

O PAPEL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NA REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

THE ROLE OF THE NON-PROSECUTION AGREEMENT IN REDUCING LITIGATION AND PRISON OVERCROWDING

Matheus de Oliveira Camargos¹
Victor Antônio Bueno Araujo²
Maria Laura Vargas Cabral³

RESUMO: O presente trabalho aborda o papel do Acordo de Não Persecução Penal no contexto da crise do sistema de justiça criminal brasileiro, marcada pela elevada litigiosidade, morosidade processual e superlotação carcerária. Parte-se da compreensão de que o modelo tradicional de persecução penal, pautado na ampla judicialização dos conflitos penais, tem se mostrado insuficiente para oferecer respostas proporcionais e eficientes diante da diversidade das infrações, especialmente nos casos de menor gravidade. Nesse cenário, o ANPP, positivado pela Lei n.º 13.964/2019 e inserido no art. 28-A do Código de Processo Penal, apresenta-se como mecanismo de justiça penal consensual voltado à racionalização da atuação estatal, à redução da judicialização desnecessária e à contenção do encarceramento desproporcional. O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o papel do ANPP na redução da litigiosidade e da superlotação carcerária no sistema de justiça criminal brasileiro, considerando tanto seus impactos práticos quanto suas limitações. Para tanto, o estudo examinou os fundamentos teóricos e normativos do instituto, seus requisitos legais, suas condições de aplicação, seus reflexos sobre a celeridade processual e sua possível contribuição para a diminuição do fluxo de ingresso no sistema prisional. Concluiu-se que o ANPP representa instrumento relevante para a modernização da justiça criminal, desde que aplicado de forma uniforme, criteriosa e articulada entre Ministério Público, defesa técnica e Poder Judiciário, pois sua efetividade depende não apenas da previsão legal, mas também da superação de resistências culturais, da padronização de critérios e do fortalecimento institucional dos sujeitos processuais envolvidos.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal. Justiça penal consensual. Litigiosidade. Superlotação carcerária. Política criminal.

¹ Centro Universitário UNA – Campus Divinópolis.

² Centro Universitário UNA – Campus Divinópolis.

³ Mestre pelo PPGD Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT/ 2019). Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (2017). Graduada em Direito pela Faculdades Integradas Pitágoras - Divinópolis (2016). Advogada. Sócia do Escritório Vargas Cabral Advocacia. Professora Universitária (desde 2017).

ABSTRACT: This paper addresses the role of the Non-Prosecution Agreement (ANPP) in the context of the crisis in the Brazilian criminal justice system, marked by high levels of litigation, procedural delays, and prison overcrowding. It starts from the understanding that the traditional model of criminal prosecution, based on the extensive judicialization of criminal conflicts, has proven insufficient to offer proportionate and efficient responses to the diversity of offenses, especially in cases of lesser severity. In this scenario, the ANPP, established by Law No. 13.964/2019 and included in Article 28-A of the Code of Criminal Procedure, presents itself as a mechanism of consensual criminal justice aimed at rationalizing state action, reducing unnecessary judicialization, and containing disproportionate incarceration. The general objective of this research is to analyze the role of the ANPP in reducing litigation and prison overcrowding in the Brazilian criminal justice system, considering both its practical impacts and its limitations. To this end, the study examines the theoretical and normative foundations of the institution, its legal requirements, its conditions of application, its impact on procedural efficiency, and its potential contribution to reducing the flow of people entering the prison system. It concludes that the Non-Prosecution Agreement (ANPP) represents a relevant instrument for the modernization of criminal justice, provided it is applied uniformly, judiciously, and in a coordinated manner between the Public Prosecutor's Office, legal counsel, and the Judiciary, since its effectiveness depends not only on legal provision but also on overcoming cultural resistance, standardizing criteria, and strengthening the institutional capacity of the procedural actors involved.

Keywords: Non-Prosecution Agreement. Consensual criminal justice. Litigation. Prison overcrowding. Criminal policy.

1 INTRODUÇÃO

2

A crise do sistema de justiça criminal brasileiro não é recente nem superficial. O congestionamento dos tribunais e a superlotação das prisões constituem manifestações interligadas de um mesmo problema estrutural, relacionado a um modelo de persecução penal que, historicamente, operou sob lógica de intervenção ampla e pouco seletiva, sem distinguir adequadamente os casos que efetivamente demandam a atuação integral do aparato estatal daqueles que poderiam receber tratamento jurídico menos gravoso e mais racional (Lopes Jr., 2023; Brasil, 2023). Nesse sentido, Lopes Jr. (2023) observa que a tradição processual penal fundada na centralidade do processo e na expansão da intervenção estatal contribuiu para a formação de uma estrutura lenta, burocratizada e progressivamente incapaz de oferecer respostas proporcionais à diversidade das demandas penais.

Essa realidade impõe desafios que ultrapassam a esfera meramente administrativa. A morosidade judicial e o encarceramento excessivo repercutem diretamente sobre a dignidade das pessoas submetidas ao sistema penal, comprometem a credibilidade das instituições e fragilizam a confiança social na prestação jurisdicional (Brasil, 2023; Lopes Jr., 2023). Além disso, o agravamento da crise prisional e a persistência de elevados índices de processos

pendentes evidenciam que a resposta penal tradicional, quando aplicada de modo uniforme a situações de gravidade distinta, tende a produzir ineficiência institucional e desproporcionalidade material (Brasil, 2023; Pacelli; Callegari, 2023). Compreender as razões que conduziram a esse quadro e identificar os instrumentos desenvolvidos para enfrentá-lo constitui, assim, tarefa relevante no âmbito do direito penal e processual penal contemporâneo.

Foi nesse contexto que o Acordo de Não Persecução Penal passou a ocupar espaço de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após sua positivação pela Lei n.º 13.964/2019, que inseriu o art. 28-A no Código de Processo Penal (Brasil, 2019). O instituto autoriza que o Ministério Público, presentes os requisitos legais, deixe de oferecer denúncia e proponha ao investigado o cumprimento de determinadas condições como alternativa à persecução penal formal. Conforme assinalam Mendes e Souza (2020), a incorporação do ANPP ao sistema jurídico brasileiro reflete movimento mais amplo de racionalização da resposta estatal ao delito, em sintonia com a valorização de mecanismos consensuais voltados à eficiência, à proporcionalidade e à adequação da intervenção penal.

Entretanto, a simples existência de previsão normativa não é suficiente para assegurar, por si só, a transformação da realidade institucional. A efetividade do ANPP depende de sua aplicação uniforme, da existência de critérios interpretativos minimamente estáveis e da atuação coordenada dos órgãos responsáveis por sua celebração, homologação e fiscalização (Arruda; Médici, 2024; Pacelli; Callegari, 2023). Sem esses elementos, o instituto corre o risco de apresentar baixa capilaridade prática ou de ser aplicado de forma desigual, comprometendo a isonomia e reduzindo seu potencial como instrumento de política criminal (Arruda; Médici, 2024; Pereira, 2020).

