

**OFICINA DE ANPP (ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL)
NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DE ALTA
FLORESTA/MT: PADRONIZAÇÃO E INTERVENÇÃO VISANDO A
EFICIÊNCIA NA PERSECUÇÃO PENAL**

**NPCA WORKSHOP (NON-PROSECUTION CRIMINAL AGREEMENT)
IN THE 1st PROSECUTOR OF CRIMINAL JUSTICE OF ALTA
FLORESTA/MT: STANDARDIZATION AND INTERVENTION AIMING
EFFICIENCY IN CRIMINAL PERSECUTION**

Daniel Luiz dos Santos

Resumo: O artigo aborda o instituto jurídico denominado ANPP - Acordo de Não Persecução Penal, introduzido no Código de Processo Penal brasileiro através da Lei 13.964/2019, entrando em vigor em 24/01/2020. O instituto representou ampla reforma no direito processual penal, permitindo a resolução da lide criminal mediante acordo entre o Ministério Público e o investigado e seu advogado ou defensor, na imensa maioria dos crimes. O seu estudo mostra-se de intensa relevância prática, no caminho da prevenção da criminalidade, incremento da segurança pública e paz social, pois permite a resolução dos casos de pequena e média gravidade, de forma mais célere, simples e eficaz do que a demorada, burocrática e pouco eficiente ação penal em juízo. Permite que os órgãos envolvidos na persecução penal (Delegacia, Defensoria, Ministério Público, Judiciário) se concentrem em casos mais graves. Além disso, evita a estigmatização de suspeitos primários como criminosos condenados, e permite direcionar, imediatamente, recursos para a segurança pública ou para projetos sociais de ressocialização, educação, esportes e cultura, com aptidão e adequação ótimas para prevenção da criminalidade. O trabalho narra a experiência, intervenções e resultados da aplicação do instituto, na 1ª Promotoria Criminal de Alta Floresta/MT, no ano de 2021.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal, eficiência.

Abstract: This paper addresses the legal institute called NPCA - Non-Persecution Criminal Agreement (ANPP – Acordo de Não Persecução Penal), established in the Brazilian Criminal Procedure Code through Law 13.964/2019, which came into force on 01/24/2020. The institute represented a broad reform in criminal procedural law, allowing the resolution of criminal disputes through an agreement between the Prosecutor's Office and the investigated and their lawyers or defenders, in the vast majority of crimes. The study is of intense practical relevance, in the way of crime prevention, increase of public security and social peace, as it allows the resolution of cases of small and medium gravity, in a much faster way, simpler and more effective than the normally time-consuming, bureaucratic and inefficient criminal action in court. It allows the public agencies of criminal prosecution (Delegation, Defense, Prosecutor's Office, Judiciary) to concentrate on more serious actions. In addition, to avoid the stigmatization of primary suspects as convicted criminals, and allows directing, immediately, resources to strengthen public security or social projects in the areas of resocialization, education, sports and culture, with aptitude and adequacy for crime prevention. The work narrates the experience, interventions and results of the application of the institute, in the 1st Criminal Prosecutor of Alta Floresta, Mato Grosso, Brazil, in the year 2021.

Keywords: Non-prosecution criminal agreement, efficiency.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1 Do quadro desanimador dos processos judiciais criminais no Brasil. 2.2 ANPP: Uma luz no fim do túnel? 2.3 Fluxograma do ANPP: Como fazer? 2.4 Métodos utilizados. 2.5 Fluxograma do ANPP na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso. 2.6 Resultados da experiência na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso. 3. Conclusão. 3.1 Vantagens, avanços e desafios do ANPP. 3.2 Medidas mais eficazes para a pactuação do ANPP. 4. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O acúmulo de centenas ou milhares de inquéritos policiais pendentes de conclusão, envolvendo crimes de toda espécie de gravidade, transitando indefinidamente, por anos, entre Ministério Público e Delegacias de Polícia é um fato lamentável, mas corriqueiro nas Comarcas do Estado de Mato Grosso.

Na Comarca de Alta Floresta/MT, a realidade não é diferente. Dados de julho/2021 apontaram 1847 procedimentos investigativos na Delegacia local, dos mais variados crimes, muitos “tramitando” há vários anos (na verdade, paralisados), devido à insuficiência de pessoal e falta de gestão, incluindo crimes gravíssimos com autoria indicada.

Recentemente, porém, surgiu relevante instituto jurídico, no processo penal brasileiro, com aptidão para melhorar sensivelmente esse quadro: o Acordo de Não Persecução Penal.

Em vigor desde a Resolução 181 do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), de 07/08/2017, e positivado no Código de Processo Penal pela Lei 13.964, de 24/12/2019, que entrou em vigor em 24/01/2020, o instituto vem sendo aplicado de forma tímida, mas crescente, pelos órgãos de persecução penal.

