A NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE MINISTERIAL

Matheus Miguel Brasileiro Silva, Prof.ª. Drª. Leila Mara Ramacciotti.

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, 116, Centro – 12245-913 – São José dos Campos-SP, Brasil, matheusmiguel.sjc@gmail.com, leilaramacciotti@univap.br.

Resumo

Este estudo analisa a natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, especialmente quanto aos limites da atuação discricionária do Ministério Público. O problema de pesquisa consiste em verificar em que medida o preenchimento dos requisitos legais pelo investigado limita a liberdade ministerial de recusar o acordo e quais mecanismos de controle podem ser utilizados diante dessa recusa. Parte-se da hipótese de que o ANPP constitui negócio jurídico processual penal consensual, submetido a uma discricionariedade ministerial regrada, de modo que não existe direito subjetivo absoluto à celebração do acordo, mas há uma posição jurídica subjetiva condicionada à análise fundamentada de seu cabimento e ao reexame da negativa pelos mecanismos previstos em lei. A pesquisa possui abordagem qualitativa, método dedutivo e caráter bibliográfico, documental e jurisprudencial, com análise da legislação, da doutrina e de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Os resultados indicam que a legislação já estabelece mecanismos relevantes de fundamentação e revisão da recusa, mas sua efetividade depende da observância desses instrumentos e da definição dos limites entre os requisitos objetivos e a avaliação da necessidade e suficiência do acordo para a reprovação e prevenção do crime.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal. Discricionariedade ministerial. Processo Penal. Justiça penal consensual. Ministério Público.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas e Direito Processual.

Introdução

A inclusão do Acordo de Não Persecução Penal no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, que acrescentou o art. 28-A ao Código de Processo Penal, consolidou no processo penal brasileiro um mecanismo de justiça consensual destinado a evitar a instauração ou o prosseguimento de processos criminais em determinadas hipóteses. O instituto representa uma mudança relevante na forma de atuação do Estado na persecução penal, pois permite que, preenchidos determinados requisitos, o Ministério Público e o investigado estabeleçam condições para a solução consensual do caso, mediante assistência da defesa e posterior controle judicial.

Nesse contexto, ganha importância a definição da natureza jurídica do ANPP e, principalmente, da posição ocupada pelo investigado diante da atuação ministerial. O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece requisitos para a celebração do acordo, mas também atribui ao Ministério Público a avaliação acerca de sua necessidade e suficiência para a reprovação e prevenção do crime. Assim, a questão não pode ser resolvida simplesmente pela afirmação de que o acordo constitui um direito subjetivo do investigado ou, em sentido contrário, uma faculdade absolutamente livre do Ministério Público.

O problema de pesquisa que dirige este trabalho é: em que medida o preenchimento dos requisitos previstos no art. 28-A do Código de Processo Penal limita a discricionariedade do Ministério Público para recusar o Acordo de Não Persecução Penal e quais são os mecanismos efetivos de controle dessa decisão.

A hipótese adotada é a de que o ANPP possui natureza de negócio jurídico processual penal consensual, submetido a uma discricionariedade ministerial regrada ou juridicamente vinculada. Dessa forma, o investigado não possui direito subjetivo absoluto à celebração do acordo, mas, uma vez

preenchidos os requisitos legais, passa a ocupar uma posição jurídica subjetiva condicionada à apreciação fundamentada do cabimento do instituto e à possibilidade de reexame da recusa pelos mecanismos previstos no próprio sistema. A atuação ministerial, portanto, não corresponde a uma liberdade ilimitada, mas também não pode ser reduzida à ideia de que todo investigado que preenche os requisitos objetivos possui automaticamente direito à celebração do acordo.

