

# MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

## CELERIDADE, ECONOMIA, EFETIVIDADE E EFICÁCIA SOCIAL

JÚLIO JUSTO PETER

Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

MICHEL BETENJANE ROMANO

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, titular da 5.ª Promotoria de Justiça de Indaiatuba. Graduado em Direito pelas Faculdades Metropolitanas (FMU) (1992). Pós-graduado na área de Interesses Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público, com ênfase em improbidade administrativa (2003). Professor da Escola Superior do Ministério Público do Curso de Extensão em Mediação e Meios Alternativos de Solução de Conflitos. Membro integrante do CEBEPEJ — Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais. Palestrante no I Seminário Internacional de Meios Alternativos de Solução de Conflitos de Angola, realizado em Luana (2007). Integrou grupo de estudos da *University of St. Thomas School of Law* — Tema: *Exploring the Multi-Door Courthouse as a Catalyst to Maximize Latin American Dispute Resolution Systems* (2008). Integrou o Curso de Extensão Universitária na Universidade de Paris/Sorbonne (2013) — Questões Legais na União Europeia. Foi coordenador da Assessoria de Gestão e Planejamento Institucional da Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo (2008-2012). Coautor do livro *Mediação e Gerenciamento do Processo* — Editora Atlas, 2007. Coautor do livro *Grandes Transformações de Processo Civil* — Editora Quartier-latin, 2009. Coautor do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público (2015). Foi membro-auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público na Assessoria de Articulação da Presidência (2012/2016). Foi membro-auxiliar da Corregedoria Nacional (2017/2019). É membro-colaborador da Comissão de Planejamento Estratégico do CNMP e presidente do Comitê Gestor das Tabelas Unificadas. Foi diretor-geral do Ministério Público do Estado de São Paulo de abril de 2020 a julho de 2023.

“A justiça tradicional se volta para o passado, enquanto a justiça informal se dirige ao futuro. A primeira julga e sentencia; a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo. Resulta daí que o método contencioso de solução das controvérsias não é o mais apropriado para certos tipos de conflitos, em que se faz necessário atentar para os problemas sociais que estão à base da litigiosidade, mais do que aos meros sintomas que revelam a existência desses problemas”

*Ada Pelegrini Grinover*

## 1. Sistema de Justiça Multiportas, meios adequados de solução de conflitos e Ministério Público Negociador

A noção de **Tribunal Multiportas**, idealizada por Frank Sander em 1976<sup>1</sup>, expôs a vantagem da criação, em tribunais ou em centros de resolução de disputas, de uma espécie de saguão em que um funcionário de triagem direcionaria os litigantes para a porta mais adequada para a solução do conflito, considerando critérios como a natureza da controvérsia, a relação entre as partes, a dimensão econômica dos direitos envolvidos, os custos e o tempo exigidos para a solução do caso<sup>2</sup>.

No Brasil, essa ideia se difundiu sob a denominação **Justiça Multiportas**, embora se revele mais apropriado falar em **Sistema de Justiça Multiportas**, uma vez que não há um átrio central mantido e controlado por um único órgão do Poder Judiciário, mas por meio de diversos órgãos, dentre eles o Ministério Público<sup>3</sup>.

Nesse aspecto, a existência do Sistema de Justiça Multiportas justifica-se pelo propósito de assegurar o oferecimento da solução adequada (e não alternativa) a problemas jurídicos<sup>4</sup>.

No âmbito criminal, definitivamente, o processo penal não é a solução para todos os casos. Há situações em que o tratamento adequado está em outras portas, notadamente naquelas que oferecem a solução consensual do conflito, sem qualquer prejuízo às garantias constitucionais fundamentais do contraditório e da ampla defesa<sup>5</sup>.

São exemplos do reconhecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro da relevância do autorregramento da vontade para a tutela adequada dos direitos, na esfera criminal, a transação penal (art. 98, inc. I, da Constituição da República Federativa do Brasil — CRFB/88 — e art. 76 da Lei 9.099/1995), a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei 9.099/1995), a colaboração premiada (Lei 12.850/2013 e outras leis penais especiais), notadamente o acordo de não persecução penal (ANPP), art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) e Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A valorização da consensualidade para solucionar problemas jurídicos, com a correspondente adoção de uma postura dialógica em relação aos demais envolvidos, tem levado parcela da doutrina a propor a compreensão de um Ministério Público negociador ou negocial como uma manifestação do seu perfil resolutivo<sup>6</sup>.

1. TRIBUNAL MULTIPORTAS: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 24.

2. DIDIER Jr. Fredie. Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 44-45.

3. Idem, p. 46.

4. Idem, p. 652.

5. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público*. 2. Ed. Brasília: CNMP, 2015.

6. DIDIER Jr. Fredie. op. cit., p. 468.

## 2. Tempo e custo do processo penal

A adoção como regra do método adjudicatório, que propõe a solução dos casos penais por meio de sentença judicial, é uma das principais causas da crise que afeta o Sistema Brasileiro de Justiça Criminal<sup>7</sup>.

