

O Projeto Piloto da Central de Acordos da Procuradoria Regional da 1ª Região e a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal até o trânsito em julgado

1

El Proyecto Piloto de la Central de Acuerdos de la Fiscalía Regional de la 1.ª Región y la aplicación retroactiva del acuerdo de no persecución penal hasta la firmeza de la sentencia

The Pilot Project of the Center for Agreements of the Federal Prosecutor's Office of the 1st Region and the retroactive application of the non-criminal persecution agreement until the final judgement

João Aviani Melo

Universidade Nacional da Austrália

<https://orcid.org/0000-0003-4515-6837>

<http://lattes.cnpq.br/1910600330288120>

joao.aviani@hotmail.com

Guilherme Gomes Vieira

Universidade de Brasília ROR

<http://orcid.org/0000-0001-8430-3671>

<http://lattes.cnpq.br/3583443516965651>

vieiraguilherme.g@gmail.com



Resumo

O presente trabalho aborda o acordo de não persecução penal (ANPP) e os resultados de sua aplicação retroativa até o trânsito em julgado no Projeto Piloto desenvolvido entre o Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a Procuradoria Regional da 1ª Região. Regulamentado pela Lei nº 13.964/2019 e previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, o ANPP possui natureza normativa mista, devendo retroagir quando benéfico ao réu. Entre 2020 e 2023, persistiu controvérsia quanto ao limite temporal de sua aplicação, superada pelo Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2024, no Habeas Corpus nº 185.913, ao admitir sua incidência até o trânsito em julgado. O artigo analisa os resultados do Projeto Piloto, no qual o acordo é aplicado retroativamente em processos já submetidos ao segundo grau de jurisdição. A pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica, dados de plataformas estatísticas

oficiais e informações exclusivas fornecidas pela Central de Acordos da Procuradoria. Os resultados indicam arrecadação significativa por meio de reparação de danos e prestações pecuniárias, redução da carga de processos e diminuição do tempo de resolução dos casos. Conclui-se que a aplicação retroativa do ANPP fortalece os princípios da primazia do interesse público, da economia processual e da celeridade processual.

Palavras-chave Acordo de não persecução penal; Retroatividade; Justiça Federal; Procuradoria Regional da 1ª Região.

Resumen

El presente trabajo aborda el acuerdo de no persecución penal (ANPP) y los resultados de su aplicación retroactiva hasta la firmeza de la sentencia en el Proyecto Piloto desarrollado entre el Tribunal Regional Federal de la 1.ª Región y la Fiscalía Regional de la 1.ª Región. Regulado por la Ley n.º 13.964/2019 y previsto en el art. 28-A del Código Procesal Penal, el ANPP posee naturaleza normativa mixta y debe retrotraerse cuando resulte beneficioso para el acusado. Entre 2020 y 2023, persistió la controversia sobre el límite temporal de su aplicación, superada por el Supremo Tribunal Federal, en septiembre de 2024, en el Habeas Corpus n.º 185.913, al admitir su aplicación hasta la firmeza de la sentencia. El artículo analiza los resultados del Proyecto Piloto, en el cual el acuerdo se aplica retroactivamente a procesos ya sometidos a la segunda instancia. La investigación se basó en revisión bibliográfica, datos de plataformas estadísticas oficiales e información exclusiva proporcionada por la Central de Acuerdos de la Fiscalía. Los resultados indican una recaudación significativa mediante reparación de daños y prestaciones pecuniarias, reducción de la carga procesal y del tiempo de resolución de los casos. Se concluye que la aplicación retroactiva del ANPP fortalece los principios de primacía del interés público, economía y celeridad procesales.

Palabras clave: Acuerdo de no persecución penal; Retroactividad; Justicia Federal; Fiscalía Regional de la 1.ª Región.

Abstract

This paper examines the Brazilian Non-Prosecution Agreement (ANPP) and the results of its retroactive application until the final judgment in the Pilot Project developed between the Federal Regional Court of the 1st Region and the Federal Regional Prosecutor's Office of the 1st Region. Regulated by Law No. 13.964/2019 and provided for in Article 28-A of the Brazilian Code of Criminal Procedure, the ANPP has a mixed normative nature and should be applied retroactively whenever it benefits the defendant. Between 2020 and 2023, uncertainty remained regarding the procedural stage up to which the agreement could be applied, a controversy settled by the Supreme Federal Court in September 2024, in Habeas Corpus No. 185.913, recognizing its applicability until the final judgment. The article analyzes the results of the Pilot Project, where the ANPP is applied retroactively to cases already pending before the appellate court. The research combined bibliographic review, official statistical data, and exclusive information provided by the Prosecutor's Agreement Center. The findings indicate significant financial recovery through damage reparation and pecuniary payments, reduced judicial workload, and shorter case resolution time. The study

concludes that the retroactive application of the ANPP strengthens the principles of public interest, procedural economy, and procedural efficiency.

Keywords: *Non-criminal persecution agreement ; Retroactivity ; Federal Justice; Federal Prosecutor's Office of the 1st Region.*

1. Introdução

Em 24 de dezembro de 2019, foi sancionada, pelo ex-Presidente da República Jair Bolsonaro, a Lei nº 13.964, popularmente conhecida como “Pacote Anticrime”. O diploma legal foi objeto de intenso debate entre diferentes espectros políticos, recebendo críticas de alguns, por exemplo, em razão de seu alegado grande potencial para encarceramento em massa e perpetuação da criminalidade no país (Pacote, 2023), e elogios de outros por endurecer a luta contra o crime e por combater a impunidade (Shalders, 2023).

Inevitavelmente, o Pacote Anticrime seria alvo de escrutínio pelos mais variados setores da sociedade, trazendo mudanças significativas para o ordenamento jurídico criminal. A maior quantidade de reformas foi direcionada ao Código de Processo Penal, que englobou trinta e duas modificações de artigos em seu corpo legal, dentre elas a institucionalização do mais novo instrumento de justiça negocial do ordenamento penal brasileiro, o acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do CPP.

Inspirado pela *plea bargain* originária de sistemas de *common law*, o ANPP surgiu inicialmente por meio das Resoluções 181/2017 e 183/2018, editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sendo pouco tempo depois incorporado ao projeto que deu origem à Lei nº 13.964/2019 com vistas ao seu potencial de efetivar os princípios de eficiência e eficácia judiciais. Segundo consta na própria exposição de motivos do Pacote Anticrime, o ANPP “*descongestiona os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves*” (Brasil, 2019).

Afinal de contas, esse instituto tem a capacidade de ser aplicado a uma gama de delitos¹ e representa uma via célere de resolução de conflitos, bastando, para que produza seus efeitos abonatórios, que ambos os polos de um feito o assinem e que o Juízo responsável, após exame de voluntariedade do réu e de adequabilidade das condições pactuadas, o homologue. Em razão de sua praticidade e celeridade, as 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Revisão do Ministério Público Federal, por meio da Orientação Conjunta nº 03/2018, recomendam aos promotores e procuradores subordinados, sempre que não for o caso de arquivamento do processo e que for possível a oferta, realizar o oferecimento do acordo ao acusado, tendo em consideração, também, os demais critérios legais (Brasil, 2018).

Em um sistema judicial frequentemente moroso e muitas vezes sobrecarregado, no qual casos podem levar anos para serem solucionados, o ANPP passou a ser priorizado como meio de solução de conflitos em processos penais, dada a sua relativa simplicidade de pactuação, larga possibilidade de aplicação e capacidade benéfica para o polo passivo. Nesse sentido, o réu, após cumprir os termos do negócio jurídico, terá sua punibilidade extinta, nos termos do art. 28-A, §13, do Código de Processo Penal.

Apesar de representar um importante avanço na implementação de mecanismos de justiça negocial na ordem jurídica penal brasileira, a instituição do acordo foi acompanhada de sua distintiva carga de controvérsia, alvo de intenso debate doutrinário e jurisprudencial fruto da indeterminação do legislador no que diz respeito a certas questões que permeiam o instituto. Nesse sentido, um dos pontos de debate mais relevantes é aquele acerca da possibilidade de retroatividade do acordo de não persecução penal.

A polêmica da retroatividade do ANPP se origina de sua natureza mista de norma de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Enquanto normas processuais penais passam a valer para todos os réus de forma igual, independentemente de serem a eles benéficas ou não, a partir do momento de início de sua vigência, dispositivos penais podem afetar situações pretéritas à sua existência apenas caso tragam benefícios ao acusado.

¹ Vide art. 28-A do CPP.

O ANPP, aqui, seria uma espécie de híbrido entre as duas regras: apesar de ser um instrumento de negociação processual e estar inserido no Código de Processo Penal, possui efeitos manifestamente penais. Por exemplo, conforme dispõe o art. 28-A, §13, do CPP, extinguirá a punibilidade do réu quando devidamente cumprido, de forma que seu possível cumprimento reverbera diretamente sobre se o acusado será penalmente punido pela prática de um crime.

Foi apenas recentemente, em setembro de 2024, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal se posicionou definitivamente acerca da questão, fixando, no âmbito do HC nº 185.913, a tese de que o acordo de não persecução penal é uma norma que *“deve ser aplicada também aos processos já iniciados na data de sua criação, desde que não haja condenação definitiva (isto é, desde que ainda caiba recurso)”* (BRASIL, 2024). Permitiu-se, portanto, que o ANPP seja aplicado em processos que já tinham denúncia recebida antes da Lei nº 13.964/19, desde que ainda não transitados em julgado.

Ante a ausência de manifestação específica do legislador quanto ao aspecto misto do acordo e sua aplicação legal no tempo, no entanto, o Judiciário, durante um período considerável, tentou chegar a um consenso acerca da possibilidade de retroatividade ou não do ANPP, imperando um vácuo legal que, frequentemente, era preenchido com a interpretação do julgador ou do órgão colegiado competente acerca do assunto. A título de elucidação, ao passo que o Superior Tribunal de Justiça, por meio das 5ª e 6ª Turmas², entendia que o acordo poderia retroagir a processos ainda em curso, desde que não recebida a denúncia, decisões isoladas do próprio STJ³ haviam permitido que o ANPP retroagisse para casos em que a inicial acusatória já tinha sido recebida.

Igualmente, desde 2020, o entendimento recentemente adotado pelo STF já era empregado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1. Nessa toada, após a vigência da Lei nº 13.964 e frente à indeterminação quanto à possibilidade de retroação

² Vide: AgRg no AREsp nº 2.306.044/SC, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, Data de Julgamento: 24/10/2023, Data de Publicação: DJe 27/10/2023; e AgRg no REsp nº 1.952.117/RS, Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, Data de Julgamento: 13/11/2023, Data de Publicação: DJe 17/11/2023.

