPP foi incluído na legislação como uma brecha a fim de beneficiar os agentes corruptos e ímprobos, conforme se depreende: “Inegavelmente a intenção deste acordo é de atingir os crimes que burlam o erário público, em particular, crimes contra a administração pública. O foco é esse, apesar de caber para outros crimes que preencham os quatro requisitos acima” (NOVAES; BELLO, 2021, p. 95). Compartilha dessa opinião o autor PEREIRA (2019, p. 126, grifo nosso):

Com efeito, a promessa que se veicula, como visto, é a de que os mecanismos atuais de Justiça Penal Negociada representariam avanços no sistema repressivo. Ocorre que, há que se tomar um absoluto cuidado com as novas tendências, sobretudo quando se deixa de manter o olhar vertido ao sistema positivo. Isso, para que o cidadão não se veja mais enganado e mais reprimido por um poder demagógico e um poder absolutamente arbitrário que oculta suas verdadeiras garras. [...] **Trata-se em verdade de um punitivismo ilusório**, pois a punição pode acabar proporcionando um caráter pedagógico reverso na medida em que apenas aperfeiçoa o *modus operandi* da ação criminosa.

Os crimes de colarinho branco não são punidos como deveriam ser e que a punição é praticamente inexistente, tem-se que as condições financeiras favoráveis, e ainda, a influência que os agentes corruptos possuem, os elevam perante a justiça e a consequente punição/penalidade (COLEMAN, 2005). O estudioso afirma que “a chance que os réus de colarinho branco têm de pagar uma defesa de primeira linha – os melhores advogados, numerosas apelações e, caso necessário, investigadores particulares e testemunhas – provavelmente é muito mais relevante” (2005, p. 287), o que influencia diretamente na resolução das demandas.

Inteligentemente, o já referido autor PENTEADO FILHO (2020, p. 69) expõe que **“os crimes econômicos, por exemplo, não criam carreiras criminais e não estigmatizam seus autores.** O estigma de delinquente é sentido no criminoso pobre, no proletário, que cresce em ambiente hostil e precário [...]”. Ademais, a consequência dos crimes cometidos pelos indivíduos marginalizados na sociedade é imediata: estado de medo e de insegurança; já a consequência dos crimes de colarinho branco e as improbidades administrativas, em que ensejam danos ao erário, não são vistas diretamente pela sociedade, causando a referida discrepância, demonstrando que o sistema penal brasileiro se volta ao combate dos crimes que acometem de imediato a sociedade (GONZAGA, 2020).

Em atenção a referida corrente e a fim de evitar ilegalidades e manifestações protelatórias, o juiz tem o dever de analisar com cautela os acordos firmados, bem como o MP tem o dever de atuar e analisar com cautela as propostas recebidas. Na mesma trilha aconselha GIACOMOLLI (2006, p. 115): “Para evitar os abusos, o favoritismo político-partidário, o tratamento desigual, o poder de disposição deve ser legitimado legalmente, do ponto de vista dos requisitos objetivos e subjetivos, sempre com um eficaz e duplo controle jurisdicional”.

Apesar de todas as críticas ao instituto, no âmbito do Direito Administrativo, acredita-se que o maior benefício é a “solução célere das controvérsias no que tange aos casos de improbidade administrativa, de modo a assegurar um **rápido ressarcimento dos prejuízos causados ao erário**, resguardando-se, assim, o interesse público” (PEREIRA, 2020, p. 9, grifo nosso). Portanto, aposta-se na pertinência do instituto, a qual está atrelada ao fato de que o agente ímprobo, através das condições combinadas com o MP no acordo, cumprirá as medidas devidas em virtude do ato ímprobo praticado. Ao contrário do que ocorria com os processos judiciais, em que constituíam as melhores defesas e acumulando recurso seguido de recurso para tentar se desincumbir ou postergar a responsabilização. Uma vez que, sendo a Administração Pública a vítima de um ato levado à efeito por um agente ímprobo, se depara com “maiores desafios, especialmente em face de três aspectos: (i) a multiplicidade de bens jurídicos tutelados; e (ii) a amplitude do controle exercido sobre a Administração; (iii) a noção de indisponibilidade do interesse público” (PAULA; FARIA, 2020, texto digital).

Foi mencionado na pesquisa quanto a dificuldade em realizar a prova dos atos ímprobos e corruptos, o que resulta no insucesso da responsabilização dos agentes e contenção de tais atos corruptos e ímprobos. A partir da análise do cenário atual, efetuada no início da pesquisa, restou demonstrado que “no Brasil e em muitas democracias recentes da América Latina, o Estado mostrou-se incapaz – ou mesmo sem vontade – de punir as práticas criminosas dos agentes do estado” (PEREIRA, 1997, p. 47). Ainda, há de se lembrar que além da dificuldade de provar os fatos, responsabilizar agentes e contê-los, pode vir à tona a complexidade de identificar as suas vítimas:

[...] Muitas vezes a sociedade, que foi alvo de condutas criminosas, não tem a consciência de que foi lesada. Muitas condutas são tão obscuras e atingem de forma tão indireta às vítimas que muitas vezes não há o conhecimento da população perante o crime. Outras vezes, as condutas criminosas são direcionadas às entidades estatais, de modo que grande parcela da sociedade, mesmo tendo consciência do delito, não se sinta lesada (DI PIETRO, THIAGO PALARO, 2014, texto digital).

No cenário de combate aos crimes de corrupção no Brasil, especialmente no que toca aos atos de improbidade administrativa, tem-se na possibilidade de formalização de ANPC, um fator de suma importância, uma vez que o instituto ingressa no sistema “inaugurando uma nova ordem processual, marcada pela superação de modelos primordialmente punitivistas e contenciosos em prol de um sistema mais dinâmico, [...] e, com isso,

concretize[a] os ideais de efetividade e prevenção [...] (MENDES; SOUZA, 2020, texto digital).

Nesse diapasão, são perceptíveis os indícios de que o ANPC de fato tem o condão de modificar o panorama atual da justiça brasileira, após o aprimoramento do instituto que se dará com a sua prática reiterada, ao passo que “os TAC’s firmados em casos de improbidade administrativa já vinham demonstrando a efetividade pela resolução célere e resolutiva às lesões ao bem público, bem como contribuído para o descongestionamento do Poder Judiciário” (CANADAS, 2020, texto digital).

Acredita-se que através da negociação, as partes encontrem soluções melhores, mais adequadas às suas possibilidades, sendo “as vantagens qualitativas que a solução consensual apresenta para as partes, as quais não teriam como ser alcançadas mediante a prolação pura e simples de uma decisão judicial ou administrativa unilateral” (SOUZA, 2014, p. 487). O que ocorre em virtude das particularidades da negociação, pois “visa a autocomposição, caracterizado pela conversa direta entre os envolvidos, sem que haja a intervenção de um terceiro como auxiliar ou facilitador imparcial” (TONIN, 2019, p. 159).

Portanto, verifica-se o benefício ao combate à corrupção no país, pois através do ANPC, alcançam-se meios de restituir os bens/valores ao erário pelos quais vinham sendo praticamente impossíveis de se auferir por meio de processo judicial, de forma que a restituição ao erário se inicia de imediato (através de determinação de cláusulas no acordo). Ao passo que, nos processos judiciais, as ações perduram por anos, já não sendo a condenação – nas hipóteses em que exitosa a demanda ao MP – capaz de cumprir com a sua função educacional e afastar novas práticas ímprobas pelo(s) agente(s).

Nesse diapasão, o ANPC busca fortemente alcançar o cumprimento integral da responsabilização do ato pelo gestor ímprobo através da negociação, visto que, a conversa direta entre o investigado e o MP poderá originar obrigações mais interessantes às partes, pois discutidas e entabuladas previamente. Assim é o entendimento de PEREIRA (2020, p. 25, grifo nosso):

Diferentemente dos demais meios de resolução de conflitos – hetero composição (judicial e a arbitragem) ou auto compositivos (mediação e conciliação), no qual se insere a negociação, o certo é que na negociação não há um terceiro envolvido – juiz, árbitro, conciliador, mediador,- para decidir o litígio ou auxiliar na resolução do conflito. [...] Com efeito, **na negociação as partes diretamente buscam a melhor solução para o conflito [...]**.

Observam-se as contribuições do ANPC, tendo em vista que “o sistema criminal vigente [e o Direito Administrativo Sancionador], que tem como enfoque a punição do ofensor e que relega a um plano secundário a reparação do dano causado à vítima, já não vem atendendo os anseios da sociedade” (DI PIETRO, THIAGO P., 2014, texto digital). Na concepção de GOMES (2017, p. 15), deve-se “apagar o passado degenerado e olhar para o futuro, para a reconstrução do país à luz do Estado de Direito e da democracia. [...] Só assim vamos abrir espaço para a reconstrução de um Brasil saudável, mais justo e menos desigual”.

Sabe-se que o dinheiro público ‘perdido’ em prol da corrupção fará diferença no país, portanto, exige-se também a conscientização da sociedade. Dessa forma, não se pode abrir mão da educação, da saúde, da infraestrutura e da segurança, as quais são capazes de proporcionar maior dignidade humana à população nacional, através de políticas públicas adequadas e agentes íntegros e éticos. Apesar de decepcionados, desmotivados e enraivecidos com o fenômeno da corrupção, banalizar e tolerá-la é um erro, uma vez que a corrupção sem a adoção de políticas públicas e criminais eficientes e a devida ‘punição’ a fim de ajustar a conduta dos agentes corruptos, se alastra e modifica-se da mesma forma que um vírus, tornando ainda mais dificultoso o seu combate.