Diante desse quadro, o presente trabalho propõe-se a investigar em que medida o Acordo de Não Persecução Penal tem contribuído, na prática, para a redução da litigiosidade judicial e da superlotação carcerária no Brasil. O problema central da pesquisa pode ser assim formulado: considerando os desafios de aplicação uniforme, a resistência de parte dos operadores do Direito e as limitações estruturais do sistema penal, qual tem sido o real alcance do ANPP enquanto instrumento de política criminal voltado à racionalização da persecução penal e à contenção do encarceramento desnecessário? A formulação desse problema encontra respaldo na doutrina que analisa a consensualidade penal como técnica de reorganização da resposta estatal e, ao mesmo tempo, reconhece os entraves institucionais que condicionam sua efetividade (Mendes; Souza, 2020; Pereira, 2020; Arruda; Médici, 2024).

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o papel do ANPP na redução da litigiosidade e da superlotação carcerária no sistema de justiça criminal brasileiro, considerando tanto seus impactos práticos quanto suas limitações. Para tanto, busca-se examinar a origem e os fundamentos normativos do instituto, compreender sua inserção no contexto da justiça penal consensual, avaliar seus efeitos sobre a celeridade processual e identificar sua possível influência sobre a contenção do fluxo de ingresso no sistema prisional (Brasil, 2019; Pereira, 2020; Arruda; Médici, 2024). Trata-se, portanto, de investigação voltada à compreensão do ANPP como mecanismo jurídico que articula eficiência institucional, proporcionalidade da resposta penal e racionalização da persecução estatal.

O trabalho estrutura-se a partir do exame da crise do sistema penal brasileiro, da transformação da política criminal e da consolidação da justiça penal consensual, situando, nesse contexto, os fundamentos jurídicos do Acordo de Não Persecução Penal. Em seguida, analisam-se os requisitos, as condições e os limites legais do instituto, bem como seus reflexos sobre a redução da litigiosidade e sobre a superlotação carcerária, sem desconsiderar os desafios relacionados à sua aplicação prática. Por fim, o estudo aborda o papel dos sujeitos processuais na efetivação do ANPP, considerando que a atuação articulada do Ministério Público, da defesa e do Judiciário constitui condição relevante para que o instituto alcance, de maneira concreta, as finalidades que justificaram sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O exame do Acordo de Não Persecução Penal exige, inicialmente, sua inserção em contexto mais amplo de transformação da política criminal e de reconfiguração das formas de atuação do sistema de justiça criminal brasileiro. A consolidação do instituto não pode ser compreendida de maneira isolada, como simples inovação legislativa, pois decorre de cenário marcado pela crise do modelo punitivo tradicional, pela sobrecarga do Judiciário, pela superlotação carcerária e pela busca por mecanismos mais proporcionais, eficientes e juridicamente adequados de persecução penal (Lopes Jr., 2023; Brasil, 2023; Pereira, 2020). Nesse sentido, o presente referencial teórico examina os fundamentos da justiça penal consensual, a base normativa do ANPP, seus requisitos e limites legais, bem como seus possíveis reflexos sobre a litigiosidade e o encarceramento, sem desconsiderar os desafios práticos e institucionais que condicionam sua efetiva aplicação no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2019; Mendes; Souza, 2020; Arruda; Médici, 2024).

2.1 Crise do sistema penal brasileiro e transformação da política criminal

Durante décadas, o sistema de justiça criminal brasileiro foi estruturado a partir da premissa de que toda infração penal deveria, necessariamente, resultar na instauração de um processo judicial. A obrigatoriedade da ação penal foi historicamente compreendida como expressão de legalidade e rigor institucional, enquanto soluções alternativas ao processo eram vistas com desconfiança. Com o passar do tempo, contudo, esse modelo revelou sinais evidentes de esgotamento. Conforme observa Lopes Jr. (2023), a adoção de uma lógica de intervenção máxima contribuiu para a formação de um sistema lento, burocratizado e incapaz de oferecer respostas proporcionais à diversidade dos conflitos penais. Pacelli e Callegari (2023) também assinalam que a estrutura tradicional da persecução penal, quando aplicada indistintamente a realidades muito diversas, tende a ampliar a morosidade e a reduzir a eficiência da resposta estatal.

A crise do sistema penal brasileiro não se resume, portanto, a um problema de excesso de demandas ou de deficiência administrativa. Trata-se de uma crise estrutural, relacionada à incapacidade do modelo tradicional de diferenciar adequadamente situações de gravidade muito distinta. Quando o aparato estatal mobiliza a mesma racionalidade formal para lidar com delitos graves e infrações de menor potencial ofensivo, produz-se uma distorção que compromete a efetividade e a legitimidade da resposta penal. Nessa perspectiva, Lopes Jr. (2023) critica a centralidade absoluta do processo penal como resposta uniforme a toda infração, enquanto Greco (2023) destaca que a intervenção penal deve observar critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, sob pena de se converter em instrumento disfuncional e excessivo. A igualdade meramente formal, nesse contexto, deixa de representar justiça material e passa a gerar tratamentos desproporcionais, incompatíveis com a complexidade concreta da realidade social.

Esse quadro é confirmado por dados institucionais. Os relatórios do Conselho Nacional de Justiça evidenciam a persistência de elevados índices de processos criminais pendentes, revelando um cenário de congestionamento que não se resolve apenas com a ampliação da estrutura judiciária (Brasil, 2023). A morosidade processual, somada à sobrecarga das varas criminais e à dificuldade de conclusão célere dos feitos, demonstra que o modelo punitivo clássico passou a operar com baixa capacidade de resposta. Em vez de assegurar eficiência e previsibilidade, o sistema frequentemente prolonga conflitos, consome recursos excessivos e entrega soluções tardias, realidade que reforça as críticas formuladas por Lopes Jr. (2023) e por

Pacelli e Callegari (2023) à insuficiência funcional do modelo processual tradicional diante da complexidade contemporânea da persecução penal.

Paralelamente à litigiosidade excessiva, a crise do sistema penal brasileiro também se manifesta na expansão do encarceramento. O uso recorrente da prisão, inclusive em contextos que não envolvem violência ou grave ameaça, contribuiu para o agravamento da superlotação carcerária e para a intensificação de problemas já conhecidos, como a violação de direitos fundamentais, a precariedade das condições prisionais e o fortalecimento de dinâmicas criminógenas no interior do cárcere (Brasil, 2023). Nesse cenário, a política criminal fundada no encarceramento como resposta prioritária passou a ser questionada não apenas por sua severidade, mas também por sua manifesta ineficácia, uma vez que o excesso de repressão não tem se mostrado suficiente para assegurar racionalidade, celeridade ou prevenção adequada (Greco, 2023; Arruda; Médici, 2024).