³ Vide: AgRg no REsp nº 2.016.905/SP, Relator: Min. Messod Azulay Neto, 5ª Turma, Data de Julgamento: 07/03/2023, Data de Publicação: DJe 14/04/2023; e no HC nº 837.239/RJ, Relator: Min. Ribeiro Dantas, 5ª Turma, Data de Julgamento: 26/09/2023, Data de Publicação: DJe 03/10/2023.

do acordo para processos anteriores ao seu nascimento, o TRF1, um dos maiores do país e cuja jurisdição até há pouco tempo abrangia abrange doze Estados da Federação e o Distrito Federal, em iniciativa liderada pelo gabinete da Desembargadora Mônica Sifuentes, firmou pacto com a Procuradoria Regional da 1ª Região – PRR1 e deu início ao chamado “Projeto ANPP”.

O Projeto, que foi criado por e foi inicialmente coordenado pela falecida Procuradora Márcia Noll Barbosa na PRR1, tem como aspiração, em parceria com gabinetes criminais do TRF1, a homologação de acordos em processos já em sede de apelação criminal (Institucional, 2023), permitindo, portanto, a sua retroatividade para feitos nos quais a denúncia ofertada pelo *Parquet* tenha já sido recebida, desde que não transitados em julgado. A iniciativa do Tribunal e da Procuradoria, entre 2020 e 2023, resultou na homologação de centenas de acordos de não persecução penal, trazendo diversos impactos para o sistema de Justiça Federal da Primeira Região.

Em razão de sua relevância para o debate que permeia a aplicação desse negócio jurídico no tempo, os referidos efeitos que o TRF1 passou a vislumbrar por sobre seu acervo processual (dentre os quais se encontram um tempo menor para a solução de litígios criminais e uma maior arrecadação de prestações pecuniárias, por exemplo) serão devidamente explorados neste trabalho. Busca-se verificar como o acordo interage com o princípio da celeridade processual (previsto pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal), além de outros efeitos benéficos do instituto, observando sua capacidade de arrecadação de prestações pecuniárias e de demais valores a título de reparação de danos.

1. O sistema acusatório brasileiro e o movimento da justiça negocial

Para compreender o acordo de não persecução penal, é necessário tratar da lógica sistêmica que guia o processo penal brasileiro, bem como do movimento em prol da justiça negocial e de sua expansão no contexto desse sistema ao longo do tempo. Com a alteração promovida pela Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime), o Código de Processo Penal, em seu artigo 3º-A, sinaliza que “o processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação” (Brasil, 1941). Vigoraria, no direito processual pátrio, portanto, o

sistema acusatório, o que, apesar de já ser aceito pela jurisprudência e pela doutrina como manifesto na Constituição de 1988, passou a ser explicitado pelo legislador.

Nesse sistema, as funções de acusador, defensor e julgador são repartidas entre indivíduos distintos que, como salvaguarda das garantias fundamentais da Constituição Federal, não podem ter mais de um desses papéis ao mesmo tempo⁴, preservando-se os princípios do contraditório, da ampla defesa e da imparcialidade do julgador. Ademais, conforme leciona Pacelli (2014, p. 29), “no sistema acusatório, além de se atribuírem a órgãos diferentes as funções de acusação (e investigação) e de julgamento, o processo [...] somente teria início com o oferecimento da acusação”, a qual, no Brasil, é de titularidade do Ministério Público na ação penal pública⁵.

Apenas o *Parquet*, após analisar os indícios colhidos em inquérito policial, pode solicitar que seja proposta ação penal pública, mediante denúncia. Caso a inicial acusatória seja recebida pelo magistrado após a devida análise da manifestação defensiva, na forma de resposta à acusação, terá início a fase de conhecimento do processo criminal.

O órgão inquisitorial e a defesa do réu visam à produção probatória, sendo que o juiz, tal qual descreve Badaró (2021, p. 610), “com base nos meios de prova produzidos, deve procurar atingir o conhecimento verdadeiro dos fatos para, diante da ‘certeza’ – entendida em termos de elevadíssima probabilidade – de sua ocorrência, realizar a justiça no caso concreto”. Isso é o que determina o art. 155 do Código de Processo Penal, devendo o magistrado também supervisionar o andamento da marcha processual com o intuito de que não sejam cometidos abusos por nenhum dos dois polos da ação ou lhes sejam dadas vantagens, garantindo que sejam plenamente efetivados os princípios do contraditório, da ampla defesa e da igualdade⁶.

⁴ Importante ressaltar que, também no julgamento da ADI 6.298/DF, o STF entendeu pela possibilidade de que o magistrado, pontualmente, nos limites legalmente autorizados, requeira de ofício a realização de diligências complementares, com o intuito de dirimir eventuais dúvidas sobre o julgamento do mérito da ação, nos termos do art. 156, II, do CPP.

⁵ Vide art. 129, I, da Constituição Federal.

⁶ Nessa senda, afirma ainda Hamilton (2006, p. 225) que “o princípio da igualdade perante a Justiça faz nascer a impossibilidade de o juiz fazer distinção entre as partes, obrigando-o a conferir tratamento igual para ambos os contendores”.

Dessa forma, no processo penal, o magistrado possui função de decidir o conflito que lhe é apresentado de modo imparcial e de garantir a isonomia entre as partes, apenas agindo quando provocado por uma delas. Enquanto isso, o Ministério Público, como titular da ação penal, é a instituição que possui a faculdade de requerer a instauração de certo processo, em que pugnará pela condenação do indivíduo por ele acusado caso esteja convencido da presença de autoria e de materialidade, bem como da inexistência de causas excludentes da responsabilidade criminal.

Contudo, o ordenamento processual penal brasileiro não é estanque e o deslinde do processo não depende necessariamente de sentença judicial. Cada vez mais, com base nas premissas da lógica acusatória⁷, a forma de resolução de processos criminais é negociada diretamente entre as partes envolvidas, com o juiz tendo atuação decisória reduzida, limitando-se, muitas vezes, à homologação do negócio.

Nesse sentido, o uso da negociação dentro da justiça penal mostra-se útil em situações em que “a redução da pena criminal ou a composição visando à reparação dos danos e a imposição de determinados deveres e/ou abstenções revelam-se como adequadas e eficazes à repreensão da violação de bens jurídicos penalmente tutelados” (Mota, 2020, p.163), com o movimento tradicionalmente representado por institutos como o *plea bargaining* dos EUA, o *Absprachen* da Alemanha e o *patteggiamento* da Itália⁸.

No Brasil, a justiça penal negocial teve origem junto à Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 98, I, determina a criação de juizados especiais competentes para o julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, admitindo, também, que a lide seja resolvida por meio de transação. Posteriormente, o sistema de Juizados Especiais Criminais foi regulamentado por meio da Lei nº 9.099/95.

⁷ Foi essa, inclusive, uma das justificativas do Conselho Nacional do Ministério Público para a implantação do ANPP, afirmando, em pronunciamento final no Procedimento de Estudos e Pesquisas de autos nº 01/2017, que “tendo em conta o próprio princípio da eficiência e considerando que ‘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’, é que se entendeu perfeitamente cabível a criação, por meio de resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, da figura aqui denominada de acordo de não-persecução penal” (Brasil, 2017).

⁸ “(...) a negociação da sentença penal é inspirada no modelo da *plea bargaining* do sistema dos EUA, que se espalhou com características diversas para outros países, a título de ilustração, a *Absprachen* (Alemanha) e o *Patteggiamento* (Itália)” (Suxberger, 2016, p. 385).

A justiça negocial no direito processual penal, todavia, não se restringiu meramente aos JECs, resultando também, posteriormente, na criação dos acordos de colaboração premiada, regidos pela Lei nº 12.850/13 em seus artigos 3º-A a 7º, e, mais recentemente, nos acordos de não persecução penal, objetos deste estudo.



2. O acordo de não persecução penal

O acordo de não persecução penal surgiu com a Resolução nº 181, de 07/08/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público Federal, sendo que, no ano seguinte, as 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Revisão do MPF elaboraram a Orientação Conjunta nº 03/2018, na qual se recomendava aos promotores e procuradores subordinados que, sempre que não fosse caso de arquivamento do processo e fosse possível a oferta, oferecessem o instituto ao acusado, considerados os demais critérios legais.

O ANPP foi concebido com o objetivo de melhor “aplicação e efetividade dos princípios constitucionais da eficiência (CF, art. 37, caput); da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV); da celeridade (CF, art. 5º, LXXVII) e do acusatório (CF, art. 129, I, VI e VII)” (Silva, 2020, p. 266), com o texto da Resolução nº 181 (Brasil, 2017), gênese do negócio jurídico processual em análise, com base nos fatores seguintes:

(...) a necessidade de permanente aprimoramento das investigações criminais levadas a cabo pelo Ministério Público, especialmente na necessidade de modernização das investigações com o escopo de agilização, efetividade e proteção dos direitos fundamentais dos investigados, das vítimas e das prerrogativas dos advogados, superando um paradigma de investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa;

(...) a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País e que tanto desperdício de recursos, prejuízo e atraso causam no oferecimento de Justiça às pessoas, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais;

(...) por fim, a exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves, priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves e minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafogando os estabelecimentos prisionais (...).

Após controvérsia sobre a constitucionalidade da Resolução (afinal de contas, é privativa da União a competência para legislar sobre direito penal e processual⁹), o ANPP, com a aprovação da Lei nº 13.964/19, passou a ser previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal e foi recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Na exposição de motivos da referida Lei, afirmou-se como justificativa para o art. 28-A que “o antigo sistema da obrigatoriedade da ação penal não corresponde aos anseios de um país com mais de 200 milhões de habitantes e complexos casos criminais”, bem como “o acordo descongessa os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves” (Brasil, 2019).

Permaneceram, portanto, os objetivos da Resolução nº 181, na forma de otimização e concretização mais evidentes dos princípios constitucionais da eficiência, da proporcionalidade, do acusatório e da celeridade, cuja verificação de efetivação desse último é um dos objetivos deste trabalho. Para melhor investigar os pormenores que envolvem o acordo de não persecução, serão expostas considerações acerca de seus requisitos e condições para que, em seguida, possa-se analisar as naturezas jurídicas e normativas do instituto.

3. Requisitos e condições do ANPP

Quanto aos requisitos do acordo, o *caput* do art. 28-A dispõe que:

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 [...] (Brasil, 1941).

São eles os seguintes: (i) ter o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática da infração penal; (ii) ter o delito sido cometido sem violência ou grave ameaça; (iii) ser o crime punido com pena mínima inferior a quatro anos; e (iv) ser o acordo de não persecução penal, na visão do *Parquet*, necessário e suficiente para reprovação e prevenção do ilícito penal.

⁹ Vide art. 22, I, da CF/88.