4.2.3 Valorização merecida às vítimas (ANPP)

Por mais estranho que possa parecer, na seara do sistema tradicional é atribuído às vítimas o papel de mero instrumento processual. Em que pese previsão do CPP, dificilmente evidencia-se na prática qualquer tipo de reparação, seja moral ou financeira. As vítimas somente são chamadas ao processo a fim de narrar os fatos, auxiliando na produção da prova. Dessa forma, a valorização da vítima atribuída pelo ANPP é de suma importância, uma vez que tal questão já deveria ter sido respeitada há muito tempo, mas o Estado depositou seus esforços no acusado, restando a vítima – a quem se deveria priorizar e proteger – esquecida.

Na oportunidade, rememora-se a argumentação do triângulo, em que fazem parte do processo o juiz (no topo), o autor e o réu. Inadequadamente e de forma lamentável, nem mesmo considera-se a vítima parte integrante da lide, haja vista que, “no Brasil, as ações afirmativas de tutela de vítimas da violência [na verdade de vítimas dos mais diversificados

delitos] são ainda extremamente tímidas, na medida em que se vive uma crise de valores morais, culturais e da própria autoridade constituída [...]” (PENTEADO FILHO, 2020, p. 107).

Percebe-se que muito se fala em direitos constitucionais dos réus e pouco se ponderou acerca dos direitos ceifados das vítimas, com exceção ao ANPP. Finalmente, e em razão disso, que o ANPP se atentou aos interesses de quem deveria ocupar lugar de destaque nas lides processuais. Por mais que pareça óbvio – ou nem tanto, depois de tantos anos no esquecimento – vale salientar os dados expostos:

Epidemia de roubos e homicídios atinge mais de 28 milhões de pessoas. O maior partido no Brasil é o dos *descontentes e indignados*. Descontentes por mil razões, incluindo o desprazer de ser vítima dos crimes difusos (como o roubo, as agressões e as invasões ao domicílio), que atingiram, nos últimos doze meses (abril de 2013 a abril de 2014), 20% da população com 16 anos ou mais. Descontentes também pela quantidade epidêmica de homicídios (21% da população brasileira de 16 anos ou mais teve um parente ou amigo como vítima de assassinato nos últimos doze meses). Esse é o resultado da pesquisa realizada pelo Datafolha em 2 e 3 de abril de 2014: um em cada 5 brasileiros (de 16 anos ou mais) foi vítima dos crimes e período citados. Foram realizadas 2.637 entrevistas, em 162 municípios brasileiros (margem de erro de 2%). A pesquisa considerou o roubo, assalto (sic), agressão, sequestro relâmpago e invasão a domicílio. [...] (GOMES, 2014, p. 330, grifo do autor).

Assim, denota-se que um ponto positivo do instituto é a valorização das vítimas, as quais deverão ser intimadas das diligências realizadas no ANPP, conforme disposição do § 9º, do artigo 28-A do CPP, colacionado: “A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento” (BRASIL, 1941). Na prática, diante das dificuldades iniciais e confusões na aplicação de novos institutos, observou-se a notificação das vítimas até mesmo na oportunidade em que ofertado o ANPP aos investigados, o que se considera positivo a fim de verificar a dimensão do dano sofrido e melhor pactuar com o investigado a restituição ou reparação do mesmo.

Doutrinadores, como LOPES JUNIOR (2020) defendem que a vítima deveria ser intimada também para a negociação do acordo, visando atingir a adequada reparação dessa. Todavia, há de se lembrar que, comparecendo ao ato, a vítima estaria frente a frente com o investigado, e assim, tal como ocorre nas audiências judiciais, estaria exposta a situações desgostosas ou até mesmo perigosas. Podendo o MP manter contato prévio com a vítima, a fim de verificar a dimensão do dano, não há necessidade da mesma se expor, ao contrário, a vítima precisa ser protegida pelo Estado, tendo em vista que:

As vítimas sofrem com as condutas dos delinquentes *[sic]*, com a omissão do Estado e com a morosidade processual, aumentando o descrédito institucional. Os danos que afetam as vítimas não se restringem ao âmbito físico, mas se estendem à esfera psíquica, social e econômica. Como regra, as vítimas têm interesse na reparação dos danos, e não no direito penal do autor do fato [...] (GIACOMOLLI, 2006, p. 84).

Para além da sua intimação, tem-se a previsão de reparação da vítima. O dano a ser reparado refere-se ao “o dano material causado pela prática da infração penal, passível, portanto, de quantificação [...] nada impede, a depender da espécie de ilicitude praticada, que o ANPP faça referência à reparação integral dos danos” (WUNDERLICH; *[et al]*, 2020, texto digital). Dessa forma, “se inclui o ofendido no processo penal, em vez de extirpá-lo disso, o que nos soa correto” (NUCCI, 2020, p. 74). Portanto, a reparação do dano está inserida na legislação como uma condição a ser pactuada pelo investigado com o MP, de acordo artigo 28-A, I, do CPP, oportunidade em que:

[...] o Ministério Público, ao firmar essa condição, terá que ter preciso qual foi a extensão do dano, se apurável economicamente ou, no mínimo, estimativamente. Se for possível, a restituição da coisa, objeto da prática criminosa, assim será feito. [...] o fato de receber o valor fixado como uma das condições do acordo, ou o objeto da ação delituosa no estado em que se encontra, não fará coisa julgada material quanto à satisfação integral de seu prejuízo. Desta forma, pode, então, postular complementação em ação indenizatória no juízo cível (BIZOTTO; SILVA, 2020, p. 64).

Logo, a previsão do artigo 28-A, I, do CPP, há de ser fielmente respeitada. Nessa toada, além do dever de intimação acerca dos atos do ANPP, a vítima deverá receber do investigado a reparação devida. Como não constou na legislação qualquer menção aos valores, tem-se que a vítima é que irá mensurá-los, observando a totalidade do dano gerado pela conduta do investigado. Um dos principais objetivos do ANPP, e, portanto, contribuição do instituto, é a busca pela “reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima, medidas essas não objetivadas em sede de condenação em processo criminal” (SOUSA, 2019, texto digital). No mais, a legislação também “não exclui a possibilidade de o acordo de não persecução contemplar o ressarcimento por **dano moral**, inclusive o de ordem **coletiva**” (MESSIAS, 2020, p. 84).

4.2.4 Eficientismo dos institutos

Não há como deixar de destacar que o Código Penal é do ano de 1940 e o Código de Processo Penal é datado em 1941. Observa-se que o CP (1940) e o CPP (1941) foram elaborados durante o Governo de Getúlio Vargas, época da ditadura militar no Brasil, sendo

os códigos inspirados no Código Italiano (1930). Rememora-se que no período em questão foram ceifados inúmeros direitos dos cidadãos, inclusive, a prisão era a prioridade no ordenamento penal. Dessa forma, não é surpresa que o CP e CPP estivessem desatualizados e em desacordo com a constituição vigente – a denominada “Constituição Cidadã”.

Nessa perspectiva: “É evidente que o Código Penal brasileiro editado na década de 1940 já não é mais capaz de responder aos avanços dos novos tipos criminais surgidos longos do tempo.” (VALENTIM, 2021, texto digital), o que ocorre “tanto pelos efeitos do próprio decurso do tempo, quanto pelo aspecto de a sociedade estar em constante evolução, o que implica, indubitavelmente, na alteração das demandas postas a serem enfrentadas pelo ordenamento” (RODRIGUES, 2020).

Ambos os códigos sofreram alterações pertinentes ao longo dos anos, por óbvio, “ancorado em sua ideologia conservadora e reacionária (classista), o legislador brasileiro já reformou nossas leis penais 150 vezes, de 1940 a 2013” (GOMES, 2014, p. 339). Todavia, suas essências continuam sendo extremamente remotas. No ramo do Direito, tem-se que as leis acompanham os fatos – ou tentam –, o que significa dizer que, antes vem os acontecimentos, as vivências, os novos costumes da sociedade e na sequência, o Direito trata de regulá-los. Nesse sentido, MARQUES (2001, p. 51) de forma crítica, aduz que:

O estatuto que rege o nosso processo criminal é o que há de mais **arcaico, ronceiro e ineficiente em matéria de disciplinamento da justiça penal**. Despido de qualquer caráter científico, e afastado inteiramente da realidade de nossa vida forense, esse código sem sistema e complicado é o principal responsável pelo estado lastimável em que se encontram os serviços do foro criminal. O atraso no julgamento dos feitos, procrastinações sucessivas de audiências e inquirições, o decurso completo dos prazos prescricionais, tudo isso deve ser contabilizado a débito do deficientíssimo código que rege nosso processo criminal.

Os institutos estudados na presente monografia, são fruto de uma lei que foi elaborada sob o argumento de combater a corrupção e a criminalidade no Brasil, ante a impunidade vivenciada. Todavia, em fevereiro de 2020, o Brasil contava com 758.676 (setecentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e setenta e seis) presos custodiados. Dessa forma, ocupa o terceiro lugar no ranking mundial, ficando atrás somente dos Estados Unidos e da China, conforme Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) (BRASIL, 2020).