Tal timidez pode ser atribuída, em parte, à novidade do instituto, que deságua na falta de padronização e amadurecimento das suas formas de concretização. Além disso, a novidade pode ser encarada pelos membros do MP *positivamente*, como via de fortalecimento do Ministério Público para resolução rápida e eficiente dos litígios criminais de pequena e média gravidade, ou *negativamente*, como mais um trabalho, um peso a ser adicionado à rotina já extenuante das promotorias criminais.

De fato, uma das grandes queixas correntes, é a ausência de prévio aumento da capacidade laborativa do órgão (financeira, de pessoal) para assunção de uma tarefa que, até então, cabia ao Poder Judiciário (notificações, tratativas, realização de audiências de negociação, etc.). Para quem o argumento pareça frágil, basta lembrar que fundamento bastante semelhante foi utilizado pelo Ministro Luiz Fux, no Supremo Tribunal Federal, para suspender a criação do “juiz de garantias”, bem ainda, o arquivamento do inquérito diretamente pelo órgão de revisão do MP (liminar proferida nas ADIs 6.298, 6.300 e 6.305, em 22/01/2020).

Se não bastasse, o ANPP exige a criação de novos hábitos, de uma nova rotina na promotoria criminal, bem ainda, desenvolvimento da habilidade negociativa, ainda bastante ausente na formação dos promotores de justiça, bem habituados, ao contrário, à litigância em ações judiciais.

Seja como for, não temos dúvida acerca do incremento de eficiência que o novel instituto pode gerar à persecução penal, na linha crescente e irreversível da *desjudicialização*, desburocratização e incentivo à solução consensual dos litígios.

Para tanto, realizamos, a partir de maio de 2021, um trabalho exploratório e interventivo na 1ª Promotoria de Justiça criminal de Alta Floresta, de modo a organizar o trabalho de negociação de ANPP, buscando o fluxo ótimo para alcançar os melhores resultados, dentro de uma visão de melhoria contínua.

O presente artigo é um retrato dessa experiência, pretendendo-se, com ele, contribuir para a melhor e mais alargada aplicação do instituto no direito processual penal pátrio.

2 DESENVOLVIMENTO

O Acordo de Não Persecução Penal é uma ferramenta jurídica processual, introduzida no ordenamento jurídico pela Lei 13.964/2019, que acrescentou o art. 28-A ao Código de Processo Penal, em vigor desde 24/01/2020, na esteira da “terceira onda renovatória” de acesso à justiça, que trata da instituição de novas técnicas processuais adequadas à resolução dos litígios, anteriormente chamadas “alternativas” à jurisdição.

À época, o chamado “Pacote Anticrime”, encabeçado, inicialmente, pelo ex-juiz federal Sérgio Moro, causou expectativa social positiva, todavia, seu texto final incluiu verdadeiro *cavalo de Tróia*, normas que claramente representavam *vindita* contra o Ministério Público em razão dos excessos da operação Lava-Jato, aumentando a dificuldade em perseguir criminalmente, prender e punir, sobretudo criminosos de colarinho branco¹.

Do pouco *suco* que restou do espremer desses *limões*, felizmente resultou o Acordo de Não persecução penal, ferramenta processual com aptidão para melhorar sensivelmente o conhecido quadro caótico de nosso sistema processual penal, devido aos seus amplos critérios de aplicação (pena mínima inferior a 4 anos, principalmente).

Embora não se trate, por óbvio, da panaceia, a solução para todos os males, e venha, também, com novas dificuldades e entraves burocráticos (formalismo exacerbado), parece haver razão para alguma animação e esperança, com os recursos trazidos pela nova ferramenta processual, pedindo vênua para uma breve incursão teórica.

2.1 Do quadro desanimador dos processos judiciais criminais no Brasil

A lentidão dos processos judiciais e a insatisfação dos usuários com a prestação jurisdicional é fato notório, no Brasil, devendo-se, entre outros fatores, à enorme demanda (cerca de 100 milhões de processos na Justiça, quase 1 para cada 2 habitantes), fruto, por sua vez, de uma cultura de litígio, o que fez com que, no ano de 2018, cada magistrado respondesse por cerca de 5.918 processos por ano², a despeito do avanço da produtividade e de avanços tecnológicos.

¹ Nesse sentido, BONFIM, Edilson Mougenot e CARPES, Bruno Amorim. O cavalo de Troia no pacote anticrime. Artigo publicado em 17/12/2019, disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/o-cavalo-de-troia-no-pacote-anticrime/>

² Notícia disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/11/proposta-tenta-desafogar-o-judiciario-hoje-com-quase-100-milhoes-de-processos>, acesso em 18/07/2021, às 12h06min.

O problema do acesso à justiça (implicando, na prática, em obtenção da justiça e realização da justiça social), é amplamente discutido há tempos, sendo a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “Acesso à justiça”³, uma referência fundamental sobre o tema.

Nela, os autores dividiram os principais movimentos renovatórios do acesso à justiça em três ondas, quais sejam: 1) assistência judiciária aos pobres; 2) representação dos interesses difusos em juízo; 3) instituição de *técnicas processuais adequadas* de tutela dos direitos (incluindo as inicialmente chamadas “alternativas” extrajudiciais à solução dos litígios).