Acerca do critério da confissão, há intenso debate que o envolve, cuja principal controvérsia é se o MP poderia utilizar a confissão circunstanciada para embasar sua denúncia em caso de descumprimento de acordo pelo acusado. Embora a questão comporte amplo debate, este artigo não tem tal pretensão e busca apenas apresentar a confissão como um dos requisitos do ANPP. Ressalte-se, contudo, que ainda não há posicionamento jurisprudencial pacificado sobre a polêmica e que, em agosto de 2023, conselheiros do CNMP recomendaram a seus pares que fosse dispensada a necessidade de confissão antes da celebração do ANPP (Conselheiros, 2024), ainda estando pendente uma posição final do colegiado.

Quanto ao segundo e ao terceiro requisitos, o art. 28-A determina que o instituto negocial poderá ser aplicado apenas caso o delito cometido pelo agente tenha sido praticado sem violência ou grave ameaça, bem como seja punido com uma pena mínima inferior a quatro anos, consideradas eventuais majorantes e minorantes¹⁰.

Por fim, o último requisito do *caput* dispõe que o acordo será proposto somente quando compatível com o exame da suficiência e da necessidade para a reprovação e prevenção do delito. Como o legislador não definiu quais critérios guiarão esse exame, cabe ao Ministério Público determiná-los e externá-los quando, com base em tal exigência, negar o oferecimento do acordo de não persecução penal ao acusado. Tal como na confissão, embora o tema comporte amplo debate, este escrito não tem tal pretensão e busca apenas apresentar o exame de suficiência e necessidade como um dos requisitos do ANPP.

Sendo assim, além dos requisitos dispostos em seu *caput*, o art. 28-A ainda determina que o acordo deverá ser acompanhado de condições cumulativas, sendo elas:

- 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 (...);
- IV - pagar prestação pecuniária (...) a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como

¹⁰ Vide art. 28-A, §1º, do CPP.

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.

Tais são aplicadas apenas após se aferir que o acordo é cabível no caso em concreto, o que não ocorrerá se presente alguma causa impeditiva de celebração do negócio jurídico. De acordo com o §2º do art. 28-A, não será cabível ANPP: (i) quando admitida a transação penal, haja vista ser mais benéfica ao agente; (ii) quando o investigado for reincidente, se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional ou se o indivíduo tiver sido beneficiado, nos cinco anos anteriores ao fato delituoso, com ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo, verificando-se, com esses termos, evidente opção de política criminal do legislador, que busca beneficiar com o instituto apenas aqueles pontualmente tenham se envolvido com ilícitos; e (iii) quando o sujeito tiver incorrido em crime de violência doméstica, familiar ou contra a mulher em razão da condição feminina, também sendo possível perceber opção de política criminal do legislador, em razão da reprovabilidade de tais delitos.

3.1. Natureza jurídica do ANPP

Quanto à natureza jurídica, o acordo pode ser considerado como um “negócio jurídico pré-processual de natureza extrajudicial operado na esfera criminal, a fim de se atingir um fim consensual, de modo a otimizar o sistema de justiça criminal com restrição da criminalização, por ser a medida necessária e suficiente para reprovação e prevenção do crime” (Silva, 2020, p. 264). Portanto, é oferecido pelo Ministério Público e pactuado diretamente com o acusado e seu defensor, devendo ambos referendá-lo para que seja válido¹¹.

Se estiverem presentes todas as condições autorizadoras, mas o Ministério Público não houver se manifestado sobre o acordo (seja oferecendo-o, seja justificando-se sobre seu não oferecimento), é possível que a defesa requeira que o juiz intime a acusação para

¹¹ Vide Art. 28-A, §3º do CPP.

que se posicione. É tão importante que a acusação se manifeste acerca do cabimento do acordo no momento adequado que, caso o pacto não seja proposto e não haja fundamentação para tanto, pode-se configurar nulidade absoluta do processo, conforme já decidiu o STJ¹².

Contudo, o acordo de não persecução penal não constitui um direito subjetivo do imputado, sendo um benefício legal que, mesmo com a presença de requisitos objetivos, pode não ser ofertado pelo *Parquet* com base na análise da necessidade e da suficiência do acordo para a reprovação e prevenção do delito em questão¹³. Se o MP optar por não ofertar o acordo em determinada situação e utilizar argumentos cabíveis para embasar seu posicionamento, não assistirá razão à defesa caso, em vista da presença das condições objetivas, requeira ao magistrado que determine que o ANPP seja oferecido¹⁴.

O acordo de não persecução penal não deve ser subordinado à mera vontade do acusado e tampouco pode ser classificado como uma faculdade discricionária do *Parquet*, sendo definido como um poder-dever do Ministério Público cujo objetivo é evitar a judicialização criminal¹⁵. Caso a defesa não concorde com a justificativa exarada pelo membro do Ministério Público para não oferecer o acordo, reserva-se a ela ainda o direito de recorrer administrativamente à instância superior do *Parquet*, conforme disposto no §14 do art. 28-A; deverá o julgador, nessa hipótese, obrigatoriamente remeter os autos à

¹² Vide AgRg no HC nº 762.049/PR, Relatora: Min. Laurita Vaz, 6ª Turma, Data de Julgamento: 07/03/2023, Data de Publicação: 17/03/2023.

¹³ Vide STF, HC nº 191.124 AgR, Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, Data de Julgamento: 08/04/2021, Data de Publicação: DJe 13/04/2021.

¹⁴ Nesse sentido: STJ, AgRg no RHC nº 152.763/SP, Relator: Min. Olindo Menezes, 6ª Turma, Data de Julgamento: 08/02/2022, Data de Publicação: DJe 15/02/2022; STJ, AgRg no REsp nº 1.993.232/SP, Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: DJe 13/05/2022; STJ, AgRg no RHC nº 168.568/MG, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, Data de Julgamento: 25/09/2023, Data de Publicação: DJe 27/09/2023.

¹⁵ Tal qual já registrou o Ministro Rogério Schietti, “*como poder-dever, (...) observa o princípio da supremacia do interesse-público - consistente na criação de mais um instituto despenalizador em prol da otimização do sistema de justiça criminal - e não pode ser renunciado, tampouco deixar de ser exercido sem fundamentação idônea (...)*”. Vide HC nº 657.165/RJ, Relator: Min. Rogério Schietti, 6ª Turma, Data de Julgamento: 09/08/2022, Data de Publicação: DJe 18/08/2022.

esfera recursal do MP, em respeito ao sistema acusatório¹⁶. Controvérsias atinentes à motivação do *Parquet* para não propor o ANPP, portanto, devem ser resolvidas diretamente entre acusação e defesa, com o juiz reservando-se à função de exame da legalidade do pacto.

Nesse sentido, caso haja acordo entre o Ministério Público e a defesa do acusado, o magistrado competente, em audiência específica de homologação, deverá somente verificar a voluntariedade do indivíduo em firmar o negócio jurídico e a legalidade desse, atentando-se para se as condições firmadas entre o *Parquet* e a defesa do réu são inadequadas, insuficientes ou abusivas, situações que, se o julgador entender presentes, implicarão na devolução dos autos ao MP para que se reformule a proposta de ANPP, e apenas com anuência da defesa¹⁷.

Nota-se que tamanha é a consideração pelo ato de negociação entre as partes que a única hipótese autorizativa de ingerência do julgador nas condições do ANPP resulta meramente na devolução do processo ao *Parquet* para que repactue o acordo. O remetimento ocorre apenas caso o investigado e seus defensores ou advogados concordem que as exigências do acordo tenham sido insuficientes, inadequadas ou abusivas, entendendo-se inadmissível que o magistrado determine a redefinição do negócio jurídico sem a anuência do polo passivo ou que defina as cláusulas que regerão o pacto.

3.2 Natureza normativa mista e retroatividade do ANPP

Quanto à natureza normativa, o acordo de não persecução penal pode, inicialmente, ser caracterizado como uma norma de Direito Processual Penal. Afinal, é um instituto que disciplina procedimento despenalizador e exige etapas e requisitos para sua

¹⁶ Vide: STF, HC nº 194.677/SP, Relator: Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, Data de Julgamento: 11/05/2021, Data de Publicação: DJe 13/08/2021; STJ, HC nº 791.058/SP, Relatora: Min. Laurita Vaz, Data de Julgamento: 08/08/2023, Data de Publicação: DJe 15/08/2023.

¹⁷ Vide Art. 28-A, §§4º e 5º, do Código de Processo Penal.

aplicação¹⁸. Contudo, simultaneamente, o ANPP gera efeitos na esfera do Direito Penal: quando cumprido, extingue a punibilidade do indivíduo¹⁹, o que repercute diretamente sobre a persecução penal do acusado.

Por isso, o acordo é ao mesmo tempo uma norma de Direito Processual Penal e de Direito Penal, mista, híbrida ou processual-material. A natureza híbrida do ANPP originou uma das principais controvérsias do instituto, especificamente quanto à sua aplicação no tempo em razão desse caráter misto. Isso porque regras de Direito Processual Penal e de Direito Penal possuem regimes de aplicação temporal distintos: enquanto as primeiras, após entrarem em vigor, não retroagem e produzem efeitos apenas para casos em curso²⁰, as segundas, uma vez em vigor, poderão ser aplicadas retroativamente caso sejam mais benéficas ao acusado²¹.

Relativamente às normas de natureza mista, prevalece o entendimento de que se aplica a lógica das normas penais materiais, sendo esse o posicionamento do STF²². Como é pacífico que normas mistas de Direito Processual Penal e Direito Penal devam retroagir quando benéficas ao acusado, o ANPP, como norma processual material, pode retroagir para alcançar situações anteriores à sua vigência quando benéfico ao acusado.

Partindo dessa premissa, durante anos discutiu-se até que momento processual o acordo poderia retroagir. Entendia-se que deveria ser aplicado de modo regressivo, mas até qual momento processual poderia isso ocorrer? Durante os quase quatro anos de

¹⁸ Nesse sentido, afirma Guilherme Nucci que o direito processual penal seria caracterizado por ser um “corpo de normas jurídicas com a finalidade de regular o modo, os meios e os órgãos encarregados de punir do Estado, realizando-se por intermédio do Poder Judiciário, constitucionalmente incumbido de aplicar a lei ao caso concreto. É o ramo das ciências criminais cuja meta é permitir a aplicação de vários dos princípios constitucionais, consagradores de garantias humanas fundamentais, servindo de anteparo entre a pretensão punitiva estatal, advinda do direito penal, e a liberdade do acusado, direito individual” (NUCCI, 2020, p. 87).

¹⁹ Vide Art. 28-A, §13, do Código de Processo Penal.

²⁰ Vide Art. 2º do Código de Processo Penal.

²¹ Vide Art. 5º, XL, da Constituição Federal.