Ante as falácias de que ‘o Brasil é o país da impunidade’, questiona-se: o que é impunidade? A terminologia impunidade, de acordo com o dicionário Michaelis de

português, é conceituada como um “estado ou condição de impunidade; falta de castigo ou de punição”. Dessa forma, há de se discordar das indagações acerca da impunidade, bem como da afirmativa que embasou a elaboração, aprovação e agora vigência da Lei nº 13.964/19. Com o número exorbitante de encarcerados no Brasil, resta evidente que a impunidade não abrange a sociedade como um todo e que a impunidade é reservada para ‘determinados’ indivíduos.

Outrossim, não é novidade referir que o Brasil é um país desigual e afirmar a importância dos investimentos em educação e saúde, buscando aumentar a possibilidade de melhores condições de vida e otimizar a saúde pública. É premente a necessidade de medidas a fim de mitigar a pobreza e conseqüentemente a desigualdade social, que seja proporcionado à sociedade uma vida digna, de forma a possibilitar uma sociedade inclusiva. Somado a isso, deve-se atentar também a políticas de segurança adequadas e aos investimentos em educação. Nesse sentido, atenuar a desigualdade social e conseqüentemente atenuará a delinquência. Sobre o tema, aduz GOMES (2014, p. 333, grifo do autor):

A redenção ou emancipação do povo passa necessariamente pela maior igualdade material da população. Fora disso estamos falando de pura retórica, de pura enganação, de puras ideologias degeneradas. **Quanto mais igualdade, menos delitos violentos.** [...] Enxugamos gelo com toalha quente e giramos sempre em torno do mesmo ponto (mais policiais, mais viaturas, mais presídios etc.). As explicações das autoridades, quando cobradas, são sempre as mesmas (não mudam de clichê). Sempre mais do mesmo (sem nunca alterar a realidade da criminalidade). Já não bastam reformas, necessitamos de revoluções. Somente uma maior igualdade dentre todos pode mudar o panorama trágico do nosso país no campo da criminalidade [...].

Para mais, depara-se com a dificuldade de o processo judicial expressar fielmente os fatos, ou seja, repercutem interpretações distorcidas da realidade, testemunhas abonatórias, avaliações de bens por profissionais contratados a fim de beneficiar uma das partes e etc. A partir disso, são proferidas sentenças completamente injustas, pois o magistrado é influenciado negativamente para tanto. Inevitável que o ANPP e o ANPC também venham a ser cometidos por erros em sua aplicação, todavia, “trata-se de uma inovação legislativa que certamente será lapidada com a experiência provinda da prática forense. Assim como ocorreu com a colaboração premiada, eventuais excessos ou omissões legais serão oportunamente revistos” (SALVADOR NETO, *et al*, 2020, p. 100). Para mais, além da

inconstitucionalidade da pena de prisão e desrespeito aos direitos humanos, tem-se a preocupação com os processos judiciais e conseqüentemente, suas sentenças:

[...] o desrespeito às garantias processuais das pessoas, sobretudo das que se acham submetidas à jurisdição penal, é uma forma simbólica de pena de morte, pois as injustiças e crueldades que se cometem nessa seara liquidam a autoestima, reduzem e até eliminam a força de reação contra a adversidade, provocando destruições que só pode aquilatar quem conhece os efeitos irreparáveis de uma ação penal contra uma pessoa inocente. Na verdade, de que vale a absolvição tardia, e como serão reparadas as lesões psicológicas e emocionais que o indevido processo provocou? Não hesito em afirmar que a sociedade deseja que os infratores de suas regras sejam punidos, até mesmo que sejam punidos com severidade; por outro lado, acredito que as demasias dos julgadores, o despotismo judiciário, a quebra das garantias processuais não contam com o abono dos setores sociais civilizados. [...] (ROCHA, 2009, p. 49).

Há de se destacar que, “nenhuma medida de caráter preventivo será tão ou mais efetiva do que aquelas que contem com a anuência do seu destinatário” (MENDES; SOUZA, 2020, texto digital). Os acordos garantem segurança aos investigados considerando que ele saberá previamente quais as condições que deverá se submeter e poderá ainda negociá-las a fim de melhor atender os seus interesses e possibilidades. Ao passo que, ao responder processo judicial, não se tem como prever com precisão a condenação, sendo que a decisão é um ato unilateral do juiz, que pode ser revista somente através de um recurso, ou seja, ato dotada de formalismo.

Acredita-se, portanto, que os acordos atendem os interesses da sociedade, sendo o fato da conversa direta com o promotor e posteriormente, a realização da audiência de homologação pelo juiz, fator de importância, demonstrando que o Estado está realmente interessado em reeducar esse indivíduo, que se sentirá ouvido e valorizado, e assim, tende a respeitar o compromisso firmado perante as autoridades. Durante a negociação com o MP, “não se está diante do poder imperativo de um terceiro julgador, mas sim em ambiente no qual a solução pode ser construída pelos próprios protagonistas da relação controvertida” (TARTUCE, 2021, p. 237).

De forma singela, explica-se o argumento exposto. Na oportunidade em que essa monografista realizou estágio no Cartório da 1ª Vara Judicial da Comarca de Encantado/RS, durante atendimento ao público e aos advogados, a frase que mais se repetia por esses indivíduos que procuravam o Poder Judiciário em razão de algum processo em tramitação, era a seguinte: “eu poderia falar com o(a) juiz(a)?”, “eu gostaria de explicar o fato ao promotor, como faço para falar com ele?”, “gostaria de falar com alguém (com o juiz ou o

promotor) para saber se aceitariam a troca da obrigação X pela Y”, “eu não quero ficar com pendências na justiça, mas dessa forma eu não consigo cumprir, posso conversar com o promotor ou com o juiz?”, e assim por diante. Nesse sentido:

Não há a menor dúvida de que a Lei 13.964/19 ao instituir no sistema penal brasileiro o instituto despenalizador do ANPEPE visa a desburocratizar o sistema e a permitir que o Estado se preocupe com as infrações penais mais graves praticadas mediante violência e grave ameaça e deixe os crimes sem violência e grave ameaça com penas mínimas inferiores a 4 anos dentro de uma zona de negociação e de acordo, buscando conferir maior celeridade ao procedimento penal e permitir a substituição de pena de privação de liberdade à restrição de direitos (RANGEL, 2020, p. 204).

Portanto, espera-se que a simplicidade, a possibilidade de negociação direta com o MP e a ausência de formalismo exagerado do ANPP e do ANPC, ensejarão o real cumprimento das obrigações pelos investigados e o sucesso dos institutos. Especialmente no que concerne ao ANPP, a disposição do artigo 28-A, § 12, do CPP, é um benefício que será vista com bons olhos dos investigados, pois além da “previsibilidade da sanção, afasta-se da ameaça de pena prisional e mantém sua primariedade, neutralizando o estigma e aflição inerentes ao processo penal. [...] Evita-se uma “revitimização” causada pelo processo penal [...]” (MASI, 2020, texto digital). Destarte, na esfera penal, de acordo com o autor LOPES JUNIOR (2020, p. 220) o ANPP será:

[...] um poderoso instrumento de negociação processual penal que requer uma postura diferenciada por parte dos atores jurídicos, antes forjados no confronto, que agora precisam abrir-se para uma lógica negocial, estratégica, que demanda uma análise do que se pode oferecer e do preço a ser pago (prêmio), do *timing* da negociação, da arte negocial.

Por fim, surge como uma contribuição impactante do instituto na justiça criminal, e assim, para combater a criminalidade no país, a mudança de perspectiva que o ANPP proporciona ao sistema, ou seja, a alteração do enfoque baseando-se, *a priori*, na prevenção ao invés da repressão (SOUZA; MENDES, 2020). Em que pese a confiança prévia depositada nos institutos, insta consignar que as reais contribuições do ANPP e ANPC serão de fato evidenciadas no decorrer dos anos e da aplicação dos mesmos, haja vista que, “a eficiência de qualquer programa só pode ser realmente contestada se não obtiver resultados e não antes de ser colocada a prova” (DI PIETRO, THIAGO, 2014, texto digital). No mais, “o processo [seja judicial ou extrajudicial] só atende a sua finalidade quando se externa em procedimento adequado à lide que nele se contém, de forma a garantir amplamente os interesses das partes em conflito” (MARQUES, 2001, p. 44).

Portanto, mostra-se oportuna a utilização de medidas alternativas àquelas que vinham sendo aplicadas anteriormente, justificando-se, assim, o caminhar do Direito em direção aos métodos consensuais. A solução, ou ainda, a atenuação de conjecturas complexas, é da mesma forma: complexa. Ainda mais difícil de colocá-las em prática. Todavia, não há como resolver de maneira simplista, com improvisos. Além disso, não se pode deixar persuadir com essas respostas singelas, pelas quais se sabe que, até o momento presente, não (ou pouco) contribuíram, haja vista que, assim agindo, a sociedade permanecerá no ciclo vicioso em que está posta.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as possíveis contribuições do ANPP e do ANPC, implementados pela Lei Anticrime, para a aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e à corrupção no Brasil. A problemática foi levantada tendo em vista que a Lei n.º 13.964, intitulada de “Lei Anticrime”, de 24 de dezembro de 2019, foi apresentada para a sociedade como um instrumento que visa aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Com base em um discurso de impunidade e com o intuito de combater a criminalidade e a corrupção no Brasil, a Lei n.º 13.964/19 alterou dispositivos em treze leis de âmbito penal e criminal, sendo que o foco do futuro estudo delimitou-se aos institutos do ANPP e do ANPC.