Foi justamente diante desse contexto de crise que se intensificou, no plano jurídico e institucional, a busca por modelos mais racionais de persecução penal. A transformação da política criminal brasileira decorre do reconhecimento de que nem toda infração exige a mesma forma de intervenção estatal e de que a legitimidade do sistema também depende de sua capacidade de atuar com proporcionalidade, seletividade e eficiência (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020). A resposta penal deixa, assim, de ser pensada exclusivamente sob a lógica da máxima repressão e passa a incorporar critérios de adequação voltados à construção de soluções compatíveis com a gravidade da conduta e com as particularidades de cada caso, em consonância com a ideia de racionalização do poder punitivo destacada pela doutrina processual penal contemporânea (Lopes Jr., 2023; Pacelli; Callegari, 2023).

A Constituição Federal de 1988 teve papel decisivo nesse processo de reorientação. Ao consagrar princípios como a dignidade da pessoa humana, a proporcionalidade e a razoável duração do processo, o texto constitucional forneceu bases normativas para a ampliação de mecanismos alternativos no âmbito penal. Conforme destaca Pereira (2020), essa abertura constitucional permitiu a consolidação de institutos voltados à consensualidade, sinalizando que a adoção de soluções negociadas não representa ruptura com a ordem constitucional, mas desenvolvimento coerente de seus fundamentos. Mendes e Souza (2020) reforçam essa compreensão ao sustentar que a modernização da persecução penal exige instrumentos compatíveis com um modelo menos rígido e mais funcional de resposta estatal.

Essa transformação também possui dimensão cultural e institucional. A progressiva aceitação de mecanismos consensuais exigiu reconfiguração do papel desempenhado pelos atores do sistema de justiça criminal. O Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário passaram a lidar com a necessidade de construir respostas juridicamente válidas que não se confundem, necessariamente, com a instauração e o prosseguimento da ação penal. Nesse sentido, Mendes e Souza (2020) observam que a incorporação de práticas negociais redefine a atuação ministerial, ampliando sua capacidade de formular estratégias de persecução penal mais ajustadas à realidade concreta dos casos. Pereira (2020), por sua vez, assinala que a consensualidade penal introduz nova racionalidade no processo penal, apta a redistribuir funções e a conferir maior funcionalidade ao sistema.

Essa mudança de paradigma também se relaciona com a necessidade de racionalizar o uso dos recursos institucionais. Um sistema que insiste em submeter toda infração ao mesmo percurso procedimental tende a desperdiçar tempo, estrutura e energia estatal com situações que poderiam receber tratamento mais célere e proporcional. Em contrapartida, a adoção de mecanismos diferenciados para casos de menor gravidade permite concentrar esforços nos delitos que realmente exigem persecução penal plena, aumentando a capacidade de resposta das instituições e favorecendo atuação mais qualificada (Arruda; Médici, 2024; Mendes; Souza, 2020). Nessa linha, Pacelli e Callegari (2023) sustentam que a racionalização da persecução penal não implica enfraquecimento da tutela estatal, mas aprimoramento de sua eficiência e de sua adequação prática.

Além disso, a transformação da política criminal guarda relação direta com o enfrentamento da superlotação carcerária. Como apontam Arruda e Médici (2024), soluções consensuais, quando adequadamente aplicadas, podem contribuir para conter o encarceramento desnecessário e favorecer respostas mais eficazes em termos de responsabilização e prevenção. O reconhecimento dessa possibilidade não decorre de abrandamento indevido da repressão penal, mas da constatação de que o cárcere, empregado de forma excessiva e indiscriminada, perde funcionalidade e passa a intensificar os problemas que deveria combater (Brasil, 2023; Greco, 2023). Sob esse enfoque, a consensualidade penal passa a ser compreendida como mecanismo compatível com uma política criminal mais racional, proporcional e comprometida com a efetividade da resposta estatal.

Desse modo, a crise do sistema penal brasileiro impulsionou transformação relevante na política criminal, marcada pela superação gradual da lógica exclusivamente punitivista e pela

abertura a mecanismos de intervenção mais proporcionais e eficientes. Nesse contexto, a consensualidade passa a ocupar espaço crescente no ordenamento jurídico como expressão de nova racionalidade persecutória, voltada à redução da litigiosidade, à racionalização da resposta estatal e à contenção do encarceramento excessivo (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020; Arruda; Médici, 2024).

2.2 Justiça penal consensual e fundamentos jurídicos do Acordo de Não Persecução Penal

A transformação da política criminal brasileira, impulsionada pela crise do sistema penal e pela necessidade de respostas mais proporcionais e eficientes, abriu espaço para a consolidação de mecanismos de justiça penal consensual. Nesse cenário, a consensualidade passou a ser compreendida como técnica legítima de racionalização da persecução penal, fundada na premissa de que o enfrentamento de determinadas infrações pode ocorrer por meios diversos da ação penal tradicional, desde que preservadas as garantias fundamentais e a finalidade pública da resposta estatal (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020). Conforme explica Pereira (2020), esse movimento introduz nova racionalidade no processo penal, permitindo ao Estado ajustar a intensidade de sua atuação à gravidade da conduta e às peculiaridades do caso concreto. Em sentido convergente, Lopes Jr. (2023) sustenta que a incorporação de mecanismos negociais corresponde à adaptação funcional do processo penal às exigências contemporâneas de proporcionalidade e eficiência.

No ordenamento jurídico brasileiro, a valorização de soluções consensuais não surgiu de forma abrupta, mas resultou de processo gradual de abertura normativa e institucional. A experiência anterior com institutos como a transação penal e a suspensão condicional do processo já demonstrava que a consensualidade poderia conviver com os princípios constitucionais do devido processo legal, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana (Pereira, 2020). Nesse sentido, o desenvolvimento de mecanismos negociais no âmbito penal não representa ruptura com a legalidade, mas desdobramento de política criminal voltada à adequação da resposta estatal e à contenção dos efeitos disfuncionais do modelo estritamente punitivo (Mendes; Souza, 2020; Pacelli; Callegari, 2023). Tal compreensão também se harmoniza com a leitura de Lopes Jr. (2023), para quem a legitimidade do processo penal contemporâneo depende da capacidade de oferecer respostas diferenciadas para situações distintas, sem perda de controle jurídico.

É nesse contexto que se insere o Acordo de Não Persecução Penal. Antes de sua positivação pela Lei n.º 13.964/2019, o instituto já havia sido previsto pela Resolução n.º 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, circunstância que gerou intenso debate acerca dos limites da atuação ministerial e da possibilidade de formulação de obrigações sem previsão legal expressa. Mendes e Souza (2020) registram que esse movimento antecipou, no plano prático, demanda institucional concreta por instrumentos aptos a racionalizar a persecução penal em hipóteses nas quais a instauração da ação penal se revelava desnecessária ou desproporcional. A posterior incorporação do instituto ao Código de Processo Penal, por meio do art. 28-A, conferiu-lhe fundamento legal expresso e maior densidade normativa, consolidando sua inserção no sistema de justiça criminal brasileiro (Brasil, 2019; Pacelli; Callegari, 2023).