²² O plenário do Supremo Tribunal Federal, em ocasiões pretéritas nas quais examinou os dispositivos da Lei nº 9.099/95, reconheceu nela a presença de normas de natureza mista e, além disso, especificamente quanto aos institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo (assim como o ANPP, negócios jurídicos processuais), entendeu que, por serem normativos híbridos, devem retroagir quando mais benéficos ao réu. Vide Inq 1.055 QO/AM, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 24/04/1996, Data de Publicação: 24/05/1996; e ADI 1.719/DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 18/06/2007, Data de Publicação: DJe 03/08/2007

indefinição, debatiam-se quatro correntes acerca da retroação a fatos anteriores à vigência do Pacote Anticrime: (i) desde que ainda não tenha sido recebida a denúncia no processo²³; (ii) desde que o réu ainda não tenha sido sentenciado no processo²⁴; (iii) até o trânsito em julgado da ação²⁵; (iv) mesmo após o trânsito em julgado do feito²⁶.

A incerteza, durante a qual cada julgador aplicava o entendimento que considerava mais adequado, prevaleceu até setembro de 2024, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no Habeas Corpus nº 185.913, firmou a tese de que era “cabível a celebração de Acordo de Não Persecução Penal em casos de processos em andamento quando da entrada em vigência da Lei nº 13.964, de 2019, mesmo se ausente confissão do réu até aquele momento, desde que o pedido tenha sido feito antes do trânsito em julgado” (Brasil, 2024). Ao final, adotou-se o posicionamento da segunda corrente.

Enquanto durou a indecisão, no entanto, caso o instituto fosse proposto pelo membro do Ministério Público à defesa do acusado e por ela aceito, tendo em vista sua natureza eminentemente acusatória e negocial, não poderia tal ato ser obstado pelo magistrado. Em um tribunal cujo entendimento fosse, por exemplo, o de que o recebimento da denúncia impediria que o ANPP fosse oferecido retroativamente, um desembargador a ele subordinado não poderia se negar a homologar um acordo que

²³ Encontrava-se justificativa na interpretação textual do art. 28-A do CPP, que faz menção expressa à figura do “investigado”, e não ao réu ou ao acusado. Sendo o investigado aquele indivíduo que ainda não teve contra si denúncia aceita pelo Juízo, seria lógico de se supor que o instituto, por isso, reservaria sua aplicação “para fatos ocorridos em momento anterior, desde que a peça acusatória ainda não tenha sido recebida pelo magistrado” (Lima, 2020, p. 225). Em mesmo sentido, Pacelli e Fischer (2021).

²⁴ Entendia-se que, por ter criado uma causa extintiva de punibilidade, o ANPP teria adquirido “*natureza mista de norma processual e norma penal, devendo retroagir para beneficiar o agente (art. 5º, XL, CF) já que é algo mais benéfico do que uma possível condenação criminal. Deve, pois, aplicar-se a todos os processos em curso, ainda não sentenciados até a entrada em vigor da lei*” (LOPES JR.; JOSITA, 2020). Em mesmo sentido, Souza Netto (2020), Cabral (2021) e Calabrich (2020).

²⁵ A justificativa do argumento era a de que a barreira do trânsito em julgado seria intransponível porque “*no caso de normas mistas, com conteúdo material e processual, a existência de um processo em curso é um limite que não pode ser transposto*” (Badaró, 2021, p. 167) e porque, após formada a coisa julgada, seria finalizada a persecução penal, não havendo mais sentido na utilização do acordo (Vasconcellos, 2022). Em mesmo sentido, Mazloum e Mazloum (2020) e Barboza (2020).

²⁶ Isso, porque, tal qual coloca Queiroz (2020, pp. 15 e 25), a imposição de limites temporais à retroatividade do instituto estaria condicionada arbitrariamente a “um dado aleatório e alheio à vontade do agente: a celeridade do processo”, não havendo problema em se “aplicar o ANPP aos processos com sentença transitada em julgado, ouvindo-se o MP e suspendendo-se a execução penal quando celebrado o acordo”. Igualmente posicionam-se De Bem e Martinelli (2020).

houvesse sido oferecido e pactuado apenas quando o processo já estivesse em sede recursal, pois é um poder-dever do *Parquet* ofertar o negócio jurídico e uma opção válida da defesa aceitá-lo ou não. Estando todos os pontos concernentes ao acordo acertados entre acusação e defesa, restava ao juiz homologá-lo.

É por tais razões inerentes ao acordo que, em 2020, a Procuradoria Regional da República da 1ª Região, em parceria com gabinetes do TRF1 liderados pelo da Desa. Mônica Sifuentes, com apoio do Conselho Nacional de Justiça, lançou projeto para otimizar a aplicação de acordos de não persecução penal de modo retroativo já em grau recursal. Na parceria entre MPF e gabinetes do TRF1 (MPF, 2024), é feita, por parte das equipes dos desembargadores, triagem de processos em que estão presentes os requisitos objetivos do instituto e intimação das defesas sobre o interesse no pacto; posteriormente, havendo manifestação positiva, remetem-se os autos ao MPF, que novamente avaliará as condições e, estando elas presentes, elaborará as cláusulas do negócio. Por fim, encaminha-se o ANPP ao desembargador, que deverá homologá-lo.

A iniciativa do Tribunal e da Procuradoria, entre 2020 e 2023, resultou na homologação de quase duzentos acordos de não persecução penal, produzindo diversos impactos no sistema de Justiça Federal da Primeira Região. Diante do recente posicionamento do STF e do potencial de adoção nacional da retroatividade do ANPP até o trânsito em julgado, o próximo capítulo apresenta os dados do Projeto Piloto desenvolvido entre o TRF1 e a PRR1, demonstrando, com estes, os impactos práticos da aplicação no TRF1.

4. Resultados do projeto piloto e impactos práticos da aplicação retroativa do ANPP na Justiça Federal da Primeira Região

Esta seção expõe os resultados obtidos por meio do Projeto Piloto desenvolvido entre o Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a Procuradoria Regional da 1ª Região, demonstrando os impactos práticos da aplicação retroativa do acordo no sistema de Justiça da 1ª Região e como a iniciativa entre o Tribunal e a Procuradoria tem fomentado a pactuação de ANPPs nos últimos anos. Para tanto, inicialmente, revela-se como tais

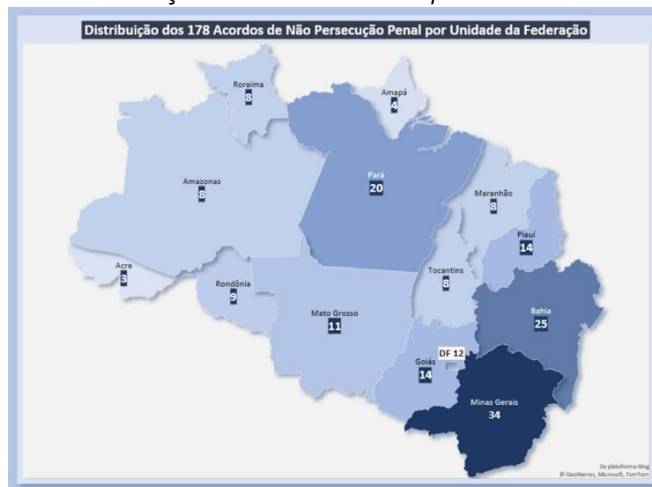
informações foram obtidas, para tornar este trabalho mais transparente e possibilitar que futuros estudos semelhantes alcancem seus objetivos.

Os dados do Projeto Piloto foram obtidos mediante contato com a Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 através do endereço de e-mail PRR1-acordos@mpf.mp.br e produzidos por ela, em razão do monitoramento de ANPPs realizado pela entidade no âmbito do TRF1. A Central de Acordos é fruto do Projeto Piloto desenvolvido entre a Procuradoria e o Tribunal, sendo a estrutura administrativa responsável por operacionalizar a negociação e a celebração dos acordos inteiramente “extra autos” e mantendo contato constante com a Corte, que tria e movimenta processos em que o benefício possa ser considerado, com intimação da defesa sobre eventual interesse no acordo.

O Projeto partiu das concepções da falecida Procuradora Regional da República Márcia Noll Barboza e da Desembargadora Federal Mônica Sifuentes, à época lotada no TRF1 e atualmente no TRF6, e recebeu apoio do Conselho Nacional de Justiça, representado pela ex-Conselheira Maria Tereza Uille. A parceria entre Tribunal e Procuradoria tem vigorado desde setembro de 2020, abrangendo treze estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais²⁷, Pará, Piauí, Tocantins, Rondônia e Roraima), além do Distrito Federal, e compreendendo o período de sua concepção até 2023.

Dito isso, de setembro de 2020 até 2023, cento e setenta e oito acordos de não persecução penal já haviam sido assinados no âmbito do projeto desenvolvido entre PRR1 e TRF1, com a Imagem 1 expondo sua distribuição entre as diferentes Unidades da Federação sob jurisdição do Tribunal:

²⁷ Minas Gerais, em agosto de 2022, saiu da jurisdição do TRF1 e teve para si instalado o Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Mesmo assim, até fevereiro de 2023, a Procuradoria da 1ª Região ainda atuava perante o TRF6 e verificava as assinaturas de acordos em tal estado.

Figura 1 – Distribuição de ANPPs assinados por Unidade da Federação

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Tal qual é possível perceber, as unidades federativas com o maior número de acordos de não persecução penal assinados são Minas Gerais, com trinta e quatro; Bahia, com vinte e cinco; e Pará, com vinte, sendo que todas as outras possuem menos de vinte acordos assinados durante a vigência do Projeto Piloto. Por outro lado, os estados com menos acordos assinados são os do Acre, com três, e do Amapá, com quatro.

Entre 2020 e 2023, ademais, a tendência de assinatura dos acordos de não persecução penal, por ano, conforme demonstra o Gráfico 1, foi a seguinte:

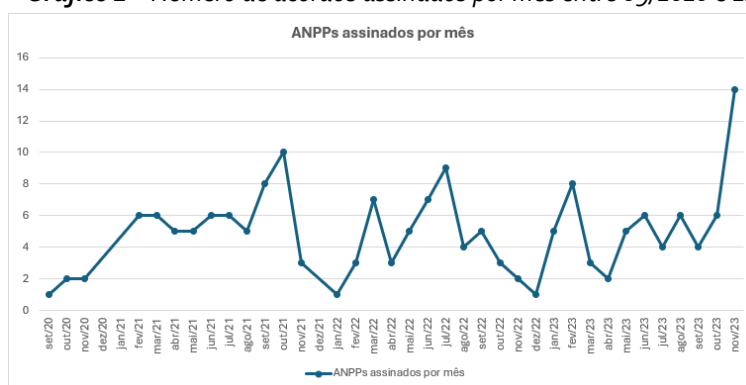
Gráfico 1 – Número de acordos assinados por ano entre 2020 e 2023

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

O ano de 2023, portanto, foi o que mais registrou assinaturas de ANPPs em toda a série histórica do Projeto, representando uma alta de 26% com relação ao ano anterior e

de 5% com relação ao segundo ano com mais assinaturas de acordos, o de 2021. A tendência de assinaturas de acordos pode ser mais bem visualizada com uma exposição mês a mês no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Número de acordos assinados por mês entre 09/2020 e 11/2023



Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Conforme é possível verificar, após o início do Projeto, em setembro de 2020, ao menos um ANPP foi pactuado por mês, fora dezembro de 2020, janeiro de 2021 e dezembro de 2021. Os meses com mais assinaturas, por sua vez, foram os de março de 2022, com sete; fevereiro de 2023, com oito; julho de 2022, com nove; outubro de 2021, com dez; e novembro de 2023, o último mês da série histórica, com doze, demonstrando, assim, a propensão de um maior uso do acordo de não persecução penal, com o ano de 2023 sendo, também, o com mais assinaturas, com sessenta e três.