Inicialmente, foram introduzidos alguns conceitos, características e definições no âmbito do direito penal, direito processual penal e direito administrativo. De início, foi abordada a questão da criminalidade, da corrupção e da improbidade administrativa no Brasil e as suas complexidades, ou seja, apontou-se a conceituação, a caracterização das condutas, identificação dos sujeitos e as sanções previstas. Em seguida, foi traçado o contexto histórico e de direito comparado, oportunidade em que se referiu acerca da ascensão dos métodos consensuais no Brasil, a justiça penal negociada, bem como a negociação na Improbidade Administrativa. Ao final do capítulo, foram expostos os princípios essenciais regentes dos acordos.

Na sequência, no terceiro capítulo da pesquisa, foram traçadas considerações acerca dos institutos. Para isso, foram analisados os artigos das legislações que preveem o ANPP e o ANPC. Na ocasião, apontou-se o conceito, a natureza jurídica, os legitimados, os requisitos, suas condições e quais os impedimentos para a propositura e realização dos acordos. Também se analisou a aplicabilidade e a formalização do ANPP e do ANPC, bem

como foram levantadas as teorias e posicionamentos dos estudiosos da área, e oportunamente, colacionou-se jurisprudências, a fim de verificar como vem se posicionando os Tribunais de Justiça do país nas questões atinentes ao ANPP e ANPC.

Destaca-se que foram contemplados os aspectos referidos sobre ambos os institutos, a fim de esclarecer suas características. Logo, foram analisados os fundamentos legais e para isso, esmiuçados principalmente o artigo 28-A do CPP e o artigo 17 da LIA, o que ensejou breves explanações acerca da Resolução nº 181/2017 do CNMP e demais artigos do CP e do CPP. E ainda, além de investigar as possíveis contribuições do ANPP e do ANPC, restando assim, respondida a problemática da pesquisa, ao chegar no encerramento do estudo, percebeu-se que os institutos foram minuciosamente analisados, o que proporcionou um esclarecimento dos mesmos, ensejando no auxílio de sua aplicação.

Posteriormente, no quarto capítulo da monografia, discorreu-se sobre temas controversos do ANPP e ANPC, quais sejam: discricionariedade do MP *versus* direito subjetivo do indivíduo no ANPP, irretroatividade e inconstitucionalidade dos institutos, bem como a inconstitucionalidade da exigência de confissão no ANPP. Ao final, com o intuito de concluir a investigação científica e responder ao problema de pesquisa levantado, revelaram-se quais as possíveis contribuições desses institutos para aplicação do Direito Processual Penal e Direito Administrativo no combate à criminalidade e à corrupção no Brasil.

Sobre a temática escolhida, inicialmente destaca-se que os estudos, as investigações e as medidas adotadas para o combate da criminalidade evoluíram, porém, de igual forma ocorreu com a prática das condutas corruptivas, tornando ainda mais complicada a sua comprovação. Ainda, as variadas condutas criminosas praticadas pelos indivíduos de variadas inserções sociais, torna dificultosa a elaboração de estratégias para o combate da criminalidade e da corrupção no Brasil. Somado a isso, tem-se o colapso do sistema judicial, relacionado à morosidade da tramitação dos processos judiciais, número elevado de presos e o descontentamento geral.

Os dados disponibilizados pelo CNJ referentes ao período médio de tramitação dos processos judiciais, bem como os dados elaborados pela Infopen e divulgados pela Depen, ambos elencados no terceiro capítulo dessa pesquisa, demonstraram o caótico cenário do sistema penitenciário brasileiro na atualidade. Através dos dados revelados, observou-se o

elevado número de presidiários, o qual acompanha o volumoso número de crimes cometidos no país. Portanto, o sistema de justiça tradicional, também não vem apresentando bons frutos.

Dos estudos sobre o tema, de acordo com todo o exposto, verificou-se que o ANPP e o ANPC se originaram de um caminhar de âmbito mundial ao encontro da justiça negociada. A questão da (im)prescindibilidade do processo judicial para a resolução das lides, em que pese não se tratar de uma novidade para os doutrinadores, juristas e estudiosos da área, refere-se a uma incerteza atual e de repercussão, principalmente no que concerne à sua prática, sendo diversos os questionamentos, principalmente quanto ao ANPC.

Giza-se referir que por se tratar de institutos novos, com ínfimos estudos sobre o tema, especialmente quanto ao ANPC e diante da ausência de entendimentos firmados quanto a sua aplicação, essa vem acompanhada de dúvidas e obstinações por parte dos aplicadores do Direito. Nessa perspectiva, ao longo da pesquisa, evidenciou-se, como já se imaginava, que as críticas aos institutos existem, todavia, as suas contribuições ao sistema judiciário brasileiro e especialmente ao combate à criminalidade e à corrupção restaram demonstradas e inclusive, preponderaram.

Quanto aos temas controversos trazidos à baila, de qualquer forma, independente de considerado direito subjetivo do investigado ou discricionariedade do MP, a ação do órgão ministerial estará restrita aos ditames legais. Inferiu-se que é facultativo o oferecimento de acordo pelo MP, todavia, suas escolhas não são totalmente livres, por óbvio o órgão ministerial deve observância às leis e ainda, sua conduta pode ser revista a qualquer tempo pelo juízo ou ainda por órgão superior, o que gera maior credibilidade aos institutos.

Sobre a retroatividade dos institutos, verificou-se que são diversos os doutrinadores que entendem pela sua possibilidade, a fim de conceder tanto o ANPC quanto o ANPP aos acusados que possuem processos já em curso, e ainda, existem entendimentos que apontam a proposição do ANPC em qualquer momento do processo, como uma conduta contraditória e até mesmo antiética. Assim, percebeu-se a imprescindibilidade de um entendimento firmado e inquestionável quanto ao momento da proposição do instituto, a fim de se evitar petições protelatórias.

O ANPP e o ANPC são métodos alternativos ao processo, conforme já mencionado de forma exaustiva na presente monografia, o que não afasta o dever de observância aos

princípios e leis. Além disso, para que seja assegurada a constitucionalidade dos institutos, na ocasião da assinatura do acordo, deve haver um equilíbrio nos termos deste para que nenhuma das partes se beneficie ao extremo. No mais, no campo do direito processual, não há definições imutáveis e absolutas, portanto, conclui-se que as mudanças realizadas são constitucionais e de extrema pertinência, sendo que os institutos podem ser considerados políticas criminais adequadas para o cenário atual.

No que tange ao ANPP, compreendeu-se como mais adequado apontar a desconformidade do requisito da confissão com o texto constitucional, e não colocar em dúvida a aplicação de todo o instituto em si, levando em consideração que não há discussão quanto à culpabilidade. Nesse diapasão, na presente monografia, colocou-se em dúvida o apontamento de todo instituto do ANPP como inconstitucional, pois nada é mais inconstitucional do que o cárcere. Logo, compreendeu-se positivamente o fato do ANPP dispensar o investigado de frequentar estabelecimentos penitenciários, visto que ao não inserir o suspeito dentro do sistema carcerário, há maiores chances de, de fato, não o tornar um aluno na “escola do crime”.

Sob esse viés, o ANPP respeita os direitos humanos, bem como respeita os direitos constitucionais, razão pela qual não se tem motivos para dissociar a celeridade e a economicidade dos valores constitucionais. Em virtude disso, constatou-se que a equação para a garantia de sucesso dos institutos se dá através da soma das características dos acordos – como a celeridade e a simplicidade – aos direitos constitucionais. Dessa forma, a partir das mudanças atinentes a Lei Anticrime responsáveis por incluir o ANPP e o ANPC na legislação, o MP passará a garantir uma gestão ainda mais adequada ao caso concreto, através de respostas rápidas às vítimas, ao Estado, à sociedade como um todo, assim como aos envolvidos nas infrações penais e atos ímprobos.

Na sequência, depreendeu-se que através dos métodos alternativos de solução de conflito, incide maior preocupação por parte do Estado em relação aos investigados/agentes e suas possibilidades de cumprimento das sanções aplicadas. Outrossim, outro ponto positivo considerável é a garantia de igualdade na tramitação dos procedimentos, o que não ocorre com os processos judiciais, em sua maioria, em observância aos inúmeros percalços, ou seja, a sua tramitação não é linear e idêntica.

Foi mencionado na pesquisa quanto a dificuldade em realizar a prova dos atos ímprobos e corruptos, o que resulta no insucesso da responsabilização dos agentes e da contenção de tais atos corruptos e ímprobos. Em virtude disso, constatou-se a pertinência do instituto, a qual está atrelada ao fato de que o agente ímprobo, através das condições combinadas com o MP no acordo, cumprirá as medidas pactuadas. Ao contrário do que ocorria com os processos judiciais, em que constituía as melhores defesas e acumulava recurso seguido de recurso para tentar se desincumbir ou postergar a responsabilização.

Portanto, verificou-se o benefício ao combate à corrupção no país, pois através do ANPC, alcançam-se meios de restituir os valores ao erário. Valores que vinham sendo praticamente impossíveis de se aferir por meio de processo judicial, de forma que a restituição ao erário se inicia de imediato (através de determinação de cláusulas no acordo). Nesse diapasão, o ANPC busca fortemente alcançar o cumprimento integral da responsabilização do ato pelo gestor ímprobo através da negociação, visto que, a conversa direta entre o investigado e o Ministério Público poderá originar obrigações mais interessantes, pois discutidas e entabuladas previamente.