Nessa esteira, o ministro do STJ Antônio Herman V. Benjamin classificou o acesso à justiça em três acepções:⁴ 1) acesso a um juiz natural para a composição de litígios; 2) acesso a uma tutela, jurisdicional ou não, de direitos, incluindo os *mecanismos de solução de conflitos extrajudiciais*; 3) acesso ao direito – acesso à ordem jurídica justa, conhecida e implementável.

A problemática da cultura demandista, que só piora esse quadro, não restou olvidada pelo Ministério Público brasileiro, como instituição nacional permanente, culminando na formulação, em setembro de 2016, da Carta de Brasília⁵ – voltada à modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, bem ainda, na Recomendação n.º 054/2017 do CNMP⁶, dispendo sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

Nessa linha de revisão da atuação ministerial, e inclusive considerando o Ministério Público, ele próprio, uma garantia constitucional de acesso à Justiça, os Professores Gregório Assagra Rafael Oliveira e Samuel Alvarenga dissertam:

No novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro há dois modelos de atuação da Instituição. O primeiro é o modelo de atuação jurisdicional, que ainda prevalece. Nesse modelo, o Ministério Público atua perante o Judiciário, transferindo a essa função do poder a resolução de problemas sociais, o que de certa forma é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados.

De outro modo, há o modelo de Ministério Público com atuação extrajudicial, que se posiciona diretamente na qualidade de instituição de intermediação e de pacificação da conflituosidade social.

Nesse contexto, tem sido conferida especial atenção nos últimos tempos à efetivação do modelo de atuação extrajudicial do Ministério Público, levando-se às últimas consequências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados. (*in* Manual de Direitos difusos, coord. Edilson Vitorelli. Cap. 2 – Ministério Público como função essencial à justiça, 2ª ed., rev., atual. E ampl., Editora JusPodivm, pgs. 189/190).

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

⁵ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilgia>, acesso em 19/07/2019, às 10h59min.

⁶ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>, acesso em 19/07/2021, às 11h03min

Assim, a busca da resolução de litígios, fora do Poder Judiciário, é um movimento que ordem mundial, mas encontra no Brasil um campo extremamente fértil, na seara criminal, eis que, embora sejamos um país subdesenvolvido com níveis incrivelmente altos de criminalidade⁷, ainda estabelecemos (até então) como regra (embora fantasiosa e falaciosa) o processamento de todos os crimes em juízo.

É bem verdade que o princípio da *obrigatoriedade da ação penal*, vigente em nosso direito processual penal, vem sendo sucessivamente mitigado, sofrendo golpes, principalmente, de medidas que incentivam a resolução consensual dos litígios, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, previstas nos arts. 76 e 89 da Lei 9.099/95, respectivamente.

2.2 ANPP: Uma luz no fim do túnel?

Nessa trilha, surgiu o Acordo de Não Persecução Penal, inicialmente através da Resolução 181/2017 do CNMP, e posteriormente, positivado no CPP (art. 28-A) através da Lei 13.964/2019.

Em sua razão de ser, a convicção de que a resolução consensual extrajudicial é medida *não só adequada e preferencial* à resolução dos litígios criminais de pequena e média gravidade, mas *imprescindível e urgente* ao incremento da justiça criminal e redução da impunidade, em um país de características criminógenas como o nosso.

Como fundamento teórico do instituto, conforme consta dos considerandos da Resolução 181/2017 do CNMP (disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>, acesso em 19/07/2021, às 11h47min), que cita inclusive decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da titularidade exclusiva da ação penal e legitimidade para investigações criminais, pelo Ministério Público, temos:

“o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”. (RE 593727, Repercussão Geral, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015).

“a Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório – e não pelo sistema inquisitorial – criando as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil” (ADI 5104 MC, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgamento em 21/5/2014, publicação em 30/10/2014).

Nas palavras do membro auxiliar da UNCMP e promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, Danni Sales, “*uma Justiça Penal que busque soluções cada vez menos retributiva (meramente punitiva) e mais construtiva (reparadora) é tendência do direito na pós-modernidade*”.⁸

Na definição de Avena (2020), ANPP é o ajuste celebrado, em determinadas condições e presentes os requisitos legais, entre o Ministério Público e o investigado

⁷ Conforme relatório do Global Peace Index (GPI), de 2021, o Brasil é o 3º país menos pacífico da América do Sul, e o país onde a população mais teme violência no mundo. Notícia disponível em <https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-pais-onde-populacao-mais-teme-violencia-no-mundo-aponta-indices/>, acesso em 29/11/21, às 10h09min.

⁸ In <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13913-o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-importante-paradar-uma-resposta-quase-imediata-aos-crimes-de-menor-gravidade-diz-promotor-do-mp-pr>, acesso em 19/07/2021, às 10h35min

- acompanhado de defensor, por meio do qual são estipuladas condições cujo cumprimento implicará em não ajuizamento de ação penal e extinção da punibilidade⁹.