Os dados expostos, dessa forma, indicam uma tendência de alta na assinatura dos acordos de não persecução penal, com o instituto tendo se tornado cada vez mais popular. Com isso em mente, nos subtópicos seguintes serão apresentados dados específicos acerca dos acordos de não persecução penal do Projeto Piloto, tratando-se dos montantes por eles arrecadados, dos crimes por eles compreendidos e do tempo envolvido em suas assinaturas, objetivando demonstrar como o ritmo de pactuações vem produzindo efeitos práticos para o TRF1.

4.1 Valores arrecadados com a pactuação de acordos de não persecução penal no projeto piloto

Segundo dados fornecidos pela PRR¹, o montante arrecadado com os cento e setenta e oito ANPPs a título de reparação de danos no TRF¹, entre 2020 e 2023, alcançou o total de R\$3.054.480,15. Os delitos que possibilitaram a arrecadação de tais valores no âmbito do Projeto incluem, em ordem crescente, os crimes contra a Lei de Licitações (R\$5.564,36, de um único caso), furto qualificado (R\$5.570,36, de dois casos), peculato (R\$60.300,00, de seis casos), estelionato (R\$89.307,50, de sete casos), sonegação de contribuição previdenciária (R\$217.826,60, de um único caso), estelionato previdenciário (R\$253.458,47, de dezesseis casos) e sonegação tributária (R\$2.422.452,86, de dez casos), que representa quase 80% do importe captado. Verifica-se, assim, que o acordo de não persecução penal exerce importante papel de ressarcimento dos cofres públicos em casos de crimes praticados contra a Administração Pública e especialmente contra a ordem tributária.

Os montantes arrecadados por reparação de danos, no entanto, não são os únicos proporcionados pelo ANPP, pois o instituto também impacta as quantias arrecadadas por meio de prestações pecuniárias. O pagamento dessa prestação é estipulado como uma condição cumulativa dos acordos de não persecução penal na redação do inciso IV do *caput* do art. 28-A do CPP, que dispõe que o valor deverá ser revertido a entidades de interesse público ou social a serem indicadas pelo juízo e que protejam bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados.

O ANPP também papel relevante na garantia do princípio do interesse público, inscrito no dispositivo anteriormente mencionado, revertendo recursos ao Estado por meio da restituição de valores e a instituições de interesse público ou social por meio das prestações pecuniárias, com impacto direto na sociedade. As prestações pecuniárias são correntemente aplicadas em conjunto com as reparações de danos, como mostra a Tabela 1:

Tabela 1 – Total dos valores em prestações pecuniárias dos acordos assinados

Tipos de ANPPs	Número de ANPPs	%	Total em prestações pecuniárias	%
Sem reparação de danos	140	78,7%	R\$ 370.397,50	70,4%
Com reparação de danos	38	21,3%	R\$ 155.670,45	29,6%
TOTAL	178	100%	R\$ 526.067,95	100%

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Entre 2020 e 2023, o valor total arrecadado por meio de prestações pecuniárias fruto da assinatura de ANPPs em segundo grau no TRF1 atingiu R\$526.067,95, oriundos, em sua maioria, de processos sem reparação de dano, que juntos somavam R\$370.395,50, ou 70,4% do valor total. Todavia, apesar de arrecadarem menor valor total em prestações pecuniárias, os processos nos quais a reparação de dano era cláusula do ANPP captaram em média R\$4.096,50 por ação, contra cerca de R\$2.645,60 por feito sem reparação de dano. Demonstraram-se, portanto, cerca de 1,5 vezes mais rentáveis no que tange a prestações pecuniárias do que seus pares que não exigiram reparação.

Ressalta-se, ainda, que, apesar de determinação expressa o art. 3º da Resolução nº 737/2021 do Conselho da Justiça Federal, que determina que os Tribunais Federais exponham, em website, qual a destinação das verbas arrecadadas a título de prestação pecuniária em acordo de não persecução penal, não é esse o caso do TRF1. Até julho de 2024, o Tribunal não dispunha de portal que indicasse a destinação desses recursos, de modo que não foi possível apresentá-los neste trabalho.

De todo modo, verifica-se o montante captado, sendo que, somando-se os valores arrecadados a título de reparação de danos com aqueles de natureza de prestação pecuniária, o total recolhido pelos acordos de não persecução penal retroativos firmados no Projeto Piloto entre PRR1 e TRF1 chega a R\$3.580.548,10 ao longo de três anos em cento e setenta e oito ANPPs pactuados.

4.1 Delitos abarcados pela pactuação de acordos de não persecução penal no projeto piloto

Com relação aos delitos abrangidos por acordos de não persecução penal ao longo dos três anos do Projeto Piloto, a Tabela 2 expõe os números de ANPPs por crime:

Tabela 2 – ANPPs assinados por tipos penais

DELITOS	ANPPs sem reparação de danos	ANPPs com reparação de danos	TOTAL
Apropriação indébita	1		1
Atividades clandestinas de telecomunicação	2		2
Contrabando	9		9
Crime ambiental	14		14
Crime de responsabilidade	4		4
Crime de usuração	1		1
Crimes da Lei de Licitações	1	1	2
Denunciação caluniosa	1		1
Descaminho	3		3
Documento falso	19		19
Estatuto da criança e do adolescente	1		1
Estelionato	7	4	11
Estelionato previdenciário	16	19	35
Falsidade ideológica	2		2
Falsificação de documento particular	3		3
Financiamento fraudulento	2		2
Furto	2		2
Furto qualificado	2	1	3
Inserção de dados falsos em sistemas de informação	2		2
Moeda falsa	26		26
Peculato	6	2	8
Receptação	2		2
Sonegação de contribuição previdenciária	1	1	2
Sonegação tributária	10	10	20
Transporte irregular de agrotóxicos	3		3
TOTAL	140	38	178
	78,7%	21,3%	100%

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Como mostra a Tabela 2, vinte e cinco tipos de delitos tiveram a punibilidade extinta em razão da assinatura de ANPP e apenas cinco deles (um quinto) compreenderam cerca de 64,5% das pactuações na segunda instância da Justiça Federal da 1ª Região. São eles, em ordem crescente por número de ocorrências: crimes ambientais, com quatorze; documento falso, com dezenove; sonegação tributária, com vinte; moeda falsa, com vinte e seis; e, por fim, estelionato previdenciário, com trinta e cinco.

No que diz respeito a esses tipos penais, o acordo de não persecução penal tem, além disso, potencial para desafogar a Justiça Federal da 1ª Região em segundo grau, considerando o alto número de ações que os envolvem e que tramitam nessa jurisdição. De 2020 a 2023, a Tabela 3 apresenta o número de feitos penais que ingressaram no TRF1

em segundo grau e envolviam as cinco condutas mais compreendidas pelo ANPP no âmbito do Projeto Piloto:

Tabela 3 – Número de novos casos de sonegação tributária, uso de documento falso, crimes ambientais, estelionato majorado e moeda falsa no segundo grau do TRF1 entre 2020 e 2023

DELITO	ANO/QUANTIDADE				TOTAL
	2020	2021	2022	2023	
Sonegação tributária	142	230	156	47	575
Uso de documento falso	322	384	282	114	1.102
Crimes ambientais	275	355	382	130	1.142
Estelionato previdenciário	398	426	411	123	1.358
Moeda falsa	224	222	175	43	664

Fonte: Painel Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (2024)²⁸.

Ao longo de três anos, 4.841 (quatro mil oitocentos e quarenta e um) novos casos envolvendo os cinco tipos delituosos mencionados adentraram o TRF1 em segundo grau, e um dos fatores que podem explicar a queda entre 2022 e 2023 é a criação do TRF6. Apesar da institucionalização do TRF6 e da migração de processos do TRF1 para este novo tribunal, até 30 de abril de 2024, cerca de 2.139 (dois mil cento e trinta e nove) ações envolvendo os cinco delitos ainda estão com julgamento pendente pelo TRF1 e poderiam ser afetadas pela aplicação retroativa do ANPP, o que representa cerca de 25,5%²⁹ de todos os processos criminais pendentes na segunda instância da 1ª Região.

Esta porcentagem é ainda maior, tendo em vista que outros vinte delitos também abrangidos por ANPPs no Projeto Piloto não foram considerados em seu cálculo. Assim, o acordo de não persecução penal, na Justiça Federal da 1ª Região de segundo grau, possui alto potencial para solucionar feitos ainda pendentes de julgamento, incentivando a negociação entre as partes e reduzindo a demanda sobre os desembargadores.

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Justiça em Números**. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 12 jul 2024.

²⁹ De um total de 8.357 (oito mil trezentos e cinquenta e sete) processos criminais pendentes de julgamento no TRF1 até 30 de abril de 2024, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça expostos no Painel Justiça em Números.

4.3 Tempo de tramitação dos acordos de não persecução penal no projeto piloto

Outro fator que demonstra o potencial da aplicação retroativa do ANPP para diminuir o congestionamento da Justiça Federal de segundo grau é o tempo médio preciso para que o acordo seja referendado (resultando na solução negociada do litígio, sem necessidade de acórdão judicial) após proposto pelo Ministério Público. No contexto do Projeto Piloto do TRF1 e da PRR1, a Tabela 4 demonstra os tempos médios para assinatura de ANPP:

Tabela 4 – Tempo médio para a assinatura do ANPP desde a propositura pela Central da PRR1

Tipos de ANPPs	Com advogados particulares	Com defensores públicos	Tempo médio para assinatura
Sem reparação de danos	18,3 dias úteis	33,2 dias úteis	23,1 dias úteis
Com reparação de danos	39,3 dias úteis	64,8 dias úteis	48,1 dias úteis
MÉDIA	22,7 dias úteis	40,3 dias úteis	28,4 dias úteis

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Tal qual se percebe, o tempo médio global para a assinatura de acordos em dias úteis foi de 28,4 dias, sendo menor no caso de acordos sem reparação de danos, com 23,1 dias, e maior naqueles com reparação de danos, chegando a 48,1 dias. Por sua vez, no que tange à natureza da representação do réu, o tempo médio em dias úteis para acordos envolvendo advogados particulares foi de 22,7 dias, enquanto para acordos envolvendo defensores públicos, de 40,3 dias. O maior tempo médio verificado foi o necessário para a assinatura de acordos envolvendo defensores públicos e reparação de danos, que chegou a 64,8 dias úteis.