Percebeu-se também a abundante atenção concedida aos réus e a ínfima cautela aos direitos ceifados das vítimas, com exceção ao ANPP. Finalmente, e em razão disso, notou-se que o ANPP reverenciou os interesses de quem deveria ocupar lugar de destaque nas lides processuais. Dessa forma, a valorização da vítima atribuída pelo ANPP é de suma importância, uma vez que tal questão já deveria ter sido respeitada há muito tempo, mas o Estado depositou seus esforços no acusado, restando à vítima – a quem se deveria priorizar e proteger – esquecida.

No decorrer do estudo, foi averiguado que os acordos atendem os interesses da sociedade, sendo o fato da conversa direta com o promotor e posteriormente, a realização da audiência de homologação pelo juiz, fator de importância, demonstrando que o Estado está realmente interessado em reeducar esse indivíduo, que através desses acontecimentos, se sentirá ouvido e valorizado, e ainda, tende a respeitar o compromisso firmado perante as autoridades. Portanto, concluiu-se que a simplicidade diante da possibilidade de negociação direta com o MP e a ausência de formalismo exagerado do ANPP e do ANPC, ensejará o real cumprimento das obrigações pelos investigados e o êxito dos institutos. A justiça negociada também vem amparada pela oralidade através da negociação, ao passo que o

ANPP e o ANPC são realizados despidos de formalismo, o que leva à sua celeridade, ao contrário do sistema de justiça tradicional.

Por fim, restou evidenciado que já se esgotaram as tentativas vinculadas ao sistema tradicional da judicialização, do confronto, da lide processual. Foram estudadas e colocadas em prática nos últimos anos inúmeras tentativas para o seu aprimoramento. Sem embargo, percebe-se que sob o viés do sistema tradicional, não há outra medida além de todas as já realizadas capaz de reverter a situação do sistema de justiça brasileiro.

No mais, até tornar-se habitual, admite-se uma certa resistência para aderir aos métodos alternativos, bem como durante a sua realização. Não há de se negar que o enfoque diferente ao reiterado costume do litígio, da disputa, do vencedor *versus* perdedor, desafia. Todavia, a insegurança, o medo e o desconforto gerado pelas mudanças precisam ser enfrentados pelos aplicadores do Direito ante o atual descompasso do sistema judicial no país. Faz-se necessário superar a ideia de justiça extremamente burocratizada, com intuito de tornar possível o alcance dos fins ao qual o Direito se destina.

Portanto, demonstradas as possíveis contribuições do ANPP no combate à criminalidade e do ANPC no combate à corrupção no Brasil, mostrou-se oportuna a utilização de medidas alternativas àquelas que vinham sendo aplicadas anteriormente, justificando-se, assim, o caminhar do Direito em direção aos métodos consensuais. Ademais, ao final, importa rememorar que como referência e embasamento para o desenvolvimento do presente trabalho, se utilizou doutrinadores como Aury Lopes Junior, Guilherme de Souza Nucci, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entre outros renomados autores no âmbito do direito penal, processual penal e administrativo.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo et al. **Direito processual e a administração pública**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. ISBN 978-85-218-0469-7. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4944-0/cfi/0!/4/4@0.00:4.73>>. Acesso em 24 de abr. 2021.

AGUIAR, Julio Cesar de; CUNHA, Vítor Souza. **A voluntariedade no sistema de justiça penal consensual**: uma reflexão analítico-comportamental a partir da teoria da escolha racional. Curitiba: Revista Jurídica, 2020. Disponível em <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4864/371373016>> Acesso em 06 mai. 2021.

Agravo de Instrumento-Cv 1.0382.15.007024-3/003, Relator: Des.(a) Áurea Brasil, Órgão Julgador: 5ª CÂMARA CÍVEL do TJ/MG, Julgado em 24/09/2020. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/themis/baixaDocumento.do?tipo=1&numeroVerificador=1038215007024300320201036008>> Acesso em 19 mai. 2021

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1314581 - SP (2018/0148731-5), Primeira Turma do STJ, Relator: Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES, JULGADO: 23/02/2021). Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=122029500®istro_numero=201801487315&peticao_numero=202000579362&publicacao_data=20210301&formato=PDF> Acesso em 19 mai. 2021.

Agravo de Instrumento nº 1589460-7, 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, Relator: Desemb. Nilson Mizuta, Julgado em 28-03-2017. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/publico/pesquisa.do;jsessionid=5e1c3a189347e5f747d342ca226d?actionType=pesquisar>> Acesso em 27 mai. 2021

Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 575.395 – RN (2020/0093131-0), Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Julgado em 08-09-2020. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1979258&tipo=0&nreg=202>>

000931310&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20200914&formato=PDF&salvar=false
>. Acesso em 25 mai. 2021.

AMARAL, Cláudio do Prado *et al.* **Bases e fundamentos da Justiça Penal Negociada:** uma tendência inevitável no direito processual penal brasileiro. Disponível em: <<http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2019/08/EBook-Laboratorio-.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2021

ANDRADE, Flávio da Silva. **Justiça Penal Negociada Controvérsias e Desafios.** Salvador: Juspodivm, 2019.

ANDRADE, Flávio da Silva. **O consenso no processo penal e o rito abreviado fundado na admissão de culpa:** (in)compatibilidade constitucional, vantagens, desvantagens e perigos. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP, vol. 21, 2020. ISSN 1982-7636. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/45930/34878>> Acesso em 06 mai. 2021.

Apelação Criminal, Nº 1500580-02.2020.8.26.0439, da 8ª Câmara de Direito Criminal, Comarca de Pereira Barreto, Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator: Luis Augusto de Sampaio Arruda, Julgado em: 31-03-2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=14511109&cdFormo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_8adeabc956a34780903bb01a91284f60&g-recaptcha-respouse=03AGdBq27qLBDncij198fcURWFdXMESRmdlPkGwC5EeZJairADQm2iHHYeYPhiUnMPjfXltcLJYrAOxW008oSR0qQ738nPKAMC5RN9inm4KU_J3jr9ec1L4YK5webcXvjT_DUUbvyqqeP06QvU2RxAjurtIN4MyhPNwi-DELLgXaTzXSJDh6qXZ7ImY59SQsjBjd258bPjmQevzItvL_M7RhYrVo-53-eLa6MD5f2MN-uARVOM4Tz079mI53mycq2vYXLp8xOqnZ2sWqljGwj0sMLSpaPW4nvDgrtgx-_w4n04UmpyXmv4EZMvHeO3wAIRQHHsl87l-7GPVGwqrrZTjnuheDc7WCq1vpL1A4t2ABWAGx1vSOHhBpIZwYAvupRCSPSa3HESMsnpk910JE43VziigGNiJRGTAy3wgGwdxh9wW6373L_i6i-wQQR1WMCAu7zd8n6EQgl> Acesso em 16 mai. 2021.

ASSUMPCÃO, Vinícius. **Pacote anticrime:** comentários à Lei n. 13.964/2019. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. ISBN 978-65-555-9151-4. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591514/cfi/0!/4/2@100:0.00>> Acesso em 14 mai. 2021.

AVENA, Norberto. **Processo Penal.** 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. ISBN 978-85-309-9275-0. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992767/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.00>> Acesso em 12 mai. 2021.

AVRITZER, Leonardo; Filgueiras, Fernando. **Corrupção e controles no Brasil.** Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. ISSN: 2179-5495. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1402/1/TD_1550.pdf> Acesso em 05 abr. 2021.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XLI. Tomo III. Discursos Parlamentares. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1914. Disponível em <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/RuiBarbosa/16040_V41_T3/PDF/16040_V41_T3.pdf> Acesso em 05 de abr. 2021.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977. Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf> Acesso em 06 mai. 2021.

BARROS, Francisco D. **Acordos criminais**. Leme: JH Mizuno, 2020.

BEM, Leonardo Schmitt de et al. **Acordo de não Persecução Penal**. 2. ed. Belo Horizonte/São Paulo: Editora D'Plácido, 2020.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019. Disponível em <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/cfi/0!/4/2@100:0.00>> Acesso em 08 abr. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: Causas e alternativas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BIZZOTO, Alexandre; SILVA, Denival F. **Acordo de não persecução penal**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. Disponível em <https://www.amazon.com.br/persecu%C3%A7%C3%A3o-Alexandre-Bizzotto-Denival-Francisco/dp/6588067917/ref=asc_df_6588067917/?tag=googleshopp00-20&linkCode=df0&hvadid=430976266970&hvpos=&hvnetw=g&hvrnd=3205515099041772454&hvpone=&hvptwo=&hvqmt=&hvdev=c&hvdvcmml=&hvlocint=1001566&hvlocphy=1031802&hvtargid=pla-1013863960774&pvc=1> Acesso em 27 set. 2020.

BORGES, Clara Maria Roman. **Um olhar para além dos sistemas processuais penais**. Revista dos Tribunais Online. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 104, 2013. Disponível em <<https://docplayer.com.br/39072229-Um-olhar-para-alem-dos-sistemas-processuais-penais-a-look-beyond-the-criminal-procedural-systems.html>> Acesso em 06 ma. 2021.

BRAGA NETO, Adolfo et al; **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. ISBN 978-65-596-4007-2. Disponível em <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640089/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.00>> Acesso em 03 mai. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº56/2019. Pacote anti Crime. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12945>> Acesso em 21. mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006. **Lei de Drogas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Ocorrências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Lei Anticorrupção**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 02 de agosto de 2013. **Lei das Organizações Criminosas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 24 ago. 2020

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 5 de out. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999. **Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas,**

bem como colaboradores. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Acordo de não persecução cível e penal.** Núcleo de combate à corrupção. 2020. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2444%20-%20acordo.pdf>. Acesso em: 15 jul.2020.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal:** parte geral, vol. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02558-3. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025590/cfi/6/2!/4/2@0:0>>
Acesso em 15 mai. 2021

CANADAS, Luciana V. **O acordo de não persecução cível como possibilidade de autocomposição em matéria de improbidade administrativa à luz da Lei 13.964/19 - Lei Anticrime.** Palhoça, 2020. Disponível em:

<<https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/11673>> Acesso em 22 mai. 2021.