Desse modo, atualmente lemos do art. 28-A do CPP:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, *que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito*; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

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

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

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

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

IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

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

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal.

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

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

§ 9º **A vítima será intimada da homologação** do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento.

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

⁹ Cf. AVENA, Norberto. **Processo Penal**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991708/>. Acesso em: 19 jul. 2021, 17h26min).

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo.

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal **não constarão de certidão de antecedentes criminais**, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo.

§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade.

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.

Como se percebe, o Acordo de Não persecução penal possui aptidão para desencadear uma ampla reforma no sistema processual penal brasileiro (reconhecidamente incapaz de lidar com o imenso volume de investigações criminais), eis que, por seus critérios largos de aplicação (pena mínima inferior a 4 anos, principalmente), tornou-se, na verdade, a *regra* no processo penal, abrangendo a *maior parte dos crimes* previstos no Código Penal e em Leis esparsas.

Nas palavras de OLIVEIRA e SOUZA¹⁰, trata-se do *passo mais largo* até hoje dado no direito processual penal brasileiro, na construção de um modelo de justiça penal negociada.

Ainda, diferentemente da transação penal e da suspensão condicional do processo, o ANPP foi previsto como um acordo *totalmente extrajudicial*, elaborado entre as partes (Ministério Público, investigado e seu advogado ou defensor), apenas sujeito à homologação em juízo.

A vantagem fundamental desse sistema é a de não se sujeitar à pauta de audiências do Poder Judiciário, nem tampouco, a um procedimento fechado (não havendo forma procedimental *prescrita em lei* para sua efetivação), apenas exigindo-se sua formalização por escrito e assinaturas (§ 3º do art. 28-A do CPP).

2.3 Fluxograma do ANPP: Como fazer?

Tratando-se de inovação legislativa recente, e não havendo procedimento estritamente previsto em lei, é natural haver dúvidas a respeito de sua aplicação e concretização.

Visando superar essa dificuldade, partindo da norma legal, vários Ministérios Públicos editaram normas secundárias visando esclarecer as etapas e o procedimento para aplicação do Acordo de Não Persecução Penal, tais como o Manual de ANPP do MPMG¹¹, O Ato Normativo n.º 145-2020 do MPCE, que regulamenta o trâmite provisório do ANPP¹², o Manual de ANPP do CAOP Criminal do MPRN¹³, o Fluxo de

¹⁰ OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. SOUZA, Rickelly Kelman Pereira. Acordo de não persecução penal em tempos de pandemia: a experiência na 97ª Promotoria de Justiça de Fortaleza. Publicado na Revista da Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Ano 13, n.º 01, Fortaleza/CE, pgs. 79/96. Disponível em <https://revistaacademica.mpce.mp.br/download>, acesso em 19/07/2021, às 17h18min.

¹¹ Disponível em https://www.mpmg.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/manuais/18_08_30_417_Manual_Acordo_de_N%C3%A3o_Persecu%C3%A7%C3%A3o_Penal.pdf, acesso em 19/07/2021, às 11h31min

¹² Disponível em <http://www.mpce.mp.br/servicos/atos-normativos-provimentos-2/ato-normativo-no-145-2020-regulamenta-o-tramite-provisorio-do-anpp/>, acesso em 19/07/2021, às 11h32min

¹³ Disponível em http://www.ampern.org.br/app/webroot/uploads/files/Manual_ANPP_CAOP%20Criminal.pdf, acesso em 19/07/2021, às 11h30min.

Operacionalização do ANPP do MPPR¹⁴, e a Nota Técnica n.º 06 do MPSP – Fluxo do ANPP 100% virtual¹⁵.

Além disso, o tema vem sendo divulgado em palestras como a da Dra. Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Subprocuradora-Geral da República e Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do MPF, em sua “Apresentação sobre Acordos de não Persecução Penal, de 30.01.2020 – Investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas”¹⁶.

No Estado do Mato Grosso, a COGER – Corregedoria Geral - expediu a Recomendação Geral n.º 02/2021, visando uniformizar questões controvertidas no ANPP.

Tais materiais serviram de subsídio para a formulação do procedimento / fluxo do ANPP, no âmbito da 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/MT, o qual, somado a outros fluxos já existentes, gerou um modelo de fluxo através do sistema de modelagem internacionalmente padronizado *BPMN - Business Process Modeling Notation*, com o auxílio do Deplan – Departamento de Planejamento do MPMT (anexo).

2.4 Métodos utilizados

Realizou-se *pesquisa exploratória e interventiva* na 1ª Promotoria de Justiça criminal de Alta Floresta, visando organizar o trabalho de negociação de ANPP, buscando o fluxo ótimo para alcançar os melhores resultados, dentro de uma visão de melhoria contínua.

Previamente, realizou-se *pesquisa bibliográfica* para levantamento da legislação, regulamentação, doutrina e manuais de orientação a respeito do tema ANPP. A seguir, houve a *experimentação* de várias formas e modelos para o processo de negociação do ANPP, entre eles, contatos telefônicos e presenciais, audiências virtuais e presenciais, judiciais e extrajudiciais, mutirões presenciais e virtuais, etc., até chegar ao processo mais eficiente.