Segundo o **Relatório Justiça em Números 2024** do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Justiça Estadual é o segmento com maior demanda de litígios no Poder Judiciário, com 71,3%. Na área criminal, essa representatividade aumenta para 94,1%<sup>8</sup>.

O quantitativo de processos criminais novos aumentou de 3,2 milhões para 3,4 milhões entre 2022 e 2023, registrando variação neste último ano de 6,7%, a maior da série histórica desde 2013, depois da queda verificada entre os anos de 2015 e 2019<sup>9</sup>.

O **tempo médio** de um processo penal apenas na fase de conhecimento de primeiro grau é de 2 anos e 10 meses, na Justiça Federal, e de 2 anos e 7 meses, na Justiça Estadual<sup>10</sup>.

O **custo médio** de um processo penal, por sua vez, não tem valor oficial definido. Não obstante, estima-se, a partir de pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011 e atualizada em 2022, que o custo unitário médio de um processo de execução fiscal, na Justiça Federal, seja de R\$ 4.368 e, em um estudo mais recente, o mesmo resultado chegar a R\$ 8.270 por processo<sup>11</sup>.

## 3. Tratamento adequado de infrações penais que admitem ANPP

A morosidade e o elevado custo do processo penal geram descrédito do Sistema Brasileiro de Justiça Criminal. Afinal, “Justiça atrasada não é Justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”<sup>12</sup>.

Demorar mais de dois anos para aplicar uma sanção penal em primeiro grau (sem contar o tempo prévio da investigação preliminar e o das posteriores fases recursal e executiva) gera frustração na vítima, sentimento comunitário de impunidade e percepção de que “o crime compensa”, abrindo espaço para a reiteração delitiva.

Gastar mais de oito mil reais para processar criminalmente infrações penais de médio potencial ofensivo, cujos danos individuais e sociais, na maioria das vezes, sequer chegam a tal monta, é atestado da ineficiência estatal na persecução penal.

Nessa ordem de ideias, o oferecimento de ANPP (nos casos em que é admitido) deve ser encarado não apenas como meio alternativo, mas como meio adequado para a solução do caso penal, com celeridade, efetividade e eficácia social, em concretização às garantias constitucionais fundamentais da economia processual e da razoável duração do processo<sup>13</sup>.

A **celeridade** do ANPP é evidente. Em casos rotineiros de menor complexidade, como o crime de embriaguez ao

7. TRIBUNAL MULTIPORTAS, op. cit., p. 88.

8. Disponível em: <https://Awww.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>, p. 291. Acesso em 8/8/2024.

9. Idem, ibidem.

10. Idem, p. 294.

11. **Nota Técnica 02/2024** do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://Awww.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/nota-tecnica-tisp-n-02-execucao-fiscal.pdf>. Acesso em 8/8/2024.

12. Barbosa, Ruy. **Oração aos Moços**, 1921. Disponível em: <https://Awww2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/1d/564558/Oracao-aos-mocos-Rui-Barbosa.pdf>. Acesso em 8/8/2024.

13. O acordo de não persecução penal (ANPP), previsto no art. 28-A do CPP e na Resolução 181/2017 do CNMP (alterada pela Resolução 183/2018 do CNMP), é um negócio jurídico pré-processual, de natureza extrajudicial, necessariamente homologado pelo juízo competente, celebrado entre o Ministério Público e o agente que tenha praticado infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, devidamente assistido por seu advogado ou defensor, na fase pré-processual, em que o investigado confessa formal e circunstanciadamente a prática do delito, aceitando voluntariamente cumprir determinadas condições não privativas de liberdade em troca do compromisso de não oferecimento de denúncia e, ao final, a extinção da punibilidade se o acordo for integralmente cumprido.

volante (art. 306 da Lei 9.503/1997), é possível a solução em poucos meses ou até semanas<sup>14</sup>. Ademais, a judicialização apenas dos crimes mais graves (e dos casos em que não há consenso), numa perspectiva “macro”, contribui para a diminuição de processos criminais e, por conseguinte, para o desafogamento do Poder Judiciário a fim de permitir a concentração de esforços nos casos mais relevantes.

A **economia** (baixo custo) do ANPP também é inquestionável. Um Ministério Público resolutivo, que soluciona casos penais sem judicialização, contribui para que os escassos recursos públicos do erário sejam utilizados para a realização de direitos fundamentais no lugar de custear processos penais desnecessários.

A **efetividade** do ANPP, outrossim, é muito maior do que a de um processo penal lento e caro. A judicialização de infrações penais praticadas por agentes primários, sem violência ou grave ameaça contra a pessoa, é desnecessária, pois não haverá aplicação de pena privativa de liberdade, mas somente de penas restritivas de direitos e multa aplicáveis consensualmente<sup>15</sup>.

Por fim, a **eficácia social** do ANPP, sem dúvida, supera em muito o processo penal, uma vez que a rápida solução consensual do caso permite a imediata arrecadação de recursos financeiros destinados à concretização de políticas públicas e à indenização da própria vítima, evitando a propositura de demandas cíveis<sup>16</sup>.