Esse percurso pré-legislativo é revelador da própria natureza do instituto. O ANPP não surgiu como construção abstrata dissociada da realidade forense, mas como resposta a necessidades sentidas no cotidiano do sistema de justiça criminal. Sua posterior incorporação ao Código de Processo Penal pelo chamado Pacote Anticrime conferiu densidade normativa a prática que já vinha sendo debatida e testada institucionalmente (Brasil, 2019; Mendes; Souza, 2020). Sob esse aspecto, o instituto passou a contar com fundamento legal expresso e com inserção mais nítida na política criminal contemporânea, especialmente no contexto de valorização de mecanismos de desjudicialização e racionalização da resposta penal (Pereira, 2020; Arruda; Médici, 2024).

Do ponto de vista dogmático, o ANPP representa importante expressão da justiça penal consensual no processo penal brasileiro. Lopes Jr. (2023) ressalta que os instrumentos negociais devem ser compreendidos como adaptações funcionais do processo penal às exigências contemporâneas, e não como concessões indevidas ao infrator. O acordo, portanto, não significa renúncia estatal à persecução penal, mas reorganização da resposta jurídica, mediante a substituição da ação penal por solução formalmente pactuada, juridicamente controlada e orientada por critérios legais (Brasil, 2019; Lopes Jr., 2023). Nessa mesma linha, Pereira (2020) assinala que a consensualidade não enfraquece a função estatal de responsabilização, mas a reposiciona dentro de um modelo de intervenção penal mais proporcional e funcional.

Essa reconfiguração também afeta o papel dos sujeitos processuais. Ao admitir que o Ministério Público proponha solução consensual ao investigado, o sistema passa a reconhecer que a atuação estatal pode ser mais seletiva, racional e adequada às circunstâncias do caso. Mendes e Souza (2020) observam que a incorporação de práticas negociais amplia a capacidade

institucional de formulação de respostas penais compatíveis com a complexidade concreta dos conflitos, sem afastar a necessidade de controle judicial e de observância às garantias fundamentais. Pacelli e Callegari (2023) reforçam essa compreensão ao destacar que a consensualidade, para ser legítima, deve operar dentro de parâmetros normativos claros e sob fiscalização jurisdicional, o que impede sua confusão com soluções arbitrárias ou informais.

Desse modo, o Acordo de Não Persecução Penal deve ser compreendido como resultado de mudança mais ampla na política criminal brasileira, marcada pela valorização da consensualidade, pela racionalização da persecução penal e pela busca de respostas juridicamente legítimas, proporcionais e eficientes (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020; Arruda; Médici, 2024). Trata-se, assim, de instituto que sintetiza a passagem de um modelo rigidamente processualizado para lógica de intervenção penal mais flexível, sem afastamento dos compromissos constitucionais que estruturam o sistema de justiça criminal (Brasil, 2019; Lopes Jr., 2023; Pacelli; Callegari, 2023).

2.3 Requisitos, condições e limites legais do ANPP

Com a entrada em vigor da Lei n.º 13.964/2019, o art. 28-A do Código de Processo Penal passou a disciplinar expressamente o Acordo de Não Persecução Penal, estabelecendo os pressupostos jurídicos para sua celebração (Brasil, 2019). A previsão legal conferiu maior segurança normativa ao instituto, delimitando as hipóteses em que ele pode ser utilizado e reduzindo margens excessivas de discricionariedade. Pacelli e Callegari (2023) destacam que a positivação do ANPP representou avanço relevante justamente por fixar balizas objetivas para sua aplicação e, com isso, fortalecer a isonomia e a legitimidade da atuação ministerial. Em sentido semelhante, Pereira (2020) assinala que a inserção do instituto no Código de Processo Penal consolidou, em plano normativo, a lógica da consensualidade penal dentro de parâmetros jurídicos mais definidos.

Entre os requisitos legais, destacam-se a ausência de violência ou grave ameaça na conduta investigada, a pena mínima inferior a quatro anos e a exigência de confissão formal e circunstanciada por parte do investigado, além da necessidade de que o acordo se mostre suficiente para reprovação e prevenção do crime (Brasil, 2019). Esses elementos evidenciam que sua celebração não decorre automaticamente do simples preenchimento de critérios formais, mas de juízo de adequação compatível com as finalidades da política criminal e com a análise concreta do caso (Pacelli; Callegari, 2023; Pereira, 2020). O ANPP, portanto, não constitui

direito subjetivo irrestrito do investigado, tampouco faculdade arbitrária do Ministério Público, mas instrumento jurídico submetido a requisitos legais e a controle de juridicidade, conforme a sistemática do art. 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 2019; Lopes Jr., 2023).

A exigência de confissão formal e circunstanciada constitui um dos aspectos mais sensíveis da disciplina legal do instituto. De um lado, ela opera como elemento que justifica a substituição da persecução penal tradicional por resposta consensual; de outro, exige cautela redobrada quanto à voluntariedade da manifestação do investigado e à assistência técnica adequada. Nesse ponto, a legitimidade do acordo depende da observância efetiva das garantias processuais, evitando-se que a busca por eficiência comprometa a liberdade de escolha ou produza situações de vulnerabilidade negocial (Pereira, 2020; Lopes Jr., 2023). A doutrina destaca, assim, que a consensualidade penal somente se legitima quando acompanhada de efetiva proteção à autonomia da vontade e de controle quanto à regularidade do procedimento (Pereira, 2020; Pacelli; Callegari, 2023).

Além dos pressupostos para a celebração, a própria estrutura do ANPP envolve a imposição de condições a serem cumpridas pelo investigado, nos termos previstos em lei (Brasil, 2019). Tais condições devem guardar pertinência com a finalidade de reprovação e prevenção do delito, preservando a proporcionalidade e a razoabilidade da resposta estatal (Pacelli; Callegari, 2023; Greco, 2023). O acordo não consiste, assim, em simples renúncia à persecução penal, mas em forma alternativa de responsabilização, com efeitos concretos sobre a esfera jurídica do compromissário. É precisamente por isso que Lopes Jr. (2023) adverte que instrumentos negociais não podem ser confundidos com mecanismos de impunidade, já que pressupõem deveres, controle institucional e consequências jurídicas em caso de inadimplemento. Mendes e Souza (2020) reforçam essa compreensão ao sustentarem que os mecanismos consensuais representam forma distinta de atuação estatal, e não supressão da resposta penal.