Foram utilizados critérios tanto *qualitativos* quanto *quantitativos*, calculando-se a quantidade de acordos realizados, a percentagem de comparecimento e de êxito obtida nos acordos, de acordo com cada linha de atuação. Foram realizadas reuniões quinzenais visando acompanhar o processo de trabalho.

Com as conclusões, o procedimento de ANPP foi sendo adaptado, alinhando-o às práticas mais efetivas. Nesse processo, foram criados modelos de documentos e estabelecidos critérios-padrão para oferecimento ou recusa do acordo, em cada tipo de crime, conforme os antecedentes, consequências do delito, condições econômicas do agente, etc.

2.5 Fluxograma do ANPP na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso

Após algum tempo de reflexão e prática, e visando trazer objetividade, previsibilidade e transparência às regras do ANPP, na 1ª Promotoria Criminal de Alta Floresta/MT, foram editadas duas Portarias administrativas, a primeira regulando o fluxo

¹⁴ Disponível em https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Fluxo_e_Oficio_ANPP.pdf, acesso em 10/12/2021, às 16h02min;

¹⁵ Disponível em

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Noticias_CA0_Criminal/NotaTecnica_6_FLUXO%20DO%20ANPP%20100%20virtual-link%20youtube.pdf, acesso em 19/07/2021, às 11h43min

¹⁶ Disponível em <https://docero.com.br/doc/snx018x>, acesso em 19/07/2021, às 11h37min

/ procedimento interno do ANPP, e a segunda, prevendo padrões de propostas para os crimes mais corriqueiros.

Isso se fez necessário, devido às *cláusulas abertas* que o estatuto processual trouxe, como condição para o acordo, sobretudo a ausência de “conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas”.

Como cediço, a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei 9.099/95) é vedada para agentes que já possuam outra ação penal em andamento.

Diferentemente, a Lei 13.964/2019 apenas impede o benefício em caso de “conduta criminosa habitual”, conceito subjetivo, ainda mais se somado à análise de “insignificância” das infrações penais pretéritas, o que permite o acordo, a nosso ver, mesmo com duas ou três outras ações penais em andamento, a depender da gravidade e natureza dos delitos imputados (por exemplo, três de procedimento sumaríssimo ou duas de procedimento sumário, desde que não se trate de reiteração do mesmo crime).

Em resumo, os passos para a pactuação do acordo foram estabelecidos da seguinte forma:

1. **Identificação / Separação das investigações de crimes sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos:** (Exemplos mais corriqueiros: art. 306 do CTB, posse e porte de arma de fogo, furto simples, estelionato, receptação, apropriação indébita, art. 243 do ECA, etc.), não sendo caso de competência do Juizado Especial ou de violência doméstica;
2. **Verificação dos antecedentes:** através de pesquisas aos sistemas informatizados, obstando-se o benefício, em caso de a) reincidência; b) recebimento de outro benefício processual nos últimos 5 (cinco) anos (art. 28-A, § 2º, III, do CPP); c) mais de 2 (dois) registros criminais anteriores, de pequena gravidade, ou mais de 1 (um) registro de reincidência específica;
3. **Contato telefônico ou por *whats app* com o investigado e defensor ou advogado:** fornecendo-lhes o informe “O que é ANPP” (anexo) para conhecimento, e ofertando proposta, nos termos da Portaria Administrativa n.º 02/2021, para resposta em 03 (três) dias;
4. **Contraproposta:** Somente admitida em caso de comprovação de hipossuficiência, mediante registro no CadÚnico, ou doença grave comprovada. Deve ser instruída com comprovante de renda, declaração de renda e/ou Formulário de Avaliação Socioeconômica da Defensoria Pública (disponível em <https://docs.google.com/forms/d/1vrjJmMjxVR52WaF0whCOXgLJGJJ5beTNFaZH4tBxYjI/edit>), sob as penas do art. 299 do CP;
5. **Notificação pessoal para audiência por meio (preferencialmente) virtual:** Sem êxito o contato telefônico / *whats app*, é designada audiência e expedida notificação para comparecimento, no endereço dos autos (com pesquisa ao SINESP, nos casos mais antigos), com os esclarecimentos para o acesso via aplicativo Microsoft Teams ®;
6. **Assinatura do acordo:** Havendo concordância da parte e seu defensor, o Termo de Acordo de ANPP, já minutado, é corrigido pelo promotor de justiça, conferido e assinado pelas partes;
7. **Petição de homologação:** tudo em ordem, o acordo é remetido à homologação judicial.

8. **Rejeição do acordo / Denúncia:** não havendo êxito na composição amigável, a Denúncia é oferecida e remetida ao Poder Judiciário.

2.6 Resultados da experiência na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta / Mato Grosso

Os acordos negociados e firmados, a partir de junho de 2021, foram registrados em relatório¹⁷, totalizando, até 07/12/2021 (pouco mais de seis meses) 189 (cento e oitenta e nove) acordos de não persecução penal firmados no período, uma média de 31,5 acordos/mês.