Nota-se, dessa forma, que o tempo médio global necessário para que o ANPP seja referendado na segunda instância do TRF1, de acordo com as informações do Projeto, é de cerca de seis semanas em dias corridos, enquanto o maior tempo médio específico para tanto em caso de defensores públicos e reparação de danos (o maior) seria de cerca de três meses em dias corridos. Por outro lado, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, o tempo médio para que um processo penal pendente fosse julgado no TRF1, em 30 de abril de 2024, chegava a 1.494 (mil quatrocentos e noventa e quatro) dias, em torno de quatro anos e dois meses.

Quanto aos cinco delitos mais abrangidos pela pactuação de ANPPs no Projeto Piloto, o tempo médio de julgamento para feitos pendentes no segundo grau do TRF1, em 30 de abril de 2024, era de 1.220 (mil duzentos e vinte) dias para crimes ambientais; 1.548 (mil quinhentos e quarenta e oito) dias para uso de documento falso; 1.624 (mil seiscentos e vinte e quatro) dias para estelionato previdenciário; 1.666 (mil seiscentos e sessenta e seis) dias para moeda falsa; e 1.844 (mil oitocentos e vinte e quatro) dias para sonegação tributária, conforme a Tabela 5:

Tabela 5 – Tempo médio para julgamento de feitos pendentes no segundo grau do TRF1 em 30 de abril de 2024

DELITO	TEMPO EM DIAS	TEMPO EM ANOS E MESES
Crimes ambientais	1.220	3 anos e 4 meses
Uso de documento falso	1.548	4 anos e 3 meses
Estelionato previdenciário	1.624	4 anos e 6 meses
Moeda falsa	1.666	4 anos e 7 meses
Sonegação tributária	1.844	5 anos e 1 mês

Fonte: Painel Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (2024)³⁰.

Deste modo, considerando as médias de tempo de assinatura de ANPP no Projeto Piloto (cerca de seis semanas, ou quarenta e dois dias corridos) e de pendência de ações no TRF1 (mil quatrocentos e noventa e quatro dias corridos), o tempo necessário para encerrar um feito por meio da pactuação do acordo desde sua propositura é cerca de 35,5 vezes menor que o necessário para julgamento de um processo após sua remessa ao segundo grau. Quanto aos cinco tipos penais mais abrangidos pelo ANPP no Projeto Piloto, a relação de tempo se mostra ainda mais significativa, sendo, respectivamente, 29 vezes menor, 36,8 vezes menor, 38,6 vezes menor, 39,6 vezes menor e 43,9 vezes menor.

Percebe-se que o acordo de não persecução penal, aplicado na segunda instância do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ajuda a efetivar o princípio da celeridade processual, reduzindo consideravelmente o tempo necessário à solução do feito penal. O acordo de não persecução penal, além de reduzir drasticamente o tempo de solução dos litígios, pode ser rapidamente pactuado, razão pela qual merece destaque a parcela de acordos que são assinados por intervalos de dias, com dados da Central de Acordos referentes ao período de setembro de 2020 a agosto de 2023.

³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Justiça em Números**. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 13 jul 2024.

As tabelas a seguir põem foco sobre a quantidade de acordos assinados por períodos de dias, com a Tabela 6 apresentando os acordos sem reparação de danos e a Tabela 7, os acordos com reparação de danos:

Tabela 6 – ANPPs sem reparação de dano assinados por intervalo de tempo em dias úteis no TRF1 até agosto de 2023.

Tempo entre a propositura e a assinatura do ANPP na PRR1	ANPPs assinados com advogados particulares		ANPPs assinados com defensores públicos		Total de ANPPs sem reparação de danos	
Até 10 dias úteis	39	49,4%	4	10,3%	43	36,4%
11 a 20 dias úteis	17	21,5%	9	23,1%	26	22,0%
21 a 40 dias úteis	14	17,7%	15	38,5%	29	24,6%
41 a 60 dias úteis	8	10,1%	4	10,3%	12	10,2%
Mais de 60 dias úteis	1	1,3%	7	17,9%	8	6,8%
TOTAL	79	100%	39	100%	118	100%

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Tabela 7 - ANPPs com reparação de dano assinados por intervalo de tempo em dias úteis no TRF1 até agosto de 2023.

Tempo entre a propositura e a assinatura do ANPP na PRR1	ANPPs assinados com advogados particulares		ANPPs assinados com defensores públicos		Total de ANPPs com reparação de danos	
Até 10 dias úteis	7	28,0%			7	18,9%
11 a 20 dias úteis	2	8%	6	50,0%	8	21,6%
21 a 40 dias úteis	3	12,0%	2	16,7%	5	13,5%
41 a 60 dias úteis	9	36,0%			9	24,3%
Mais de 60 dias úteis	4	16,0%	4	33,3%	8	21,6%
TOTAL	25	100%	12	100%	37	100%

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Das tabelas, percebe-se que, no caso de acordos sem a condição de reparação de danos, 36,4% deles (mais de 1/3) são referendados em até dez dias úteis da propositura, com 83% pactuados em até quarenta dias úteis, cerca de dois meses. No caso de acordos com a condição de reparação de danos, devido à inclusão desse requisito, os acordos levam um pouco mais de tempo até serem assinados, com apenas 18,9% em até dez dias e 54% em até quarenta dias.

Especificamente nos acordos de não persecução penal sem condição de reparação de danos e envolvendo advogados particulares, nos quais a assinatura foi mais rápida (49,4% dos acordos assinados em até dez dias úteis), a Tabela 8 apresenta as pactuações por dia:

Tabela 8 – Tempo até a assinatura do ANPP sem reparação de danos e com advogados particulares até o 10º dia útil em agosto de 2023.

Tempo entre a propositura e a assinatura do ANPP na PRR1	Com advogados particulares até o 10º dia útil		Soma acumulada dia a dia	
1 dia útil	6	7,6%		
2 dias úteis	4	5,1%	10	12,7%
3 dias úteis	6	7,6%	16	20,3%
4 dias úteis	3	3,8%	19	24,1%
5 dias úteis	3	3,8%	22	27,8%
6 dias úteis	2	2,5%	24	30,4%
7 dias úteis	6	7,6%	30	38,0%
8 dias úteis	3	3,8%	33	41,8%
9 dias úteis	3	3,8%	36	45,6%
10 dias úteis	3	3,8%	39	49,4%
TOTAL	39	49,4%		

Fonte: Central de Acordos de Não Persecução Penal da PRR1 (2023).

Observa-se que 27,8% dos acordos de não persecução penal que não exigem reparação de danos e que envolvem advogados particulares são assinados em até cinco dias úteis, isto é, em uma semana, o que representa cerca de 14% de todos os acordos de não persecução penal pactuados na esfera do Projeto Piloto. Demonstra-se, por consequência, a significativa celeridade do instituto negocial e seu potencial quando aplicado na segunda instância do TRF1.

5. Conclusão

Conforme é possível inferir, o Projeto Piloto desenvolvido entre o Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a Procuradoria Regional da República da 1ª Região trouxe diversos resultados de cunho prático para os feitos por ele afetados e que, ao fim e ao cabo, representam os reflexos da aplicação retroativa do acordo de não persecução penal em processos cuja denúncia já havia sido recebida antes da entrada em vigor do Pacote Anticrime e que se encontravam na segunda instância do TRF1 em grau recursal, após sentença condenatória.

Devido à ênfase dada pelo instituto com relação à autocomposição entre as partes (acusação e defesa), assim como ao incentivo dado por diferentes órgãos do Ministério

Público Federal³¹, especialmente pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão³², para que o ANPP fosse sempre oferecido retroativamente quando cabível durante a ação penal e até o trânsito em julgado, possibilitou-se a propositura e a pactuação dos ANPPs em segunda instância, a despeito da ausência de uma posição clara por parte do Legislativo ou do Judiciário acerca do assunto entre 2020 e 2023. Tudo isso com a cooperação dos gabinetes do TRF1 que participaram do Projeto, encabeçados por aquele da Desembargadora Federal Mônica Sifuentes.

A lógica adotada pelos gabinetes no Projeto foi a de priorizar a negociação entre partes, com suas condutas mais ativas limitando-se à intimação do *Parquet* para avaliação de seus membros quando eram verificados os requisitos objetivos de propositura do acordo. Fez-se jus, assim, ao poder-dever do Ministério Público de oferta do negócio jurídico, sem que nenhum dos magistrados participantes, em momento algum, tenha determinado ao MPF que ofertasse o ANPP após negativa.

Tendo isso em vista e frente à recente tese firmada pelo STF no HC nº 185.913, demonstra-se importante que os efeitos e resultados do Projeto Piloto por sobre as ações que afetou possam ser relacionados com a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal até o trânsito em julgado, seja com relação ao desafogamento do Judiciário, à arrecadação de quantias a título de reparações de danos ou prestações pecuniárias ou à celeridade processual, considerando, também, os dados comparativos obtidos do Conselho Nacional de Justiça.

Com relação ao primeiro ponto, o de desafogamento, os dados do Projeto Piloto, com relação aos cinco delitos mais compreendidos por ANPPs no TRF1 (estelionato previdenciário, sonegação tributária, crimes ambientais, moeda falsa e uso de documento falso), indicam que ao menos cerca de 25,5% dos feitos criminais atualmente pendentes de julgamento no Tribunal poderiam ser abrangidos por acordos de não persecução penal.

³¹ Rememora-se, aqui, a Orientação Conjunta nº 03/2018, expedida pelas 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e que, após o advento da Lei nº 13.964/2019, foi revisada e ampliada. Nesse sentido, após a ampliação, seu item 8 passou a constar com a seguinte redação: “Admite-se o oferecimento de acordos de não persecução penal no curso da ação penal, podendo ser dispensada, nessa hipótese, a instauração de PA, caso a negociação seja realizada nos próprios autos do processo. Nessa hipótese, deverá ser requerido ao juízo o sobrestamento da ação penal”.

³² Por meio do Enunciado nº 98/2020.

A aplicação retroativa do instituto no segundo grau do TRF1, portanto, permitiria que no mínimo um quarto de todos os processos penais pendentes na corte fosse solucionado por meio de acordo entre as partes, retirando do magistrado a necessidade de julgá-los em primeiro lugar.

Possibilitar-se-ia, por conseguinte, que fosse dada ao julgador uma maior parcela de seu tempo para se dedicar a casos criminais mais graves e, muitas vezes, mais complexos, implementando tanto a intenção do Ministério Público ao criar o acordo em 2017 (que levou em conta a *“a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País”*³³) quanto a do legislador ao regulamentá-lo em 2019 (considerando o fundamento de que *“o acordo descongestiona os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves”*³⁴).