Portanto, para um **Ministério Público Estratégico**, o ANPP revela-se como o meio adequado de alcançar resposta

penal mais célere e econômica ao comportamento criminoso, com significativa redução das demandas judiciais<sup>17</sup>.

## 4. Conclusão

A abordagem dos casos penais desde a consumação do delito, com perspectiva de solução consensual do conflito por porta diversa da processual penal, concretiza o acesso efetivo, tempestivo e adequado à ordem jurídica justa de promover a “cultura da paz” e a “cultura da conciliação”, conforme lições dos professores Kazuo Watanabe e Ada Pellegrini Grinover<sup>18</sup>.

A transação penal, inaugurada com a Lei 9.099/1995, rompeu com a “cultura da sentença” da Justiça Criminal tradicional e abriu espaço no cenário jurídico para o tratamento consensual dos conflitos deflagrados a partir de infrações penais de menor potencial ofensivo. O instituto, conquanto inovador à época, foi se mostrando ao longo do tempo que, embora eficaz no caso dos delitos sujeitos a competência dos Juizados Especiais Criminais, era o momento de se avançar para novos patamares.

O ANPP, mais de duas décadas depois, surge como valioso instrumento de política criminal de Justiça Penal Negociada e de atuação resolutiva do Ministério Público para abranger maior espectro de infrações penais com exigência de confissão do beneficiário para a sua celebração, o que reduz a chance de descumprimento do acordo e robustece o acervo probatório de eventual ação penal.

O Ministério Público, nesse caso, deve cuidar para a

14. Na 5.ª Promotoria de Justiça de Indaiatuba, por exemplo, a experiência de notificação do flagranteado já na própria audiência de custódia, para celebração de ANPP, demonstrou significativa economia de tempo e de recursos, com solução consensual do caso penal em menos de 1 (um) mês.

15. A reincidência, possível apenas com a condenação definitiva do agente, a nosso sentir, não é motivo suficiente para a deflagração de processo penal, uma vez que eventual reiteração delitiva pode ser valorada negativamente pelo magistrado, como circunstância judicial, na primeira fase da dosimetria da pena.

16. Na 5.ª Promotoria de Justiça de Indaiatuba, por exemplo, de agosto de 2023 a agosto de 2024, foram celebrados quase 100 (cem) ANPPs, com arrecadação de mais de R\$ 150.000 (cento e cinquenta mil reais), a título de prestação pecuniária, destinados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRI/FMDCA) e ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), para a realização de políticas públicas, além dos valores arrecadados a título de indenização destinados à vítima para reparação dos danos causados pela infração penal. A economia gerada com a não instauração de processos penais e os valores arrecadados a título de prestação pecuniária somam cerca de R\$ 1.000.000 (um milhão de reais) em um ano.

17. Ministério Público Estratégico — volume 8: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela de direitos fundamentais pelo Ministério Público / coordenado por Maria Luiz Sarrubo... [et al.]. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

18. Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação / Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Caetano Lagrasta Neto, coordenação; com posfácio de Vincenzo Vigoriti. São Paulo: Atlas, 2007.

utilização adequada do ANPP como forma de o Sistema de Justiça Multiportas otimizar recursos públicos e celeridade na solução de litígios, preocupando-se com os reflexos da instauração de processos penais desnecessários e inadequados para solucionar conflitos que admitem o consenso.

Tal qual a transação penal foi inovadora e necessária em seu tempo para que se pudesse avançar nas políticas dos meios adequados na solução de conflitos no âmbito criminal, o Acordo de Não Persecução Penal materializa, no presente, o futuro da Justiça Criminal.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*.

BRASIL. *Lei 9.099*, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 9.503*, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

BRASIL. *Lei 12.850*, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

BRASIL. CNMP. *Resolução 181*, de 7 de agosto de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

BRASIL. CNJ. *Justiça em números 2024* / Conselho Nacional de Justiça. — Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em 8/8/2024.

BRASIL. TJSP. *Nota Técnica 02/2024* do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/nota-tecnica-tjsp-n-02-execucao-fiscal.pdf>. Acesso em 8/8/2024.

BRASIL. *Oração aos moços* / Rui Barbosa; prefácios de senador Randolfe Rodrigues, Cristian Edward Cyril Lyuch. — Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao\\_aos\\_mocos\\_Rui\\_Barbosa.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf). Acesso em 08/08/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público*. 2. Ed. Brasília: CNMP, 2015.

DIDIER Jr. Fredie. *Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

MEDIAÇÃO E GERENCIAMENTO DO PROCESSO: *revolução na prestação jurisdicional: guia prática para a instalação do setor de conciliação e mediação* / Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Caetano Lagrasta Neto, coordenação com posfácio de Vincenzo Vigoriti. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTRATÉGICO - volume 8: *resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela de direitos fundamentais pelo Ministério Público* / coordenado por Maria Luiz Sarrubo... [et al.]. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

TRIBUNAL MULTIORTAS: *investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.