Em outras palavras, serão 189 ações penais a menos, no Poder Judiciário, caso devidamente cumpridos os acordos, permitindo ao juízo concentrar-se em casos mais graves, além de gerar economia aos cofres públicos¹⁸. O segundo ponto positivo é que esses casos criminais, que normalmente demandariam *anos* para serem dirimidos no Poder Judiciário, foram resolvidos em *meses*, no âmbito do ANPP no Ministério Público.

Percebeu-se que a maioria dos acordos (125 dos 189 = 66%) foram alcançados sem a necessidade de realização de audiência, somente mediante contatos por telefone e aplicativo *whats app*, mais ágeis e menos burocráticos. Apenas em 64 casos (34%) houve audiência prévia, e ainda assim, boa parte (20 acordos) foram firmados em mutirão em 17/09/21.



No período, foram negociados valores que totalizaram R\$ 728.538,45 (setecentos e vinte e oito mil, quinhentos e trinta e oito reais e quarenta e cinco centavos), uma média de R\$ 121.423,07 (cento e vinte e um mil, quatrocentos e vinte e três reais e sete centavos) por mês, e uma média de R\$ 3.838,82 por acordo.

Desse total, R\$ 179.456,45 foram negociados mediante perda de fianças pagas, e R\$ 481.593,00 em prestações pecuniárias assumidas, normalmente em 10 (dez) parcelas mensais.

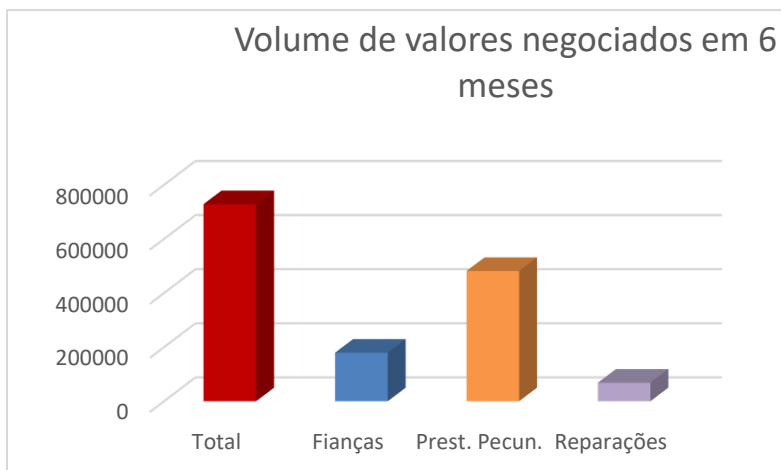
¹⁷ Disponível em

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IGg5eLbvzQaKiZyszhkq151JGZKZ5mhiVkbR3EPOKKs/edit#gid=0>

¹⁸ Embora se desconheça estudo que avalie o custo de uma ação penal em juízo, o comunicado n.º 83 do IPEA, de 2011 (disponível em https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf), avaliou o custo de uma execução fiscal na Justiça Federal em R\$ 541,11. Por sua vez, a Coordenadoria de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do STJ (disponível em <https://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/126929/tribunal-calcula-quanto-cada-processo-custa-para-a-sociedade>) calculou o custo médio dos processos que correm naquela corte em R\$ 871,95 (HC), R\$ 798 (REsp) e R\$ 651,05 (Agravo Interno). Na média (certamente defasada) de R\$ 715,52 por processo, as 189 ações penais evitadas representariam a cifra de R\$ 135.233,28 – cento e trinta e cinco mil, duzentos e trinta e três reais e vinte e oito centavos - de economia aos cofres públicos.

No mesmo período, foram obtidos R\$ 67.489,00 (sessenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e nove reais) em reparação de danos às vítimas de delitos, e 1600 (mil e seiscentas) horas de serviços comunitários. Em linguagem gráfica:

A propósito, a (re)valorização da vítima é um dos grandes avanços do ANPP, na medida em que direciona o processo, ainda em seu nascedouro, a reparar os danos causados à pessoa que buscou a proteção do Estado e registrou Boletim de Ocorrência, ao sofrer determinado ilícito.



Quanto aos tipos penais, os crimes de trânsito e aqueles previstos na legislação

Tipo penal	Quant.
Art. 12 Lei 10.826-03	10
Art. 14 Lei 10.826-03	15
Art. 15 Lei 10.826-03	3
Art. 16 Lei 10.826-03	2
Art. 140 § 3º CP	3
Outros	12
Art. 155 CP	8
Art. 171 CP	2
Art. 180 CP	9
Art. 243 ECA	3
Arts. 297 c.c. 313-A CP	7
Art. 299 CP	4
Art. 303 CTB	9
Art. 306 CTB	100
Art. 308 CTB	2



Como se vê, o volume de recursos negociados foi considerável, ultrapassando os R\$ 100.000,00 (cem mil reais) / mês. Conforme o fluxo do ANPP for sendo executado, e os acordos cumpridos, é possível prever recursos anuais na casa de um milhão de reais.