De se ressaltar, ainda, que futuros estudos sobre o impacto da assinatura do ANPP em processos que se encontram no segundo grau de jurisdição de tribunais estaduais demasiado enriqueceria o debate em torno da aplicação retroativa do instituto. Isso, porque, da verificação dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, percebe-se que delitos como o de furto qualificado (pena mínima sem majorantes de dois anos), furto comum (pena mínima de um ano), receptação comum (pena mínima de um ano), estelionato comum (pena mínima de um ano) e aqueles contra o sistema nacional de armas (em que apenas três dos sete tipos penais possuem penas mínimas iguais ou maiores que quatro anos), por exemplo, somam 61.683 (sessenta e um mil seiscentos e oitenta e três) casos pendentes em toda a Justiça Estadual de segundo grau até 30 de abril de 2024, o que equivale a 15% do total³⁵. Tal porcentagem, mesmo que não tão significativa quanto a do TRF1, não pode ser taxada como irrisória.

Naquilo que concerne aos valores arrecadados por meio da pactuação dos acordos de não persecução penal, o Projeto Piloto possibilitou a captação de R\$3.054.480,15 a título de reparações de danos e R\$526.067,95 a título de prestações pecuniárias (que

³³ Nos termos da Resolução nº 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.

³⁴ Nos termos da exposição de motivos da Lei nº 13.964/2019.

³⁵ Montante total de 424.722 casos pendentes de julgamento em toda a Justiça Estadual de segundo grau até 30 de abril de 2024, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça expostos no Painel Justiça em Números.

muitas vezes foram aplicadas em conjunto), atingindo um total combinado de R\$3.580.548,10 entre 2020 e 2023. Permitiu-se por meio da aplicação retroativa, dessa forma, que mais de meio milhão de reais fosse redirecionado para instituições com trabalho de interesse público e social, por meio das prestações pecuniárias, e que as vítimas dos crimes fossem financeiramente reparadas pelos danos que sofreram. Assim, conforme coloca o Ministro Edson Fachin, *“além de contribuir com o desafogamento do Poder Judiciário e com a economia processual, esse mecanismo negocial garante a recomposição do dano provocado à vítima e à sociedade”*³⁶.

Verifica-se, portanto, o grande potencial de assinatura do acordo em segunda instância não só para propiciar a restituição de valores ao erário nos casos de reparação de danos, como também para fomentar ações de instituições de interesse público e social que trazem benefícios diretos à comunidade, efetivando, dessa forma, o princípio da primazia do interesse público. Não foi possível, no entanto, como mencionado, verificar para quais instituições em específico os montantes arrecadados foram direcionados, de forma que se encoraja, aqui, que futuros estudos dediquem-se a este ponto e de que forma específica a assinatura dos ANPPs influencia nas atividades de tais instituições (ou seja, que tipo de ação os acordos exatamente financiam).

Relativamente à celeridade processual, os resultados obtidos pelo Projeto Piloto indicam que a aplicação retroativa do acordo é promissora quanto aos feitos que se encontram em segundo grau. Isso, porque, comparado ao tempo médio necessário para o julgamento de um processo penal pendente no TRF1, de 1.494 (mil quatrocentos e noventa e quatro) dias, o período médio necessário para que um ANPP fosse assinado a partir do momento em que tenha sido proposto foi de somente 28,4 dias úteis, cerca de quarenta e dois dias corridos, ou 2,8% da média de tempo para que um feito seja julgado.

Evidenciando ainda mais a capacidade de solução rápida de conflitos que o acordo de não persecução penal oferece em segunda instância, 36,4% dos acordos no Projeto Piloto foram referendados em até dez dias úteis, ou duas semanas. Além disso, notadamente no caso de acordos de não persecução penal cuja pactuação se deu sem a

³⁶ Vide: STF, HC nº 217.275/SP, Relator: Min. Edson Fachin, decisão monocrática, Data de Julgamento: 19/01/2023, Data de Publicação: 02/02/2023. Tal posicionamento foi posteriormente referendado pela 2ª Turma do Tribunal.

condição de reparação de danos e envolveu advogados particulares, praticamente 50% foram assinados em até dez dias úteis.

A incidência do acordo em feitos em grau recursal e de modo retroativo, portanto, efetiva o princípio constitucional da celeridade processual, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal. Ajuda, ademais, assim como no caso do desafoamento, a implementar principalmente a intenção do CNMP constante na Resolução nº 181 acerca da celeridade (que levou em conta a grande quantidade de ações nos tribunais *“que tanto desperdício de recursos, prejuízo e atraso causam no oferecimento de Justiça às pessoas, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais”*, além da *“exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves”*), a qual imbui o acordo e que foi mencionada pelo Ministro Fachin em sua decisão no Habeas Corpus nº 217.275/SP³⁷.

No entanto, mais uma vez, é preciso ressaltar que futuros estudos sobre o impacto da assinatura do ANPP em processos que se encontram no segundo grau de jurisdição de tribunais estaduais demasiadamente enriqueceria o debate em torno da aplicação retroativa do instituto, expandindo o escopo para além do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e ajudando a traçar uma visão mais geral do Judiciário no país, o que, tendo em mente a tese adotada pelo STF em setembro de 2024, seria extremamente frutífero.

Sendo assim, a intenção deste trabalho foi demonstrar como a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal até o trânsito em julgado (tese adotada pelo plenário do STF no âmbito do HC nº 185.193), frente aos dados do Projeto Piloto do TRF1, produziu efeitos sobre as ações e o modo de funcionamento do Tribunal ao longo de três anos. Verificou-se que os impactos gerados são positivos para o descongestionamento processual, a arrecadação de montantes para vítimas e para a sociedade como um todo e a celeridade processual.

Apesar disso, este artigo não desconhece as demais discussões que envolvem os potenciais riscos da justiça consensual em geral e, mais especificamente, do próprio acordo de não persecução penal. Não se ignoram os debates que cercam a vulnerabilidade

³⁷ STF, HC nº 217.275/SP, Relator: Min. Edson Fachin, decisão monocrática, Data de Julgamento: 19/01/2023, Data de Publicação: 02/02/2023. Nos termos da decisão, o acordo contribui com o fator de economia processual, o que fica claro pelos dados obtidos do Projeto Piloto do TRF1.

do indivíduo acusado frente à possibilidade de pactuar um acordo que lhe extinguirá a punibilidade, sob a contrapartida de que admita ter praticado o delito, bem como os impactos que isso teria com relação aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Como já dito, sem prejuízo sobre a validade de tais críticas, o presente trabalho não pretendeu abordá-las e se propôs a verificar a aplicabilidade do ANPP no âmbito do Projeto Piloto e os efeitos que trouxe para a segunda instância do TRF1.

Evidenciou-se que a retroatividade do acordo de não persecução penal produziu impactos na realidade fática e influenciou diretamente o funcionamento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e na dinâmica entre a Corte e a Procuradoria Regional da 1ª Região. Tais inferências, considerando a recente posição da Suprema Corte, tornam-se mais relevantes, já que permitem vislumbrar essa modalidade de aplicação retroativa do ANPP, com potencial de efetivar os princípios da primazia do interesse público, da economia processual e da celeridade processual, poderá afetar feitos criminais sob a jurisdição dos tribunais do país.

Referências

BADARÓ, G. H. **Processo Penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARBOZA, M. N. Sobre a retroatividade do ANPP. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-06/marcia-noll-retroatividade-anpp/>>. Acesso em: 03 abr 2024.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução nº 737/2021, de 22 de novembro de 2021**. Brasília, DF, 22 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20737-2021.pdf>>. Acesso em: 05 jul 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Justiça em Números**. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 13 jul 2024.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>>. Acesso em: 15 mar 2024.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Brasília, DF, 7 de agosto de 2017. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>>. Acesso em: 21 mar 2024.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 de outubro de 1988 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 nov 2023.

_____. Corregedoria Nacional – Conselho Nacional do Ministério Público. **Pronunciamento final em Procedimento de Estudos nº 01/2017**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf>. Acesso em: 19 mar 2024.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940** (Código Penal). Brasília, DF: Presidência da República, 7 de dezembro de 1940 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 15 mar 2024.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941** (Código de Processo Penal). Brasília, DF: Presidência da República, 3 de outubro de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 15 mar 2024.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942** (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, 4 de setembro de 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 17 jul 2024.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 26 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 8 fev 2024.

_____. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 24 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm>. Acesso em: 20 nov 2023.

_____. **Exposição de Motivos nº 00014/2019 MJSP**. Brasília, DF: Presidência da República, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm>. Acesso em: 29 nov 2023.

_____. Ministério Público Federal. **Enunciado nº 98/2020 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF**. Brasília, DF, 31 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/enunciados>>. Acesso em: 29 nov 2023.

_____. Ministério Público Federal. **Orientação Conjunta nº 03/2018**. Brasília, DF, 12 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-anpp-versao-10-03-2020-ampliada-e-revisada>>. Acesso em: 29 nov 2023.

_____. **Projeto de Lei nº 882/2019**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712088&filenome=PL%20882/2019>. Acesso em: 21 mar 2024.

_____. Superior Tribunal De Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2.306.044/SC**, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, Data de Julgamento: 24/10/2023, Data de Publicação: DJe 27/10/2023.

_____. Superior Tribunal De Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 762.049/PR**, Relatora: Min. Laurita Vaz, 6ª Turma, Data de Julgamento: 07/03/2023, Data de Publicação: 17/03/2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.952.117/RS**, Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, Data de Julgamento: 13/11/2023, Data de Publicação: DJe 17/11/2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.993.232/SP**, Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: DJe 13/05/2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 2.016.905/SP**, Relator: Min. Messod Azulay Neto, 5ª Turma, Data de Julgamento: 07/03/2023, Data de Publicação: DJe 14/04/2023.

_____. Superior Tribunal De Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 152.763/SP**, Relator: Min. Olindo Menezes, 6ª Turma, Data de Julgamento: 08/02/2022, Data de Publicação: DJe 15/02/2022.