A objetividade normativa do art. 28-A do Código de Processo Penal constitui um dos pontos fortes do instituto. Quando a lei define com clareza os limites materiais e procedimentais do acordo, protege o investigado contra propostas abusivas e, ao mesmo tempo, resguarda o Ministério Público contra questionamentos relacionados à arbitrariedade de sua atuação (Brasil, 2019; Pacelli; Callegari, 2023). A precisão dos parâmetros legais funciona, portanto, como elemento de efetividade, pois torna o acordo mais previsível, controlável e compatível com a exigência de tratamento isonômico (Pereira, 2020). Sob essa ótica, a legalidade não atua como

obstáculo à consensualidade, mas como condição para sua legitimidade e para sua adequada inserção no sistema processual penal.

Todavia, a aplicação do ANPP também encontra limites jurídicos e institucionais que precisam ser reconhecidos. O acordo não é cabível em qualquer hipótese, nem pode ser empregado de modo dissociado de seu desenho legal. Sua celebração pressupõe conformidade com os critérios do art. 28-A, controle judicial de legalidade e observância das balizas que estruturam a atuação do Ministério Público (Brasil, 2019; Lopes Jr., 2023). A consensualidade, nesse contexto, não elimina a juridicidade da persecução penal, mas a reorganiza dentro de parâmetros normativos estritos, compatíveis com o devido processo legal e com a função pública da atuação penal (Pereira, 2020; Pacelli; Callegari, 2023).

Apesar da relativa clareza legislativa, persistem controvérsias práticas relacionadas à uniformidade de aplicação do instituto. Arruda e Médici (2024) apontam que interpretações divergentes entre membros do Ministério Público e dificuldades operacionais na implementação do acordo têm produzido disparidades regionais que comprometem a isonomia. Isso demonstra que a existência de previsão legal expressa, embora indispensável, não basta por si só para assegurar efetividade homogênea. A padronização de critérios interpretativos e a capacitação contínua dos operadores do Direito permanecem, por isso, como exigências relevantes para que o ANPP produza os efeitos que justificaram sua incorporação ao ordenamento (Arruda; Médici, 2024; Mendes; Souza, 2020).

Desse modo, os requisitos, as condições e os limites legais do Acordo de Não Persecução Penal revelam que o instituto foi concebido para funcionar dentro de lógica de discricionariedade regrada, responsabilidade pactuada e controle jurídico (Brasil, 2019; Pacelli; Callegari, 2023). Sua eficácia depende justamente do equilíbrio entre flexibilidade e legalidade: flexibilidade para permitir respostas adequadas a casos de menor gravidade; legalidade para impedir distorções, abusos e aplicações desiguais (Pereira, 2020; Lopes Jr., 2023; Arruda; Médici, 2024).

2.4 O ANPP como instrumento de redução da litigiosidade

A litigiosidade no sistema penal brasileiro constitui problema estrutural, marcado pelo elevado volume de processos, pela sobrecarga das varas criminais e pela dificuldade de entrega de respostas jurisdicionais em tempo razoável. Não se trata apenas de excesso numérico de demandas, mas de dinâmica institucional que tende a se retroalimentar, na medida em que os

processos se acumulam, os prazos se alongam, os recursos se multiplicam e a capacidade de resposta do sistema se torna progressivamente mais limitada. Nesse contexto, Lopes Jr. (2023) observa que o modelo tradicional de persecução penal produziu um sistema incapaz de oferecer soluções proporcionais à crescente complexidade das demandas penais. Os dados institucionais do Conselho Nacional de Justiça corroboram esse diagnóstico ao evidenciarem a persistência de acervo elevado e de congestionamento na tramitação dos processos criminais (Brasil, 2023). O Acordo de Não Persecução Penal surge, nesse cenário, como mecanismo voltado à mitigação dessa litigiosidade estrutural.

A relevância do instituto decorre de sua capacidade de evitar a instauração de ações penais em hipóteses nas quais a solução consensual se revela juridicamente adequada e socialmente mais eficiente. Ao permitir que determinados casos sejam resolvidos sem o prosseguimento da persecução penal em juízo, o ANPP contribui para reduzir a entrada de novos processos no sistema e, por consequência, para aliviar parte do congestionamento que compromete a efetividade da justiça criminal (Brasil, 2023; Pereira, 2020). Os levantamentos anuais do Conselho Nacional de Justiça demonstram a persistência de altos índices de processos criminais pendentes, evidenciando que a sobrecarga do Judiciário criminal não é episódica, mas característica duradoura do sistema (Brasil, 2023). Nesse sentido, a consensualidade penal passa a desempenhar função relevante na racionalização do fluxo processual, sem afastar os compromissos com a legalidade e com a responsabilização.

Nessa perspectiva, cada acordo celebrado representa mais do que a simples não proposição de denúncia. Representa, em termos institucionais, a substituição de percurso processual potencialmente longo e dispendioso por resposta estatal formalizada, controlada e proporcional à gravidade da conduta. O ANPP, assim, opera como instrumento de desjudicialização seletiva, voltado à resolução mais célere de casos que não demandam, necessariamente, a integral mobilização da estrutura jurisdicional penal. Pacelli e Callegari (2023) destacam que, em situações nas quais a materialidade e os indícios de autoria já se encontram suficientemente delineados e a infração se enquadra nos parâmetros legais do acordo, a instauração da ação penal pode revelar-se contraproducente, sobretudo diante dos custos institucionais envolvidos. A própria previsão legal do art. 28-A do Código de Processo Penal reforça essa lógica ao admitir solução consensual para hipóteses delimitadas pelo legislador, em vez da imposição automática da via judicial tradicional (Brasil, 2019).

A redução da litigiosidade promovida pelo ANPP também se relaciona à racionalização da atuação dos órgãos do sistema de justiça. Em vez de direcionar o mesmo esforço estatal para todas as infrações penais, independentemente de sua gravidade concreta, o instituto permite que o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário concentrem maior atenção nos casos que efetivamente exigem persecução penal plena. Arruda e Médici (2024) assinalam que o acordo funciona, nesse sentido, como filtro apto a impedir que infrações de menor gravidade sobrecarreguem desnecessariamente o sistema, favorecendo a alocação mais eficiente dos recursos institucionais. Mendes e Souza (2020) também sustentam que a modernização da persecução penal exige instrumentos capazes de redistribuir os esforços estatais de modo mais funcional, compatibilizando eficiência institucional e garantias fundamentais.

Essa lógica não se confunde com flexibilização indevida da resposta penal. Ao contrário, decorre da compreensão de que a efetividade da política criminal não depende da adoção automática da via processual mais extensa, mas da escolha do instrumento mais adequado para cada situação (Pereira, 2020; Lopes Jr., 2023). Um investigado que celebra o acordo, cumpre as condições pactuadas e evita a reincidência produz, sob a ótica da política criminal, resultado potencialmente mais relevante do que aquele obtido após anos de tramitação processual, especialmente em hipóteses nas quais a sanção final seria substituída ou não privativa de liberdade. O ANPP, portanto, permite que a resposta estatal seja aferida menos pela intensidade formal do procedimento e mais por sua capacidade concreta de responsabilização e prevenção, em consonância com a leitura de Greco (2023) sobre a necessidade de respostas penais adequadas e proporcionais.