CARNELUTTI, Francesco. Tradução de José Antonio Cardinalli. **As misérias do processo penal.** São Paulo, Conan, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02497-5 Disponível em

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>
Acesso em 16 abr. 2021.

CASARA, Rubens R. R. **Mitologia Processual Penal.** São Paulo: Saraiva, 2015.

CASTRO, Ana Lara C. de. **Plea bargain:** resolução penal pactuada nos Estados Unidos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade:** arcabouços teóricos e resultados empíricos. texto digital, 2004.

<https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200002> ISSN 1678-4588 Disponível em
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000200002>
Dados v.47 n.2 Rio de Janeiro Acesso em 25 mar. 2021

CHEMIN, Beatriz F., **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos:** planejamento, elaboração e apresentação. 4. ed. Lajeado: Ed. da Univates, 2020.

COLEMAN, James William. Tradução de Denise R. Sales. **A elite do crime: para entender o crime do colarinho branco.** 5. ed. São Paulo: Manole, 2005. ISBN 85-204-1774-4 Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520443439/cfi/0!/4/2@100:0.00>>
Acesso em 08 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019.** disponível em

<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3>

%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf > Brasília: CNJ, 2020, Acesso em 22 de abr. 2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio**. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>> Acesso em 22 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017. **Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20118%2C%20DE%201%C2%BA,P%C3%BAblico%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>>. Acesso em 22 mar. 2021

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **RESOLUÇÃO Nº 179, DE 26 DE JULHO DE 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acessado em 26 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **RESOLUÇÃO Nº 181, DE 7 DE AGOSTO DE 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>>. Acesso em 23 de Abr. 2021.

Correição Parcial Cível, Nº 70084406685, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 16-12-2020. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/arquivos/correicaoparcial.pdf>> acesso em 25 de abril. 2021.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **ORIENTAÇÃO N. 2 DE 11 DE FEVEREIRO DE 2020**. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/5312358/Orienta%C3%A7%C3%A3o+n.+2-2020+-+atualizada+em+21-7-2020/3036f7ff-ff5e-8d12-a416-108d6a0a8f8b>> **Orientação n. 2 de 11 de fevereiro de 2020**. Acesso em 22 mai. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução penal**. Salvador: Juspodivm, 2019.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/20380401.pdf>> Acesso em 21 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Thiago Palaro. **A Possibilidade de Justiça Restaurativa nos Crimes de Colarinho Branco**. Coimbra, 2014. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/43580342.pdf>> Acesso em 08 abr. 2021.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que é crime**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2017. ASIN: B074JLHHTW. Disponível em: <<https://www.amazon.com.br/que-%C3%A9-crime-Primeiros-Passos-ebook/dp/B074JLHHTW?>> Acesso em 24 mar 2021

ETINGER, Júlia Izabel B.; LEITE, Martha F. **Perspectiva do princípio da efetividade na jurisdição contemporânea**. Florianópolis: Revista de Direito Brasileira, v. 6, n. 3, 2013. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2747/2635>> Acesso em 09 mai. 2021.

FERRAJOLI, LUIGI. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. ISBN 85-203-1955-6 Disponível em: <<https://deusgarcia.files.wordpress.com/2017/03/luigi-ferrajoli-direito-e-razao-teoria-do-garantismo-penal.pdf>> Acesso em 20 mar 2021

FERREIRA, Lucas César C. **Acordo de não persecução penal: advento da Lei nº 13.964/19 e reflexos para o Ministério Público**.. Disponível em: <<https://s3.meusitejuridico.com.br/2020/01/3c12686e-acordo-de-nao-persecucao-penal.pdf>> Acesso em 18 mai. 2021.

FERREIRA, Lucas César C. **A consensualidade no âmbito da Improbidade Administrativa: limites de negociabilidade de interesses públicos indisponíveis**. Revista de Doutrina e Jurisprudência. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/317/77>> Acesso em 08 mai. 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro; SALLES, Carlos Alberto de. **Mediação e Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos**. 2011. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24042012-141447/pt-br.php>> Acesso em 08 mai. 2021.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012. Atualizado por Fabrício Motta.

GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consensualidade no Processo Penal na perspectiva das garantias constitucionais: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FERREIRA, Jussara Suzi B. N.; CRUZ, Luana P. F. **Negócio processual e transação em ação de improbidade: limites e possibilidades após alterações da lei 13.964/2019**. Research, Society and Development, v. 9, n. 11, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9504/8504>>. Acesso em 22 mai. 2021

GOMES, Luiz Flávio. **Beccaria (250 anos) e o drama do castigo penal: civilização ou barbárie?** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção.** São Paulo: Astral Cultural, 2017. ISBN: 978-85-8246-503-3. Disponível em:
<https://www.amazon.com.br/Jogo-Sujo-Corrupt%C3%A7%C3%A3o-Flavio-Gomes/dp/8582465076/ref=sr_1_1?__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&dc_hild=1&keywords=Livro+o+jogo+sujo+da+corrupt%C3%A7%C3%A3o&qid=1622323225&sr=8-1>. Acesso em 14 set. 2020.

GOMES, Luiz Flávio. **Suspensão Condicional do Processo Penal.** Revista dos Tribunais, 1995.

GONZAGA, Christiano G. **Manual de Criminologia.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655591705/cfi/0!/4/2@100:0.00>> Acesso em 21 de abr. 2021.

GORDILHO, Heron José de S. **Justiça penal consensual e as garantias constitucionais no sistema criminal do Brasil e dos EUA.** 2017. Disponível em:
<<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6431/4682>> Acesso em 28. mai. 2021.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos.** Salvador: JusPodivm, 2019. ISBN 978-85-442-2943-9.

GOVERNO DO BRASIL. **Dados sobre população carcerária no Brasil são atualizados** <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados> Acesso em 30 mar 2021

GUERRERO, Luis Fernando. **Os métodos de solução de conflitos e o processo civil.** São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0367-3/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>> Acesso em: 10 mai. 2021

GUESSER, Leonardo C. **Pacote anticrime (lei 13.964/2019): a eficiência do artigo 28-a, do código de processo penal, no direito penal brasileiro.** Palhoça, 2020. Disponível em:
<<https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/11511>> Acesso em 12 mai. 2021.

Habeas Corpus Criminal, Nº 50078195820218217000, Quinta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 06-04-2021. Disponível em:
<https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php> Acesso em 12 mai. 2021

Habeas Corpus Criminal, Nº HC 624805/SC, Habeas Corpus 2020/0297429-8, Quinta Turma Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ribeiro Dantas, Julgado em: 02-02-2021) Disponível em:
<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002974298&dt_publicacao=08/02/2021> Acesso em 12 mai. 2021.

Habeas Corpus Criminal, Nº 70084755610, Oitava Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carla Fernanda de Cesaro Haass, Julgado em: 13-11-2020). Disponível em : <https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php > Acesso em 19 mai. 2021.

Habeas Corpus Criminal, Nº 70084929140, Quinta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Volnei dos Santos Coelho, Julgado em: 11-03-2021). Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php .> Acesso em 19 mai. 2021.

JARDIM, Afrânio S. **Direito Processual Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

JESUS, Damásio de; **Direito Penal 1**: parte geral. 37 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. ISBN 978-85-536-1984-9. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619849/cfi/3!/4/4@0.00:7.61>> Acesso em 22 mar 2021.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. **A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa**. Rio de Janeiro: Revista De Direito Administrativo, v. 279, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82964>> Acesso em 09 mai. 2021

LAI, Sauveí. **Primeiras impressões sobre o acordo de não persecução penal**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-179-186>> Acesso em 12 mai. 2021.

LEITE, Rosimeire V. **Justiça consensual como instrumento e efetividade do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-110813/en.php>> Acesso em: 10 mai. 2021

LESCOVITZ, Guilherme; TAPOROSKY FILHO, Paulo S. **A (in)constitucionalidade dos requisitos do acordo de não persecução penal**. Mafra: UnC, 2021. Disponível em: <<https://www.periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/3267>> Acesso em 12 mai. 2021.

LIMA, Renato B. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/8c8sx>> Acesso em 03 mar. 2021.

LOPES, José Antonio M. **Corrupção: o labirinto do Minotauro**. São Paulo: Almedina, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9789724089744/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>> Acesso em 03 abr. 2021

LOPES JUNIOR, Aury. **Adoção do plea bargaining no projeto “anticrime”: remédio ou veneno?** São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/limite-penal-adocao-plea-bargaining-projeto-anticrimeremedio-ou-veneno>> Acesso em 22 mar. 2021

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619047/cfi/0!/4/4@0.00:0.00>>
Acesso em 22 mar. 2021

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590005/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>
Acesso em 14 mai 2021.

MANTUANI, Carolina P. **As teorias de Cesare Lombroso e sua aplicabilidade na sociedade contemporânea**. Fundação Educacional do Município de Assis - FEMA - Assis, 2013. Texto digital. Disponível em:
<<https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqTccs/1011301471.pdf>> Acesso em 26 mar 2021

Marrara, Thiago. **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. – São Paulo : Almedina, 2014. Bibliografia. ISBN 978-85-63182-65-4. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930050/cfi/0!/4/2@100:0.00>>
Acesso em 07 mai. 2021.