_____. Superior Tribunal De Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas nº 168.568/MG**, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, Data de Julgamento: 25/09/2023, Data de Publicação: DJe 27/09/2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 657.165/RJ**, Relator: Min. Rogério Schietti, 6ª Turma, Data de Julgamento: 09/08/2022, Data de Publicação: DJe 18/08/2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 791.058/SP**, Relatora: Min. Laurita Vaz, Data de Julgamento: 08/08/2023, Data de Publicação: DJe 15/08/2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 837.239/RJ**, Relator: Min. Ribeiro Dantas, 5ª Turma, Data de Julgamento: 26/09/2023, Data de Publicação: DJe 03/10/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.719/DF**, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 18/06/2007, Data de Publicação: DJe 03/08/2007

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.298/DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 24/08/2023, Data de Publicação: 19/12/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 191.124**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, Data de Julgamento: 08/04/2021, Data de Publicação: DJe 13/04/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental-segundo no Habeas Corpus nº 217.275**, Relator: Min. Edson Fachin, 2ª Turma, Data de Julgamento: 27/03/2023, Data de Publicação: 10/04/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 185.913/DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, Data: 20/09/2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 194.677/SP**, Relator: Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, Data de Julgamento: 11/05/2021, Data de Publicação: DJe 13/08/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 206.660**, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, Data de Julgamento: 06/03/2023, Data de Publicação: DJe 31/03/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 217.275**, Relator: Min. Edson Fachin, decisão monocrática, Data de Julgamento: 19/01/2023, Data de Publicação: DJe 02/02/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 217.275**, Relator: Min. Edson Fachin, 2ª Turma, Data de Julgamento: 27/03/2023, Data de Publicação: DJe 10/04/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 233.147**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, Data de Julgamento: 07/11/2023, Data de Publicação: DJe 22/02/2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 1.055/AM** - *Questão de Ordem*, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 24/04/1996, Data de Publicação: 24/05/1996.

CABRAL, R. L. C. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal à luz da Lei 13964/2019**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

37

CALABRICH, B. Acordos de Não Persecução Penal: oportunidade, retroatividade e preclusão. In **Inovações da Lei n. 13964/19 – Coletânea de Artigos**, vol. 7, org. Andrea Walmsley, Ligia Cireno & Márcia Noll Barboza. Brasília: Ministério Público Federal, 2020, p. 348-364.

CONSELHEIROS apresentam proposta que recomenda aos membros do MP dispensa da confissão formal e circunstanciada para a celebração de Acordo de Não Persecução Penal. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16782-conselheiros-apresentam-proposta-que-recomenda-aos-membros-do-mp-dispensa-da-confissao-formal-e-circunstanciada-para-a-celebracao-de-acordo-de-nao-persecucao-penal>>. Acesso em: 28 mar 2024.

DE BEM, L. S.; MARTINELLI, J. P. O. O limite temporal da retroatividade do acordo de não persecução penal. **Grupo Prerrogativas**, 2020. Disponível em: <<https://prerro.com.br/o-limite-temporal-da-retroatividade-do-acordo-de-nao-persecucao-penal/>>. Acesso em: 04 abr 2024.

HAMILTON, S. D. O Poder de Requisição do Ministério Público e o Princípio da Verdade Real. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, nº 23, p. 221-230, 2006.

INSTITUCIONAL: Acordo de não Persecução Penal do TRF1 pode desafogar o Judiciário e estimular meta do CNJ sobre desjudicialização. **Portal TRF1**, 2020. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portalt rf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/institucional-acordo-de-nao-persecucao-penal-do-trf1-pode-desafogar-o-judiciario-e-estimular-meta-do-cnj-sobre-desjudicializacao.htm>>. Acesso em: 28 nov 2023.

LIMA, R. B. **Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019**. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOPES JR., A.; JOSITA, H. Questões Polêmicas do Acordo de Não Persecução Penal. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-06/limite-penal-questoes-polemicas-acordo-nao-persecucao-penal/>>. Acesso em: 03 abr 2024.

MAZLOUM, A.; MAZLOUM, A. Acordo de não persecução penal é aplicável a processos em curso. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020->

fev-07/opinioao-acordo-nao-persecucao-penal-aplicavel-acoes-curso/>. Acesso em: 03 abr 2024.

MOTA, L. C. Acordo de não persecução penal e Absprache: análise comparativa da justiça penal negocial no processo penal brasileiro e germânico. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 77, p. 161-194, jul./set. 2020.



MPF já fechou mais de 5 mil acordos de não persecução penal. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-17/mpf-fechou-mil-acordos-nao-persecucao-penal/>>. Acesso em: 07 abr 2024.

NUCCI, G. S. **Curso de direito processual penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, E. P. **Curso de Processo Penal**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, E. P.; FISCHER, D. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PACOTE Anticrime recebe críticas de especialistas em audiência na CCJ. **Senado Notícias**, 06 ago 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/06/ccj-debate-projeto-do-pacote-anticrime>>. Acesso em: 28 nov 2023.

QUEIROZ, P. S. A aplicação da nova lei no tempo. In **Inovações da Lei n. 13964/19** – Coletânea de Artigos, vol. 7, org. Andrea Walmsley, Ligia Cireno & Márcia Noll Barboza. Brasília: Ministério Público Federal, 2020, p. 12-30.

SILVA, M. O. O acordo de não persecução penal. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 261-285, set-dez 2020.

SHALDERS, A. 'Pacote Anticrime' de Sérgio Moro: porque alguns advogados e juristas questionam a proposta. **BBC News Brasil**, 04 fev 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47125522>>. Acesso em: 28 nov 2023.

SOUZA NETTO, J. L. *et al.* Limites à retroatividade do acordo de não persecução penal no pacote anticrime. In **Pacote Anticrime** – volume I, org. Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, & Fernanda Marinela – Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2020, p. 169-185.

SUXBERGER, A. H. G.; GOMES FILHO, D. F. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 377-396, 2016.

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

Fluxo Editorial/Fluxo editorial/Editorial flow

Recebido em 10.12.2024

Aprovada em 08.08.2026

Publicada em 13.08.2026

39

Contributor Role Taxonomy (CRediT)

João Aviani Melo - *Investigation; Data Curation; Original Draft; Review & Editing.*

Guilherme Gomes Vieira – *Methodology; Formal Analysis; Writing.*

Equipe editorial

Diretora e Editora-Chefe

Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa   Universidade de Brasília, /Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Adjunto

Desembargador Federal Eduardo Felipe Alves Martins Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Executivo

Me. Thiago Buschinelli Sorrentino  Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Equipe Técnico-Editorial

Camila Cássia Faria Minghetti   Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Consultor Acadêmico-Editorial

Prof. Dr. Miguel Ivân Mendonça Carneiro   Universidade de Brasília/Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Associado Nacional

Prof. Dr. Rafael Santos Oliveira   Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/Rio Grande do Sul, Brasil.

Editor Associado Internacional

Prof. Dr. Federico Losurdo, L'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Urbino/Itália.

Conselho Científico

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho   Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillipe Cupertino Salloum e Silva   Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas/Bahia, Brasil.

Conselho Editorial Nacional

Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza   Universidade do Estado do Amazonas, Manaus/Amazonas, Brasil.

40

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho   Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias   Universidade Federal do Pará, Belém/Pará, Brasil. Ministério Público do Estado do Pará, Belém/Pará, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Ivo Dantas Cavalcanti  Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco, Brasil.

Prof. Dr. José Renato Nalini   Universidade Nove de Julho, São Paulo/São Paulo, Brasil.

Prof. Dr. José Rubens Morato Filho  Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina, Brasil.

Prof. Dr. Luiz Fux  Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil. Supremo Tribunal Federal, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella   Centro Universitário de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillipe Cupertino Salloum e Silva   Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas/Bahia, Brasil.

Conselho Editorial Internacional

Prof. Dr. Jesus António Tomé  Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.

Profa. Dr. Cecília MacDowell Santos Universidade de São Francisco, Estados Unidos da América do Norte.

Membros natos por ordem de antiguidade

Desembargador Federal [João Batista Moreira](#)

Desembargadora Federal [Gilda Sigmaringa Seixas](#)

Desembargador Federal [Ney Bello](#)

Desembargador Federal [Carlos Eduardo Moreira Alves](#)

Desembargador Federal [I'talo Mendes](#)
Desembargador Federal [José Amilcar Machado](#)
Desembargadora Federal [Maria do Carmo Cardoso](#)
Desembargador Federal [Néviton Guedes](#)
Desembargador Federal [Novély Vilanova](#)
Desembargador Federal [Marcos Augusto de Sousa](#)
Desembargador Federal [João Luiz de Sousa](#)
Desembargador Federal [Jamil de Jesus Oliveira](#)
Desembargador Federal [Hercules Fajoses](#)
Desembargadora Federal [Daniele Maranhão](#)
Desembargador Federal [Wilson Alves de Souza](#)
Desembargador Federal [César Jatahy](#)
Desembargador Federal [Rafael Paulo](#)
Desembargadora Federal [Maura Moraes Moraes](#)
Desembargador Federal [Gustavo Soares Amorim](#)
Desembargador Federal [Moraes da Rocha](#)
Desembargador Federal [Pedro Braga Filho](#)
Desembargador Federal [Marcelo Albernaz](#)
Desembargadora Federal [Solange Salgado da Silva](#)
Desembargador Federal [Leão Alves](#)
Desembargador Federal [Marcus Bastos](#)
Desembargadora Federal [Kátia Balbino](#)
Desembargador Federal [Rui Gonçalves](#)
Desembargador Federal [Roberto Carvalho Veloso](#)
Desembargador Federal [Hurbano Leal Berquó Neto](#)
Desembargador Federal [Antônio Scarpa](#)
Desembargador Federal [Newton Ramos](#)
Desembargador Federal [Euler de Almeida](#)
Desembargadora Federal [Candice Lavocat Galvão Jobim](#)
Desembargadora Federal [Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann](#)
Desembargadora Federal [Ana Carolina Alves Araújo Roman](#)
Desembargador Federal [João Carlos Mayer](#)
Desembargador Federal [Alexandre Vasconcelos](#)
Desembargador Federal [Pablo Zuniga Dourado](#)
Desembargador Federal [Alexandre Laranjeira](#)
Desembargador Federal [Flávio Jardim](#)
Desembargador Federal [Eduardo Martins](#)
Desembargadora Federal [Rosimayre Gonçalves de Carvalho](#)

Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Presidente do Tribunal: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso

Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Diretora e Editora-Chefe: Desembargadora Federal Daniela Maranhão

Endereço

Edifício Sede I, Quadra 2, Bloco A, Praça dos Tribunais Superiores
CEP: 70070-900 Brasília/Distrito Federal, Brasil



revista@trf1.jus.br



[@revistatrf1](https://www.instagram.com/@revistatrf1)



e-ISSN 2596-2493

42

A Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região é licenciada sob *uma Creative Commons CC BY-NC-ND* (CC BY-NC-ND 4.0 Texto Legal | Atribuição-NãoComercial - Sem Derivações 4.0 Internacional | *Creative Commons*) de fluxo contínuo e *Open Access*. Está presente e preservada nos seguintes indexadores/diretórios:



HARVARD
Dataverse



BIBLIOTECA
HERNÁN SANTA CRUZ



INTERNATIONAL
STANDARD
SERIAL
NUMBER



REDE VIRTUAL DE
BIBLIOTECAS



MIGUILIM
REPOSITÓRIO DAS REVISTAS CIENTÍFICAS
ELETRÔNICAS BRASILEIRAS