Cumprе reconhecer, contudo, que o potencial do instituto para reduzir a litigiosidade não decorre apenas de sua previsão legal. Sua efetividade depende da forma como é incorporado à prática institucional. A celebração ocasional de acordos, de modo residual ou hesitante, tende a produzir impacto limitado sobre o volume global de processos. Para que o ANPP exerça função relevante na contenção da litigiosidade, torna-se necessária mudança de cultura jurídica, com valorização efetiva da consensualidade pelos membros do Ministério Público, adequada orientação da defesa técnica e atuação célere do Judiciário na análise e homologação dos ajustes (Arruda; Médici, 2024; Mendes; Souza, 2020). A mera existência do instituto, portanto, não assegura por si só a racionalização do sistema, sendo indispensável sua aplicação consistente e juridicamente orientada.

Sob esse enfoque, a consensualidade passa a desempenhar papel importante na modernização da persecução penal. Pereira (2020) destaca que ela amplia a autonomia ministerial e favorece respostas mais proporcionais, enquanto Mendes e Souza (2020) observam que a racionalização da atuação penal exige instrumentos capazes de conciliar garantias individuais e eficiência estatal. O ANPP se insere precisamente nesse movimento, ao oferecer solução juridicamente controlada para casos de menor gravidade, contribuindo para a contenção do congestionamento judicial sem afastar o compromisso com a legalidade e com a responsabilização (Brasil, 2019; Pacelli; Callegari, 2023).

Desse modo, o Acordo de Não Persecução Penal pode ser compreendido como importante instrumento de redução da litigiosidade no sistema penal brasileiro. Ao evitar a judicialização desnecessária de determinados conflitos, favorecer a celeridade da resposta estatal e permitir melhor distribuição dos esforços institucionais, o instituto reforça política criminal orientada pela proporcionalidade, pela eficiência e pela racionalização da persecução penal (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020; Arruda; Médici, 2024).

2.5 O ANPP e seus reflexos sobre a superlotação carcerária e os desafios de aplicação

A superlotação carcerária constitui uma das manifestações mais graves da crise do sistema penal brasileiro. Mais do que um problema de insuficiência estrutural do sistema prisional, trata-se de realidade que compromete diretamente a proteção de direitos fundamentais e evidencia a incapacidade do Estado de administrar o exercício do poder punitivo dentro de parâmetros compatíveis com a legalidade e a dignidade da pessoa humana (Brasil, 2023; Greco, 2023). Em estabelecimentos prisionais marcados por ocupação acima da capacidade, agravam-se problemas como violência interna, precariedade material, fortalecimento de organizações criminosas e ampliação de fatores associados à reincidência. Os dados do Conselho Nacional de Justiça confirmam a persistência desse cenário e revelam, ainda, a presença expressiva de presos provisórios no sistema, inclusive em contextos de menor gravidade delitiva (Brasil, 2023).

Nesse contexto, o Acordo de Não Persecução Penal apresenta relevância como mecanismo apto a contribuir, ainda que de forma parcial, para a contenção do encarceramento desnecessário. A disciplina legal do instituto restringe sua incidência a infrações sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, o que demonstra que seu campo de aplicação se dirige justamente a hipóteses em que a resposta prisional tende a ser menos

justificável sob a ótica da proporcionalidade (Brasil, 2019). Pacelli e Callegari (2023) assinalam que esse recorte normativo reforça a função racionalizadora do ANPP, ao permitir que condutas de menor gravidade sejam resolvidas por meio de responsabilização alternativa, sem ingresso no fluxo tradicional da persecução penal. Em sentido convergente, Pereira (2020) destaca que a consensualidade penal possibilita respostas mais adequadas à gravidade concreta do fato, sem afastamento da responsabilização estatal.

Sob esse prisma, o ANPP opera como instrumento de contenção do encarceramento ao evitar que determinados investigados sejam submetidos ao percurso processual que, em muitos casos, poderia culminar em medidas restritivas desnecessárias ou em exposição indevida aos efeitos degradantes do sistema prisional. Em vez de recorrer automaticamente ao cárcere ou à lógica processual que frequentemente o antecede, o acordo admite a imposição de condições como reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, prestação pecuniária ou outras obrigações legalmente previstas (Brasil, 2019). Pereira (2020) observa que tais medidas preservam a função de responsabilização sem reduzir a resposta estatal à prisão como solução prioritária, o que evidencia mudança importante na racionalidade da política criminal. Lopes Jr. (2023) também ressalta que os mecanismos negociais devem ser compreendidos como formas juridicamente controladas de reorganização da persecução penal, e não como simples abrandamento da intervenção estatal.

Os reflexos dessa lógica sobre a superlotação carcerária devem ser compreendidos com cautela, mas também com objetividade. O ANPP, por si só, não é capaz de resolver o problema do encarceramento em massa, cujas causas são amplas e historicamente enraizadas. Entre elas, destacam-se o uso excessivo da prisão preventiva, a seletividade penal, a lentidão do sistema de justiça, a fragilidade de políticas de reinserção social e a tendência de expansão do controle penal sobre grupos socialmente vulneráveis (Brasil, 2023; Greco, 2023). Assim, o acordo não elimina os fatores estruturais da superlotação, mas pode contribuir para impedir seu agravamento, ao evitar a entrada desnecessária de novos indivíduos no sistema em hipóteses de menor gravidade (Arruda; Médici, 2024; Pacelli; Callegari, 2023).

Além disso, a importância do instituto não se limita à diminuição quantitativa do fluxo de entrada no cárcere. Há também repercussões qualitativas relevantes. O encarceramento, sobretudo quando de curta duração e relacionado a delitos menos graves, costuma produzir efeitos desagregadores importantes, como rompimento de vínculos familiares, afastamento do trabalho, estigmatização social e maior exposição a dinâmicas criminosas. Ao permitir

resposta penal pactuada e extramuros, o ANPP reduz a incidência desses efeitos e preserva, em maior medida, as condições de reintegração social do investigado. Nesse sentido, a solução consensual revela-se compatível com concepção de política criminal menos orientada pelo automatismo punitivo e mais atenta às consequências concretas da intervenção estatal (Pereira, 2020; Mendes; Souza, 2020). Greco (2023), ao tratar das finalidades da pena, também reforça a necessidade de respostas estatais proporcionais e socialmente adequadas.

Mendes e Souza (2020) ressaltam que mecanismos negociais redistribuem o foco das instituições e permitem atuação mais seletiva e eficiente na repressão penal. Essa seletividade, quando fundada em critérios legais objetivos e orientada pela proporcionalidade, diferencia-se da seletividade arbitrária que marca historicamente o sistema penal brasileiro. O ANPP, ao restringir o uso da persecução plena em casos legalmente delimitados, pode favorecer maior equilíbrio na atuação estatal, reduzindo a incidência de respostas excessivas em situações que não justificam o uso intensivo do aparato repressivo (Brasil, 2019; Mendes; Souza, 2020). Arruda e Médici (2024) acrescentam que a utilização adequada do instituto pode contribuir para maior racionalidade na gestão da justiça criminal, com reflexos indiretos sobre o contingente carcerário.