Metodologia

A presente pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com método dedutivo e caráter bibliográfico, documental e jurisprudencial. O estudo parte da análise do art. 28-A do Código de Processo Penal, da Constituição Federal, da Lei nº 13.964/2019 e da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, com as alterações promovidas pela Resolução nº 289/2024, especialmente quanto aos requisitos de cabimento do Acordo de Não Persecução Penal, à fundamentação da recusa ministerial e ao mecanismo de remessa dos autos ao órgão superior previsto no §14 do art. 28-A. No âmbito doutrinário, são examinadas obras de Direito Processual Penal e de garantismo penal, com o objetivo de compreender a natureza jurídica do ANPP e os limites da atuação do Ministério Público. A pesquisa jurisprudencial concentra-se em decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça diretamente relacionadas ao problema proposto, especialmente o HC 185.913/DF, julgado pelo STF em 2024, e o REsp 2.038.947/SP, julgado pelo STJ em 2024, além do AgRg no REsp 2.088.701/PR, julgado em 2026, buscando identificar como os Tribunais Superiores delimitam a discricionariedade ministerial, a necessidade de fundamentação da recusa, a possibilidade de reexame pelo órgão superior e os limites do controle jurisdicional. Também é considerado o levantamento nacional realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2023 sobre a aplicação do ANPP, utilizado como elemento de contextualização das divergências existentes na aplicação prática do instituto, sem que seus dados sejam utilizados para afirmar quantitativamente a ocorrência de recusas arbitrárias. A partir deste conjunto normativo, doutrinário e jurisprudencial, busca-se verificar em que medida o preenchimento dos requisitos legais coloca o investigado em uma posição jurídica subjetiva condicionada à análise fundamentada do Ministério Público e ao reexame da eventual recusa, distinguindo-se, assim, a discricionariedade ministerial juridicamente regrada de uma atuação livre e isento a controle.

Resultados

A análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial demonstra que o ANPP não pode ser compreendido como uma simples faculdade desvinculada de critérios jurídicos. O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece requisitos objetivos para o cabimento do acordo e acrescenta a exigência de que ele seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 185.913/DF, reconheceu que compete ao membro do Ministério Público avaliar, motivadamente e no exercício de seu poder-dever, o preenchimento dos requisitos para negociação e celebração do ANPP, sem prejuízo dos controles jurisdicional e interno.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem caracterizando a atuação ministerial como discricionariedade regrada ou juridicamente vinculada. No REsp 2.038.947/SP, a Sexta Turma destacou que a margem de decisão do Ministério Público não se confunde com liberdade absoluta, estando relacionada principalmente à análise dos requisitos legais e dos conceitos jurídicos indeterminados presentes no art. 28-A. A decisão também reconheceu que a recusa injustificada ou ilegalmente motivada pode produzir consequências processuais relevantes.

A partir desses elementos, verifica-se que a expressão “posição jurídica subjetiva condicionada”, utilizada como hipótese deste trabalho, deve ser compreendida com cautela. Ela não significa que o investigado possa exigir judicialmente a celebração do acordo sempre que estiverem presentes os requisitos objetivos. A própria jurisprudência do STJ reconhece que a iniciativa de proposição pertence ao Ministério Público e que a avaliação acerca da necessidade e suficiência do acordo envolve espaço de decisão institucional.

Por outro lado, também não parece adequado tratar a posição do investigado como mera expectativa sem proteção jurídica. O preenchimento dos requisitos previstos em lei impõe ao Ministério Público o dever de analisar o cabimento do instituto e de apresentar fundamentação quando decidir não o oferecer. O investigado possui, portanto, uma posição juridicamente protegida quanto à análise

motivada da possibilidade de celebração e, em caso de recusa, quanto à utilização do mecanismo de revisão previsto no art. 28-A, §14, do CPP.

Discussão

A natureza jurídica do ANPP constitui elemento central para compreender os limites da discricionariedade ministerial. Cuida-se de instrumento consensual inserido no processo penal, cuja formação depende da convergência de vontades entre Ministério Público e investigado, com assistência de defensor e posterior controle judicial. Sua natureza negocial, contudo, não significa que as partes estejam em situação de plena liberdade contratual, pois o acordo é submetido a requisitos legais, finalidade de política criminal e controle jurisdicional.