Com tais recursos, poderá ser possível realizar importantes investimentos na segurança pública do Município, como a aquisição de computadores e equipamentos de investigação para a Delegacia de Polícia, câmeras de monitoramento para as vias públicas

e regiões estratégicas do Município (projeto existente orçado em 1 milhão de reais), e a aquisição do aplicativo israelense *Cellebrite*®, que realiza o desbloqueio de aparelhos telefônicos para permitir o acesso e análise na investigação criminal (avaliado em cerca de 200 mil reais) (hoje disponibilizado apenas na capital Cuiabá/MT, atendendo aos 141 municípios matogrossenses, gerando imenso gargalo e demora nas análises técnicas).

A gestão desses recursos, aliás, já é outro capítulo que ainda será escrito, a ver se os juízes aplicarão estritamente o disposto no inciso IV do art. 28-A do CPP, destinando diretamente os recursos às entidades idôneas que protejam os bens jurídicos lesados pelo crime, ou depositando em conta judicial, para aplicação *a posteriori*, mediante editais de chamamento, conforme Resolução 154/2012 do CNJ.

De qualquer modo, corretamente utilizados, com a celeridade e eficiência necessárias, tais recursos certamente incrementarão a eficácia e eficiência da investigação policial e por conseguinte da persecução penal no município, permitindo o retorno do “dinheiro do crime” para o combate ao crime.

3 CONCLUSÃO

Em que pese tratar-se de um trabalho em seu nascedouro, com apenas 06 (seis) meses de execução, pode-se concluir como positivos os resultados da implantação do ANPP na 1.ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/MT.

Evidente que, principalmente na fase inicial, o trabalho é redobrado, com a necessidade de conciliar-se a nova demanda com a demanda ordinária, que inclui manifestações em ações penais em curso, oferecimento de denúncias, manifestações de arquivamento, análises de notícias de fato e PICs, etc.

Todavia, no longo prazo, a previsão é que as demandas judiciais de menor gravidade diminuam, sendo resolvidas extrajudicialmente num prazo menor, permitindo focar, em juízo, na atuação nos casos mais graves.

3.1 Vantagens, avanços e desafios do ANPP

Em resumo, podemos apontar como vantagens do ANPP:

1. Evitar o ajuizamento de novas ações penais, o que aumentaria o estoque já imenso sob a tutela do Poder Judiciário;
2. Evitar a prescrição de processos, após anos tramitando no Poder Judiciário, gerando economia de recursos humanos e financeiros;
3. Obter resultado útil, em curto prazo, atendendo às finalidades preventiva, repressiva e educativa da pena, mediante um acordo com imposição de penalidade;
4. Celeridade e flexibilidade no procedimento para realização do acordo, que pode ser alcançado por meios não formais (telefone, aplicativos de mensagens), em prazo muito inferior ao ordinário (meses ao invés de anos);
5. Valorização da vítima, com a priorização da reparação dos danos que lhe foram causados;
6. Evitar o estigma e as dificuldades que seriam causadas ao autuado, na qualidade de “réu” durante o longo trâmite processual e posteriormente “condenado” em uma ação penal;
7. Gerar recursos financeiros e humanos que podem ser direcionados para estruturação das polícias, combate ao crime, incremento da segurança

pública, e outras áreas correlatadas (educação, cultura e esportes), com elevada aptidão para diminuição das desigualdades sociais e conseqüentemente, melhoria dos índices criminais.

Nessa fase embrionária, é bem verdade que, devido ao gigantismo da demanda (cerca de 566 inquéritos policiais estavam em carga na 1ª Promotoria de Alta Floresta, ao início dos trabalhos, alguns há mais de 200 dias; mesmo após seis meses de intenso trabalho, esse número não foi reduzido), foi priorizada a negociação, na Promotoria, de ANPPs em investigações mais antigas, sobretudo processos físicos, de modo que, nos inquéritos policiais mais recentes, de 2020 e 2021, já eletrônicos, pleiteou-se a negociação do ANPP em juízo.

Eis, portanto, o grande desafio do ANPP ao Ministério Público: abraçar uma nova e considerável carga de trabalho, antes dirigida (em maior parte) ao Poder Judiciário, sem qualquer acréscimo de estrutura ou recursos para tanto.

Todavia, a nosso ver, são evidentes as vantagens do acordo extrajudicial, justamente por não se submeter à pauta do Poder Judiciário, sabidamente sobrecarregado. Tanto é assim, que enquanto foram realizados 189 ANPPs extrajudiciais, entre junho e dezembro/2021, nenhum deles foi homologado até o final de 2021, e no mesmo período, nenhum ANPP judicial foi realizado, inobstante as propostas apresentadas em juízo.