Arruda e Médici (2024) sustentam que o ANPP possui potencial para produzir efeitos positivos de médio e longo prazo sobre o contingente carcerário, sobretudo quando sua aplicação ocorre de maneira uniforme e acompanhada por mecanismos de monitoramento institucional. Essa observação é relevante porque evidencia que os resultados do instituto não se manifestam de forma imediata ou isolada, mas decorrem de sua utilização contínua, coerente e integrada a política criminal mais ampla. Cada acordo celebrado em hipóteses adequadas representa, nesse sentido, não apenas processo a menos no sistema, mas também possível prevenção de ingresso desnecessário no ciclo do encarceramento. Pacelli e Callegari (2023) igualmente reconhecem que a racionalização da persecução penal, quando efetivamente implementada, pode produzir impactos relevantes sobre o funcionamento global do sistema de justiça criminal.

Entretanto, o aproveitamento efetivo desse potencial encontra obstáculos práticos e interpretativos que não podem ser ignorados. Um dos principais desafios de aplicação do ANPP reside na ausência de uniformidade entre os diversos órgãos e agentes do sistema de justiça criminal. Interpretações divergentes acerca dos requisitos legais, da extensão da discricionariedade ministerial, da suficiência das condições pactuadas e dos critérios de cabimento do acordo podem gerar disparidades regionais incompatíveis com a exigência de

isonomia (Arruda; Médici, 2024; Pacelli; Callegari, 2023). Arruda e Médici (2024) apontam que essas assimetrias comprometem a consolidação do instituto e reduzem sua capacidade de produzir efeitos consistentes no plano da política criminal. A existência de previsão legal expressa, portanto, embora indispensável, não basta por si só para assegurar aplicação homogênea e efetiva.

Outro desafio importante refere-se à persistência de resistências culturais no interior do sistema de justiça. A lógica consensual ainda enfrenta objeções baseadas em concepções tradicionais de rigor penal, segundo as quais a persecução criminal somente seria legítima quando integralmente desenvolvida pela via processual clássica. Essa compreensão tende a obscurecer a natureza jurídica do ANPP e a desconsiderar que a efetividade da resposta penal não se confunde com o prolongamento do procedimento ou com a adoção automática da solução mais severa (Lopes Jr., 2023; Pereira, 2020). A superação desse obstáculo depende de amadurecimento institucional e de progressiva incorporação da consensualidade como técnica legítima de racionalização da persecução penal, como defendem Mendes e Souza (2020).

Também merecem destaque os desafios ligados à estrutura das instituições encarregadas de operacionalizar o acordo. A efetividade do ANPP pressupõe atuação coordenada entre Ministério Público, defesa técnica e Judiciário, além de condições administrativas que permitam análise célere das hipóteses de cabimento, formulação adequada das cláusulas e fiscalização do cumprimento das condições ajustadas (Brasil, 2019; Pacelli; Callegari, 2023). Sem investimento em capacitação, padronização procedimental e fortalecimento institucional, o risco é que o acordo permaneça subutilizado ou aplicado de forma desigual, reduzindo significativamente sua capacidade de impactar a litigiosidade e o encarceramento (Arruda; Médici, 2024; Mendes; Souza, 2020).

Desse modo, o ANPP deve ser compreendido como instrumento relevante, embora não suficiente, no enfrentamento da superlotação carcerária no Brasil. Seus reflexos são juridicamente e socialmente importantes, pois favorecem respostas penais alternativas ao cárcere, reduzem a exposição de investigados de menor gravidade aos efeitos deletérios do sistema prisional e contribuem para política criminal mais proporcional (Pereira, 2020; Arruda; Médici, 2024). Todavia, a concretização desse potencial depende de aplicação uniforme, compromisso institucional, capacitação dos operadores do Direito e articulação com medidas mais amplas de contenção do encarceramento em massa (Brasil, 2023; Arruda; Médici, 2024). O acordo representa, assim, passo significativo na racionalização da justiça criminal, mas sua

eficácia plena exige ambiente normativo e institucional capaz de sustentar, na prática, a mudança de paradigma que o instituto propõe (Lopes Jr., 2023; Pacelli; Callegari, 2023).

2.6 O papel dos sujeitos processuais na efetivação do ANPP

A efetivação do Acordo de Não Persecução Penal não decorre, automaticamente, de sua previsão normativa. Ela depende, de maneira central, da atuação qualificada e coordenada dos sujeitos processuais que integram o sistema de justiça criminal: o Ministério Público, a defesa técnica e o Poder Judiciário. Cada um desses atores ocupa posição específica no ciclo de vida do acordo, e o modo como desempenham suas funções condiciona diretamente a legitimidade, a equanimidade e a efetividade do instituto. Conforme ressalta Vasconcellos (2022), a consensualidade penal pressupõe, para sua adequada operacionalização, um ambiente institucional no qual os sujeitos processuais atuem com clareza sobre seus papéis e com compromisso efetivo com as garantias fundamentais que estruturam o processo penal.

O Ministério Público ocupa posição de protagonismo na dinâmica do ANPP. É o órgão ministerial que detém a iniciativa para propor o acordo, analisar o cabimento legal, formular as condições a serem cumpridas e acompanhar a execução das obrigações pactuadas. Essa centralidade confere ao Ministério Público uma responsabilidade considerável: o uso adequado da consensualidade como política criminal depende, em larga medida, da disposição institucional do órgão para oferecer acordos nos casos que se enquadrem nos requisitos legais, sem recorrer à discricionariedade de forma arbitrária ou seletiva. Cabral (2020) observa que a atuação ministerial no contexto do ANPP deve ser pautada pela proporcionalidade e pela razoabilidade, evitando tanto a recusa injustificada em propor acordos cabíveis quanto a formulação de condições excessivas que desnaturem a finalidade consensual do instituto.

A capacitação dos membros do Ministério Público para lidar com a lógica negocial representa, nesse sentido, condição indispensável para que o ANPP produza efeitos consistentes. Santiago e Dias (2021) assinalam que a cultura processual penal brasileira foi historicamente construída em torno do paradigma adversarial, e que a transição para um modelo que incorpore práticas consensuais exige formação específica, atualização de protocolos institucionais e revisão de critérios de atuação. A ausência de padrões claros e uniformes sobre quando e como oferecer o acordo é um dos fatores que explicam as disparidades regionais na sua aplicação, comprometendo a isonomia e reduzindo a previsibilidade do sistema (Arruda; Médici, 2024; Suxberger; Gomes Filho; Dias 2022).