MARQUES, Fernando Tadeu et al. **Lei anticrime comentada (13.964/2019)**. 1. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. ISBN 978-65-5559-189-7. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591897/cfi/0!/4/4@0.00:0.00>>
Acesso em 14 mai. 2021

MARQUES, Fernando; TASOKO, Marcelle; SOUTO, Priscila. **Coleção Prática Forense - Prática Penal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-530-7. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595307/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>
Acesso em 11 mai. 2021.

MARQUES, José Frederico. **Estudos de direito processual penal**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2001. ISBN 85-86833-31-2

MARTINELLI, Dante P.; ALMEIDA, Ana Paula de.; BANDOS, Melissa Franchini Cavalcanti. **Negociação e solução de conflitos: do impasse ao ganha-ganha com o melhor estilo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02597-2. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025989/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.0794>>
> Acesso em 05 de mai. 2021.

MASI, Carlo V. **O acordo de não persecução penal como ferramenta político-criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo**. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, [S. l.], n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em:
<https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/36>. Acesso em: 13 mai. 2021.

MATTOS, Juliano. **Criminalidade no Brasil: Um Desafio Humanista**. 1ª ed., Publicação independente, 2017.

MEIRELLES, Hely L.; ALEIXO, Délcio B.; BURLE FILHO, José E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Soraia da Rosa; MARTÍNEZ, Ana Maria. **Pacote anticrime: comentários críticos à Lei 13.964/2019**. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025002/cfi/6/10!/4/20@0:47.6>> ISBN 978-85-97-02499-9. Acesso em 20 mar 2021

MENDES, Soraia da Rosa; SOUZA, Augusto César B. **O acordo de não persecução penal e o paradigma da prevenção no enfrentamento à corrupção e à macrocriminalidade econômica no Brasil: novas alternativas ao modelo punitivista tradicional**. Porto Alegre: Rev. Bras. de Direito Processual Penal, v. 6, n. 3, 2020. Disponível em: <<http://www.ibraspp.com.br/revista/index.php/RBDPP/article/view/374>>. Acesso em 25 mai. 2021.

MESSIAS, Mauro. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Michaelis. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=impunidade>> Acesso em 15 abr. 2021

Michaelis. **Moderno Dicionário Inglês & Português**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/>> Acesso em 15 abr 2021

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARA. **NOTA TÉCNICA Nº 001/2020**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf> acesso 20 de abr. 2021.

MIRABETE, Julio F.; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal: parte geral: arts. 1º a 120 do CP, volume 1**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2021. ISBN 978-85-97-02809-6. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028102/cfi/6/10!/4/18@0:77.4>> Acesso em 23 mar 2021

MOREIRA, António Júdice et al. **Mediação e arbitragem na administração pública: Brasil e Portugal**. São Paulo : Almedina, 2020. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556270678/cfi/0!/4/4@0.00:0.00>>
Acesso em 07 mai. 2021.

MORES, Ridendo C. **Beccaria dos delitos e das penas**. 2001. Disponível em:
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb000015.pdf>> Acesso em 01 abr. 2021

NETTO, A.V.S.; BRUNI, A.T.; AMARAL, C.D.P.; SAAD-DINIZ, E.; HERM **Pacote Anticrime - Comentários à Lei N. 13.964/2019**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. 9786556270579. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556270579/>>. Acesso em: 28 Ma. 2021

NOVAES, Felipe; BELLO, Rodrigo. **Manual de Prática Penal**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640348/cfi/6/2!/4/2@0.00:0.00>>
Acesso em 28 mai. 2021.

NUCCI, Guilherme de S. **Código de Processo Penal comentado**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal: Parte Especial - Vol. 3**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-8882-1. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988753/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>
Acesso em 2 abr. 2021

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal: parte geral: arts 1º a 120 do código penal**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. ISBN 978-85-309-9364-1. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993658/cfi/6/10!/4/14/16@0:58.8>> Acesso em 23 mar 2021

NUCCI, Guilherme de S. **Direito Penal: partes geral e especial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. ISBN 978-85309-8647-6. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986483/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>. Acesso em: 10 mai. 2021

NUCCI, Guilherme de S. **Prática forense penal**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-9139-5. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991401/cfi/6/2!/4/2@0.00:0>>
Acesso em: 12 mai. 2021

NUCCI, Guilherme de S. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6295-1. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>
Acesso em 10 mai. 2021

OLIVEIRA, Márcio B. A. de; MALTA, Allan D. T.; PEREIRA, Layon Nicolas D. **A defesa do agente público na ação de improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2020.

OLIVEIRA R., Rafael Carvalho. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/cfi/0!/4/2@100:0.00>
> Acesso em 02 abr. 2021.

OLIVEIRA R., Rafael Carvalho. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. ISBN 978-85-309-8945-3. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989460/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.0977>
> Acesso em 03 mai 2021.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2021. ISBN 978-85-97-02694-8. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026962/cfi/6/2!/4/2@0.00:0.00>>
Acesso em: 11 mai. 2021.

PACELLI, Eugênio. **Direito Penal e processual penal contemporâneos**. São Paulo: Atlas, 2019. ISBN 978-85-970-1939-1. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019407/cfi/6/2!/4/2@0.00:0.00>>
Acesso em 12 mai. 2021.

PAULA, Ana Paula Guimarães de; FARIA, Luísa Campos. **Acordos de Não Perseguição Cível: desafios e perspectivas**. Brasília: Revista da Defensoria Pública da União, 2020. Disponível em: <<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/382/228>> Acesso em 07 mai. 2021.

PENTEADO FILHO, Nestor S. **Manual Esquemático de Criminologia**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615858/cfi/65!/4/4@0.00:60.4>>
Acesso em 14 mar 2021.

PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. **Justiça penal negociada: uma análise do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. ISBN 978-85-519-1464-9.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Criminalidade organizada: investigação, direito e ciência**. São Paulo: Almedina, 2017. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584933143/cfi/0!/4/2@100:0.00>>
Acesso em 03 mar. 2021.

PEREIRA, Leydomar N. **Solução consensual na improbidade administrativa: Acordo de Não Perseguição Civil**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. Disponível em:
<https://www.amazon.com.br/Solu%C3%A7%C3%A3o-Consensual-Improbidade-Administrativa-persecu%C3%A7%C3%A3o-ebook/dp/B08H4P5S5C/ref=sr_1_1?__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&dchild=1&keywords=Solu%C3%A7%C3
>

%A3o+consensual+na+improbidade+administrativa%3A+Acordo+de+N%C3%A3o+Persecu%C3%A7%C3%A3o+Civil&qid=1622324649&sr=8-1> Acesso em 03 set. 2020.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **O crime do colarinho branco In Doutrinas Essenciais – Direito Penal Econômico e da Empresa. Direito Penal Econômico.** Org. DOTTI, René Ariel/PRADO, Luiz Regis, ed. Revista dos Tribunais, vol 2: São Paulo, 2011.

PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível.** Leme, SP: Mizuno, 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias.** Tempo Social; Revista Sociol. USP: São Paulo, 1997. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down153.pdf>> Acesso em 24 mar 2021

PINHO, Humberto D. B. de. **O Consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei Nº 8.429/1992 pela Lei Nº 13.964/2019.** Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença, [S.l.], v. 18, n. 1, jul. 2020. ISSN 2447-4290. Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/845>>. Acesso em: 22 maio 2021.

PRADO, Fabiana L. Z. do. **Reflexões sobre o acordo de não persecução cível.** Boletim do Ministério Público do Estado de Goiás – Centro de Apoio Operacional Área do Patrimônio Público e Terceiro Setor. Ano 2, n.2. março, 2020. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf>> Acesso em 08 mai. 2021.

PROCESSO Nº: 0805967-05.2016.4.05.8100 - APELAÇÃO CÍVEL, TRF-5 - Ap: 08059670520164058100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CAMARA CARRA, Data de Julgamento: 23-03-2021, 4ª TURMA. Disponível em: <<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=ac3d98640ae0e819d6c054c7b738b05b>> Acesso em 19 mai. 2021.

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROVIMENTO Nº 16/2021. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14578/>> Acesso em 25 mai. 2021.

QUINT, Lucas. **A possibilidade de relativização do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.** Santa Catarina: Repositório Institucional da UFSC, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219587>> Acesso em: 09 mai. 2021.

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02371-8. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597023725/cfi/6/2!/4/2@0:0>>. Acesso em 11 mai. 2021.

RANGEL, Tauã L. V. **DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS: INFORMALIDADE E INSTRUMENTALIDADE COMO PARADIGMAS DE UMA JUSTIÇA MAIS CÉLERE**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj048277.pdf/consult/cj048277.pdf>> Acesso em 09 mai. 2021.

Recurso Ordinário em Habeas Corpus Criminal, Nº RHC 200311/SC, Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental do HC nº 631.931/SC, Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, Relator: Min. Dias Toffoli, Julgado em: 15-04-2021). Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346177146&ext=.pdf>> Acesso em 13 mai. 2021.

ROCHA, Cesar A. **Cartas a um jovem juiz: cada processo hospeda uma vida**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

RODRIGUES, Thalita A. G. **Análise do acordo de não persecução penal e dos seus efeitos à luz do formalismo jurídico e da expansão da justiça negocial no Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14904>> Acesso em 13 mai. 2021.