3.2 Medidas mais eficazes para a pactuação do ANPP

Cabe, por fim, indicar, ao fim desse período de aprendizado empírico, as medidas mais eficazes para a formalização do ANPP, a saber:

1. **Negociação direta, via telefone / *whats app***: mostrou-se uma medida bastante eficaz, sobretudo nos casos mais simples e corriqueiros, como aqueles relacionados aos crimes de trânsito (v.g. arts. 306 e 308 do CTB) e aos crimes da Lei 10.826/03 (armas), permitindo a rápida realização do acordo, com pouca formalidade.
2. **Estabelecimento de várias propostas alternativas para negociação**: Em nossa praxe, apresentamos um valor menor para pagamento em até 30 dias (tipicamente 1500 ou 2000 reais como piso), e mais duas propostas de valor parcelado, com parcelas menores atreladas a prazos maiores (resultando em valores maiores). Por fim, a prestação de serviços à comunidade é a opção para o autuado que alega ausência de condições financeiras.
3. **Realização de audiência, inclusive presencial**: mostrou-se importante nos casos mais complexos ou gravosos, ou ainda nos casos de pessoas mais simples, com pouco nível de estudo formal e dificuldade em manejar os sistemas eletrônicos.

Aliás, em casos mais graves, a exemplo do art. 302 do CTB (homicídio culposo no trânsito), com a necessidade de fixação de uma reparação substancial dos danos causados à família da vítima, em valores aproximados na casa dos R\$ 50.000,00, o acordo mostrou-se bastante difícil, na seara extrajudicial. Na maioria absoluta dos casos, não houve êxito no acordo e foi oferecida Denúncia em juízo.

4. **Mutirão de ANPP**: Outra medida que se mostrou bastante eficiente.

Foi designado mutirão presencial para o dia 17/09/2021, respeitando-se as normas de distanciamento social relativas à Covid-19, ocasião em que foram realizados 20 (vinte) acordos, nessa data, num valor total negociado de R\$ 74.448,00 (setenta e quatro mil, quatrocentos e

quarenta e oito reais). Além disso, vários acordos foram realizados, previamente a esta data, por investigados que foram notificados para o mutirão, todavia, optaram por realizar, previamente, o acordo, evitando, assim, a necessidade de comparecimento em audiência.

Como se vê, embora demande uma preparação maior, o mutirão permite a concentração de tarefas e realização de acordos em uma ou duas semanas, que, de outra forma, demorariam bem mais tempo para serem pactuados.

Em conclusão, o nível de eficiência que a solução consensual do ANPP produz é notável, não permitindo ao gestor público / operador do direito consciente simplesmente virar-lhe as costas. Caso bem utilizada, a ferramenta processual tem a aptidão de gerar importantes avanços no processo penal, gerando mais justiça social e reduzindo a impunidade.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. Processo Penal. São Paulo: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991708/> Acesso em: 19 jul. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 181/2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>, acesso em 19 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 054/2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>, acesso em 19 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Notícia disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13913-o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-importante-para-dar-uma-resposta-quase-imediata-aos-crimes-de-menor-gravidade-diz-promotor-do-mp-pr>, acesso em 19 jul. 2021.

BRASIL. Corregedorias do Ministério Público. Carta de Brasília. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>, acesso em 19 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 19 jul. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CEARÁ. Procuradoria Geral de Justiça. Ato Normativo n.º 145/2020. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/servicos/atos-normativos-provimentos-2/ato-normativo-no-145-2020-regulamenta-o-tramite-provisorio-do-anpp/>, acesso em 19 jul. 2021.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Apresentação sobre Acordos de não Persecução Penal– Investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas. Disponível em <https://docero.com.br/doc/snx018x>, acesso em 19 jul. 2021.

GOIÁS. Ministério Público. Manual De Atuação e Orientação Funcional – Acordo De Não Persecução Penal (ANPP). Disponível em https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/manuais/18_08_30_417_Manual_Acordo_de_N%C3%A3o_Persecu%C3%A7%C3%A3o_Penal.pdf. , acesso em 19 jul. 2021.

OLIVEIRA, Gregório Assagra Rafael e ALVARENGA, Samuel. Manual de Direitos difusos, coord. Edilson Vitorelli. Cap. 2 – Ministério Público como função essencial à justiça, 2ª ed., rev., atual. E ampl., Editora JusPodivm, pgs. 189/190.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. SOUZA, Rickelly Kelman Pereira. Acordo de não persecução penal em tempos de pandemia: a experiência na 97ª Promotoria de Justiça de Fortaleza. Publicado na Revista da Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Ano 13, n.º 01, Fortaleza/CE, pgs. 79/96. Disponível em <https://revistaacademica.mpce.mp.br/download>, acesso em 19 jul. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público - CAOP Criminal. Manual De Atuação e Orientação Funcional – Acordo De Não Persecução Penal. Disponível em http://www.ampern.org.br/app/webroot/uploads/files/Manual_ANPP_CAOP%20Criminal.pdf, acesso em 19 jul. 2021.

SÃO PAULO. Ministério Público - CAO Criminal. Fluxo do ANPP 100% Virtual. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Noticias_CAO_Criminal/NotaTecnica_6_FLUXO%20DO%20ANPP%20100%20virtua-l-link%20youtube.pdf, acesso em 19 jul. 2021.