Nesse contexto, a figura da defesa técnica assume relevância que não pode ser subestimada. A legitimidade do ANPP como instrumento de consensualidade penal depende, de forma inafastável, de que o investigado compreenda plenamente as condições do acordo, as consequências jurídicas de seu cumprimento ou descumprimento e os direitos que estão sendo objeto de negociação. Vasconcellos (2022) destaca que a assimetria de informação entre acusação e defesa representa um dos principais riscos associados à expansão dos acordos penais no Brasil, pois investigados sem acesso a orientação técnica qualificada podem aceitar condições desfavoráveis sem compreender suas implicações. A presença efetiva e qualificada da Defensoria Pública ou de advogado constituído é, portanto, requisito não apenas formal, mas substantivo de legitimidade do acordo.

A Defensoria Pública, nesse contexto, desempenha papel estrutural na concretização do ANPP como instrumento democrático e igualitário. Ao garantir assistência jurídica gratuita e integral aos investigados que não possuem condições econômicas para contratar defesa privada, a instituição assegura que a consensualidade penal não se converta em mecanismo de vulnerabilização dos mais pobres ou de imposição de acordos desvantajosos àqueles que, por desconhecimento, poderiam aceitá-los sem verdadeira compreensão de suas consequências. Lima (2022) observa que a qualidade da defesa técnica condiciona diretamente a validade do acordo, pois a voluntariedade da manifestação do investigado depende de que ele tenha sido adequadamente orientado sobre as implicações jurídicas do que está aceitando.

20

O controle judicial exerce, por sua vez, função indispensável de freio institucional contra possíveis desvios na celebração do acordo. Ao homologar o ANPP, o Judiciário não atua como mero homologador formal: deve verificar a legalidade das condições pactuadas, a voluntariedade da manifestação do investigado e a adequação das obrigações assumidas aos parâmetros normativos do art. 28-A do Código de Processo Penal. Schiatti e Monteiro (2024) salientam que o papel do juiz nesse contexto é o de garantidor da constitucionalidade do acordo, assegurando que a busca pela eficiência não comprometa as garantias processuais que integram o núcleo do Estado Democrático de Direito. Divan e Santiago (2023) acrescenta que a intervenção judicial no âmbito dos instrumentos de consensualidade penal deve ser orientada por padrões democráticos de controle, sem que o magistrado interfira indevidamente no espaço de negociação entre acusação e defesa.

A articulação entre os sujeitos processuais não é, portanto, mera exigência burocrática. É condição substantiva para que o ANPP funcione como instrumento efetivo e equânime de

política criminal. Quando o Ministério Público propõe acordos criteriosamente, a defesa orienta o investigado de forma adequada e o Judiciário exerce controle qualificado, o instituto cumpre sua função de racionalizar a persecução penal, reduzir a litigiosidade e evitar o encarceramento desnecessário. Quando um desses atores falha, seja pela recusa injustificada em propor acordos, pela defesa deficiente ou pela homologação mecânica, o potencial do instituto se reduz e seus efeitos negativos se ampliam (Vasconcellos, 2022; Cabral, 2020; Schietti; Monteiro, 2024).

Desse modo, a consolidação do ANPP como instrumento de transformação da justiça criminal brasileira exige, necessariamente, investimento na capacitação e no fortalecimento de todos os atores processuais. A mudança normativa promovida pela Lei n.º 13.964/2019 foi significativa, mas não suficiente. A real efetividade do acordo depende de uma cultura institucional que valorize a consensualidade, de mecanismos de supervisão que assegurem aplicação uniforme e de um Judiciário comprometido com o controle democrático da persecução penal. Sem esses elementos, o instituto corre o risco de permanecer subutilizado ou de ser aplicado de forma desigual, contrariando os propósitos que justificaram sua incorporação ao ordenamento jurídico (Suxberger; Gomes Filho; Dias 2022; Santiago; Dias, 2021; Divan, 2023).

3 CONCLUSÃO

Constatou-se que o Acordo de Não Persecução Penal representa um importante instrumento de racionalização da justiça criminal brasileira, especialmente diante do cenário de elevada litigiosidade, morosidade processual e superlotação carcerária. A crise do sistema penal, marcada pela sobrecarga dos órgãos jurisdicionais e pelo uso excessivo da persecução penal tradicional, evidenciou a necessidade de mecanismos capazes de oferecer respostas mais proporcionais, céleres e adequadas à gravidade concreta das condutas praticadas. Nesse contexto, o ANPP, ao possibilitar a resolução consensual de determinados casos sem o oferecimento da denúncia, contribui para a redução da judicialização desnecessária, permitindo que o aparato estatal concentre seus esforços em infrações mais graves e complexas.

Foi visto que o instituto, embora não seja suficiente para solucionar isoladamente os problemas estruturais do sistema penal brasileiro, possui relevante potencial para diminuir os efeitos do encarceramento excessivo, sobretudo nos casos de infrações cometidas sem violência ou grave ameaça e com menor gravidade penal. Ao estabelecer condições alternativas à persecução penal formal, o ANPP permite uma forma de responsabilização compatível com os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da dignidade da pessoa humana, evitando que

investigados sejam submetidos, de maneira desnecessária, ao ciclo processual e prisional. Desse modo, o acordo não deve ser compreendido como mecanismo de impunidade, mas como uma resposta penal juridicamente controlada, capaz de conciliar responsabilização, prevenção e racionalidade institucional.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Renato Simão; MÉDICI, Sérgio de Oliveira. Acordo de não persecução penal: análise e impactos na justiça criminal. **Revista de Direito e Gestão de Conflitos**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 63-80, jan./jun. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023: ano-base 2022**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 10 mar. 2025.
- BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2019. Seção 1, p. 1.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Salvador: JusPodivm, 2020.
- DIVAN, Gabriel Antinolfi; SANTIAGO, Nestor. Acordo de não persecução penal como instrumento político-criminal: possibilidades, reconfigurações jurisprudenciais vinculantes e os novos rumos do processo penal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 643-686, maio/ago. 2023.
- GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**. 25. ed. Niterói: Impetus, 2023. v. 1.
- LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.
- LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- MENDES, Soraia da Rosa; SOUZA, Augusto César Borges. 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. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1175-1208, set./dez. 2020.
- PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. **Curso de processo penal**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- PEREIRA, Vinicius Gomes de Vasconcellos. O acordo de não persecução penal e o papel da consensualidade no processo penal brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 261-285, set./dez. 2020.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; DIAS, Eduardo Augusto da Silva. Defensor público de garantias e consenso no processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 29, n. 184, p. 183-214, out. 2021.

SCHIETTI, Rogerio; MONTEIRO, Eduardo. Acordo de não persecução penal (ANPP): aspectos gerais e observações sobre a confissão extrajudicial. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan./abr. 2024.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias; DIAS, Danilo Pinheiro. Discricionariedade persecutória no ANPP: afinal, o que se negocia? **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 183-202, dez. 2022.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.