A jurisprudência mais recente reforça essa compreensão. No AgRg no REsp 2.088.701/PR, julgado em 2026, a Sexta Turma estabeleceu que a recusa fundada em critérios subjetivos não configura, por si só, manifesta inadmissibilidade capaz de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público. O Tribunal também delimitou o papel do Poder Judiciário, afirmando que seu controle, nessa situação, deve se restringir à verificação dos requisitos objetivos, não lhe cabendo substituir o Ministério Público no exame do mérito da recusa. O precedente é relevante porque demonstra que o sistema não elimina a margem decisória ministerial, mas estabelece uma via institucional para seu reexame.

Essa conclusão permite responder de forma mais precisa à questão sobre a suficiência dos mecanismos de controle previstos no art. 28-A, §14, do CPP. Não é correto afirmar que inexiste mecanismo de controle. O dispositivo assegura ao investigado a possibilidade de requerer a remessa dos autos ao órgão superior em caso de recusa. Além disso, a Resolução nº 289/2024 do CNMP determina que a recusa seja fundamentada e disciplina o procedimento para sua revisão, inclusive estabelecendo prazo para o pedido e a remessa ao órgão superior. A regulamentação ainda prevê que os órgãos de coordenação e revisão do Ministério Público estabeleçam diretrizes e orientações sobre as hipóteses em que o acordo não se revele necessário e suficiente.

A existência desses mecanismos, entretanto, não significa que todos os problemas estejam solucionados. Sua efetividade depende da oportuna fundamentação da recusa, da ciência do investigado e do efetivo encaminhamento do pedido ao órgão competente. O controle também possui limites: o órgão superior realiza a revisão dentro da estrutura do próprio Ministério Público, enquanto o Poder Judiciário não deve substituir o órgão acusador na avaliação de conveniência jurídica relacionada ao mérito do acordo, ressalvadas as hipóteses de ilegalidade e ausência dos requisitos legais.

Essa delimitação é importante para evitar dois extremos. De um lado, não se pode considerar que o Ministério Público esteja obrigado a celebrar o acordo em toda situação em que estejam preenchidos os requisitos objetivos, pois o art. 28-A também exige que o ANPP seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. De outro, essa cláusula não pode ser utilizada como justificativa genérica para qualquer recusa, sob pena de esvaziamento da exigência de fundamentação e do próprio mecanismo de revisão previsto na legislação.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, no AgRg no HC 762.049/PR, que o não oferecimento tempestivo do ANPP, quando presentes os pressupostos legais e ausente motivação idônea, pode produzir consequência processual relevante. No REsp 2.038.947/SP, a Corte também relacionou a recusa injustificada ou ilegalmente motivada à falta de interesse de agir para o exercício da ação penal. Esses precedentes demonstram que a atuação ministerial está sujeita a limites jurídicos concretos, ainda que não exista direito absoluto do investigado à celebração do acordo.

A análise realizada permite, portanto, sustentar que a posição jurídica do investigado pode ser compreendida como condicionada, porque depende do preenchimento dos requisitos legais e da avaliação de necessidade e suficiência do acordo; e posição jurídica porque, uma vez presentes os pressupostos, o investigado não se encontra diante de uma atuação ministerial completamente livre, mas possui o direito de receber uma decisão fundamentada e de provocar o mecanismo de revisão previsto no sistema.

Nesse sentido, o principal limite da discricionariedade ministerial não está na transformação do ANPP em um direito automático à celebração, mas na exigência de que a decisão de não o oferecer permaneça vinculada aos critérios jurídicos do art. 28-A e seja suscetível aos mecanismos de controle estabelecidos pelo ordenamento. A fundamentação passa, assim, a funcionar como

instrumento de transparência e de controle da atuação estatal, sem retirar do Ministério Público a atribuição institucional de avaliar a adequação do acordo ao caso concreto.