SANTOS, Elaine Maria Geraldo dos; PEIXOTO, José Adelson L. **O espiritismo sob a perspectiva dos estudos e da conversão do médico Cesare Lombroso (1857-1909)**. CLIO - Revista de Pesquisa Histórica. v. 38, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/243467>> Acesso em 26 mar. 2021.

SANTOS, Kevyn Nickk R. dos. **Acordo de não persecução penal: alguns aspectos importantes sobre repercussões para o acusado**. Maringá: Unicesumar - Centro Universitário de Maringá, 2020. Disponível em: <<http://rdu.unicesumar.edu.br/handle/123456789/6785>> Acesso em 12 mai. 2021.

SANTOS, Marco Paulo Dutra. **Comentários ao pacote anticrime**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. ISBN 97885-309-9180-7. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991814/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>> Acesso em 11 mai. 2021.

SARDINHA, Leonardo Lopes. **Acordo de não persecução penal: uma análise de sua eficiência como instrumento consensual de resolução de conflitos penais, no âmbito da Justiça Criminal da Comarca de Birigui, estado de São Paulo**. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2751>> Acesso em 12 mai. 2021.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4, ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem: mediação, conciliação e negociação**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-9014-5. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990152/cfi/6/2!/4/2@0.00:0.00>>
Acesso em 07 mai. 2021.

SILVEIRA, Gabriel Eidelwein; Meneses, Nicodemos Coutinho de Meneses. **Corporações criminais no Brasil: a pena e as relações de poder no cárcere**. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Eidelwein-Silveira/publication/343994193_Corporacoes_criminais_no_Brasil_a_pena_e_as_relacoes_de_poder_no_carcere_Criminal_corporations_in_Brazil_punishment_and_power_relations_in_jail/links/5f4cf47a299bf13c50669fe3/Corporacoes-criminais-no-Brasil-a-pena-e-as-relacoes-de-poder-no-carcere-Criminal-corporations-in-Brazil-punishment-and-power-relations-in-jail.pdf> Acesso em 06 mai. 2021.

SILVEIRA, Gerson Daniel S. da. **Ministério Público: o equilíbrio entre o garantismo e o eficientismo na justiça penal consensual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUSA, Victor Hugo C. de. **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO E AÇÃO PENAL PÚBLICA: direito penal mínimo, máximo e a solução de casos criminais**. Anápolis, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.aee.edu.br/handle/aee/8572>> Acesso em 28 mai. 2021.

Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.661/MC – Rel. Min. Celso de Mello. Dje 23/08/2002. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>> Acesso em 03 abr. 2021.

Supremo Tribunal Federal, Agravo Interno, Nº 835960 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator(a): Min. Rosa Weber, Julgado em 17-05-2021). Disponível em:
<https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_AI_835960_863c2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1622301326&Signature=vB1VQQ4fiT2g4t18oX859TW4Ttw%3D>. Acesso em 28 mai. 2021.

THAMAY, Renan K. **Teoria geral do processo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616268/cfi/0!/4/4@0.00:0.00>>
Acesso em 10 mai. 2021.

TONIN, Mauricio Morais. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público**. São Paulo: Almedina, 2019. Disponível em:
<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584934720/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>>
Acesso em 10 mai. 2021

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2020**. Transparência Internacional - Brasil. Disponível em:
<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020>> Acesso em 08 abr. 2021

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **BRAZIL: SETBACKS IN THE LEGAL AND INSTITUTIONAL ANTI-CORRUPTION FRAMEWORKS -2020 UPDATE**. Transparência

Internacional. Disponível

em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks-2020>> Acesso em 08 abr. 2021

TRISTÃO, Ivan M. **O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PELOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**. Londrina: Revista científica Scienta Iuris, v. 13, 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4001>> Acesso em 10 mai 2021.

VALENTIM, William. **A expansão do direito penal negociado no Brasil: o avanço da (in)justiça social**. Lins: 2020. Disponível em: <<http://www.unisalesiano.edu.br/biblioteca/monografias/63238.pdf>> Acesso em 28 mai. 2021.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Crimes Eleitorais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

WALMSLEY, Andréa; CIRENO, Lígia; BARBOZA, Márcia N. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO. **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Coletânea de artigos, vol. 7, Brasília, 2020. Disponível em: <https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/2CCR_Coletanea_Artigos_FINAL.pdf#page=13> Acesso em 13 mai. 2021.

WILLMS, William Henrique. **Acordo de não persecução penal: a aplicabilidade da justiça criminal negocial perante o ordenamento jurídico brasileiro**. Florianópolis, 2020. Disponível em: <<https://riuni.unisul.br/handle/12345/11726>> Acesso em 18 mai. 2021.

WUNDERLICH, Alexandre; LIMA, Camile E. de; COSTA, Antonio M.; RAMOS, Marcelo B. **Acordo de não persecução penal**. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, n. 26, 2020. Disponível em: <<https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/11>>. Acesso em 29 mai. 2021

ANEXOS

ANEXO A - Provimento nº 16/2021 - PGJ:

Art. 1.º Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito de suas respectivas atribuições, **poderão celebrar Acordo de Não Persecução Cível com pessoas físicas e/ou jurídicas**, nas hipóteses configuradoras, em tese, de **improbidade administrativa, na fase extrajudicial ou no curso da respectiva ação judicial**, sem prejuízo do ressarcimento ao erário, do perdimento de bens ou valores eventualmente acrescidos ilicitamente ao patrimônio e da aplicação de pelo menos uma das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado e o dano causado.

Art. 2.º [...].

§ 1.º A **celebração** do Acordo de Não Persecução Cível e a **definição das sanções e seus patamares deverão levar em conta:**

I - a personalidade do agente;

II - a capacidade financeira do agente, bem como o proveito patrimonial por ele auferido;

III - a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade administrativa;

IV - a extensão do dano causado;

V - a vantajosidade para o interesse público;

VI - as sanções aplicadas em casos semelhantes já julgados pelos tribunais pátrios.

§ 2.º A celebração do Acordo de Não Persecução Cível **não afasta**, necessariamente, eventuais responsabilidades administrativa e penal do pactuante, pelo mesmo fato [...].

§ 3.º O Acordo de Não Persecução Cível poderá ser firmado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento preparatório, bem como após o oferecimento da ação de improbidade administrativa, até o seu trânsito em julgado.

[...]

Art. 3.º Constitui pressuposto do Acordo de Não Persecução Cível a demonstração, no caso concreto, da **vantajosidade ao interesse público da adoção de solução consensual** em relação ao ajuizamento de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ou seu prosseguimento [...].

Art. 4.º O descumprimento do acordo, ainda que parcial, acarretará a rescisão do ajuste em relação às obrigações que ainda não foram satisfeitas, com o vencimento antecipado destas, possibilitando ao **órgão do Ministério Público promover a execução do título, além de ajuizamento de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ou prosseguimento da ação judicial em andamento.**

Art. 5.º As tratativas que envolverem ilícitos puníveis na **esfera cível e criminal serão estabelecidas preferencialmente de forma conjunta** pelos órgãos do Ministério Público [...].

Art. 6.º O **instrumento** que formalizar o Acordo de Não Persecução Cível deverá conter os seguintes itens:

I - identificação e qualificação do pactuante;

II - sucinta descrição do fato, com a respectiva tipificação legal em tese, não sendo condição obrigatória a assunção de responsabilidade pelo ato ilícito praticado;

III - quantificação e extensão do dano ao erário e dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, quando houver;

IV - compromisso de cessação do envolvimento do pactuante com o ato ilícito, nos casos em que tiver havido prévia assunção de responsabilidade;

V - dever de reparação do dano, bem como perdimento de bens e valores acrescidos ilicitamente;

VI - previsão de aplicação de no mínimo uma das medidas sancionatórias previstas na Lei nº 8.429/92, observados os limites máximos e mínimos legais, além de outras obrigações de fazer ou não fazer que se revelem pertinentes ao caso e não sejam defesas em lei;

VII - previsão de multa cominatória para a hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas;

[...]

§ 1.º Poderá ser exigido, **como condição para a celebração do acordo, o oferecimento de garantias** do cumprimento dos compromissos de pagamento de multa civil, do ressarcimento do dano e da transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado.

[...]

Art. 7.º No caso de pagamento de multa civil, o valor deverá ser revertido à pessoa jurídica lesada.

§ 1.º Os **valores** decorrentes de astreintes e reparação de dano moral coletivo **serão revertidos** preferencialmente em favor do **Fundo de Reconstituição de Bens Lesados(FRBL-RS) ou de fundos federais, estaduais e/ou municipais que tenham como escopo específico o enfrentamento à corrupção.**

[...]

Art. 8.º Quando da celebração do Acordo de Não Persecução Cível, o pactuante **deverá** estar assistido por **advogado.**

[...]

Art. 13. O membro do Ministério Público, ao encaminhar o acordo à homologação judicial, com vistas a conferir efetividade às obrigações assumidas pelo compromissário, deverá requerer ao Juízo a adoção das providências necessárias, após o trânsito em julgado da decisão homologatória, de comunicação à Corregedoria Regional Eleitoral do TRE-RS [...].

[...]

Art. 15. Após o trânsito em julgado, na fase de cumprimento de sentença e de execução, poderá ser celebrado ajuste estruturante em relação aos títulos executivos judiciais [...].

[...] (PGJ, BRASIL, 2021, grifo nosso).