Conclusão

O estudo desenvolvido demonstrou que a introdução do Acordo de Não Persecução Penal no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.964/2019, representou importante avanço na aproximação do processo penal com os modelos de justiça consensual, possibilitando, diante do preenchimento dos requisitos previstos no art. 28-A do Código de Processo Penal, a solução consensual da persecução penal mediante o cumprimento de condições ajustadas entre o investigado e o Ministério Público, contudo, a natureza jurídica do instituto aponta que sua aplicação não pode ser compreendida nem como um direito automático do investigado à celebração do acordo, nem como uma faculdade livre e imune a controle por parte do Ministério Público, uma vez que a atuação ministerial está submetida aos requisitos legais, ao dever de fundamentação e aos mecanismos de reexame previstos no próprio sistema jurídico. Nesse sentido, o preenchimento dos requisitos legais coloca o investigado em uma posição jurídica subjetiva condicionada, que não lhe assegura a celebração obrigatória do ANPP, mas lhe garante que a possibilidade de acordo seja analisada de forma fundamentada, coerente com os parâmetros estabelecidos pelo art. 28-A do CPP e sujeita aos mecanismos de controle previstos para a hipótese de recusa, especialmente a remessa ao órgão superior, nos termos do §14 do referido dispositivo. A principal questão identificada, portanto, não está na existência da discricionariedade ministerial em si, mas nos limites jurídicos dessa atuação e na necessidade de que a avaliação acerca da suficiência e necessidade do acordo para a reprovação e prevenção do crime não se transforme em decisão desprovida de fundamentação verificável ou em espaço de atuação exclusivamente subjetiva. Os dados e estudos utilizados não permitem afirmar quantitativamente a existência de recusas arbitrárias, mas evidenciam a relevância de se compreender as divergências existentes na aplicação prática do instituto e de se fortalecer os mecanismos destinados à uniformidade e ao controle das decisões ministeriais. Assim, a lacuna que se evidencia está justamente na definição mais precisa dos limites entre a discricionariedade ministerial juridicamente regrada e uma liberdade decisória incompatível com a posição jurídica ocupada pelo investigado, de modo que o aprimoramento do ANPP depende menos da transformação do instituto em um direito absoluto e mais do estabelecimento de parâmetros claros para a fundamentação, revisão e controle das recusas, preservando-se, simultaneamente, a autonomia constitucional do Ministério Público e as garantias do investigado. Por fim, a exigência de confissão formal e circunstanciada como requisito do acordo também merece atenção, especialmente diante da necessidade de compatibilizá-la com as garantias processuais do investigado e de evitar que a busca pela solução consensual produza uma admissão indevida de responsabilidade como consequência da tentativa de evitar os custos e os efeitos de um processo criminal, se mostrando necessária, portanto, a continuidade do debate legislativo, doutrinário e institucional sobre critérios mais seguros e coerentes para a aplicação do ANPP e sobre os limites da atuação ministerial, de modo a conciliar eficiência da persecução penal, justiça consensual, segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais.

Referências

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal.** Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC 762.049/PR. Sexta Turma. Rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 7 mar. 2023. Acordo de não persecução penal e poder-dever do Ministério Público.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 2.088.701/PR. Sexta Turma. Rel. Min. Carlos Pires Brandão. Julgado em 22 abr. 2026. Acordo de não persecução penal, recusa baseada em critérios subjetivos e remessa ao órgão superior.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 657.165/RJ. Sexta Turma. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 9 ago. 2022. Acordo de não persecução penal, poder-dever do Ministério Público e ausência de confissão no inquérito policial.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.038.947/SP. Sexta Turma. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 17 set. 2024. Acordo de não persecução penal e discricionariedade regrada.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.148.952/RJ. Quinta Turma. Rel. Min. Daniela Teixeira. Julgado em 4 fev. 2025. Acordo de não persecução penal e fundamentação da recusa.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 185.913/DF. Plenário. Julgado em 18 set. 2024. Acordo de não persecução penal e aplicação retroativa.

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

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, com as alterações promovidas pela Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024**. Brasília, DF: CNMP, 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal.** Salvador: JusPodivm, 2023.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal.** 21. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SCHIETTI CRUZ, Rogerio; MARTINS NEIVA 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, e907, 2024.