

ENTRE A DISCRICIONARIEDADE E A GARANTIA: O CONTROLE JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

BETWEEN DISCRETION AND GUARANTEE: JUDICIAL REVIEW AS AN INSTRUMENT FOR THE PRESERVATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE BRAZILIAN NON-PROSECUTION AGREEMENT

ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y LA GARANTÍA: EL CONTROL JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE PRESERVACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ACUERDO DE NO PERSECUCIÓN PENAL

Yuri Messias Xavier Dantas¹, Valfredo de Andrade Aguiar Filho²

DOI: 10.54899/dcs.v23i94.6767

Recibido: 24/07/2026 | Aceptado: 17/08/2026 | Publicación en línea: 24/08/2026.

RESUMO

A Lei nº 13.964/2019 introduziu o acordo de não persecução penal (ANPP) no art. 28-A do Código de Processo Penal brasileiro, permitindo o encerramento antecipado da persecução mediante consenso entre Ministério Público e investigado. O instituto reabriu uma tensão estrutural: como conciliar a discricionariedade do órgão acusador com a preservação dos direitos fundamentais do investigado, diante da negativa jurisprudencial de um direito subjetivo ao acordo. O objetivo deste artigo é analisar o controle judicial como instrumento de preservação desses direitos. Adotou-se abordagem qualitativa e método dedutivo, com revisão bibliográfica e análise de um corpus de dezoito julgados do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de São Paulo, categorizados segundo o momento processual e a intensidade do controle exercido. Os resultados indicam que a controvérsia sobre a natureza jurídica do instituto foi superada pelo Supremo Tribunal Federal no HC 185.913/DF e pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo 1.098, que consolidaram o ANPP como poder-dever e reconheceram ao investigado um direito à decisão motivada. Propõe-se, como contribuição original, uma matriz de intensidade variável do controle judicial, que distingue o controle de legalidade — pleno — do controle de mérito da política criminal — vedado. Conclui-se que o controle judicial não usurpa a titularidade da ação penal, mas condiciona sua legitimidade, impedindo que a via consensual se converta em espaço de supressão de garantias.

Palavras-chave: Justiça Penal Consensual. Acordo de Não Persecução Penal. Discricionariedade Regrada. Controle Judicial. Direitos Fundamentais.

¹ Bacharel em Direito, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Barra do Garças, Mato Grosso, Brasil. E-mail: yurimessias.dantas@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-9567-5429>

² Doutor em Direito, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Barra do Garças, Mato Grosso, Brasil. E-mail: valfredoaguiar@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0032-9354>

ABSTRACT

Law No. 13,964/2019 introduced the non-prosecution agreement (ANPP) into Article 28-A of the Brazilian Code of Criminal Procedure, allowing prosecution to be terminated early by consensus between the Public Prosecutor's Office and the investigated party. The institute reopened a structural tension: how to reconcile prosecutorial discretion with the preservation of the investigated party's fundamental rights, given the case-law denial of a subjective right to the agreement. This article analyses judicial review as an instrument for preserving those rights. A qualitative approach and deductive method were adopted, combining a literature review with the analysis of a corpus of eighteen decisions from the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice and the São Paulo Court of Appeals, categorised by procedural stage and intensity of review. The results indicate that the controversy over the institute's legal nature was settled by the Federal Supreme Court in HC 185,913/DF and by the Superior Court of Justice in Repetitive Appeal Theme 1,098, which consolidated the ANPP as a duty-power and recognised the investigated party's right to a reasoned decision. As an original contribution, a matrix of variable intensity of judicial review is proposed, distinguishing full review of legality from the prohibited review of criminal-policy merits. It is concluded that judicial review does not usurp the ownership of criminal action, but conditions its legitimacy, preventing the consensual path from becoming a space for the suppression of guarantees.

Keywords: Consensual Criminal Justice. Non-Prosecution Agreement. Regulated Discretion. Judicial Review. Fundamental Rights.

RESUMEN

La Ley nº 13.964/2019 introdujo el acuerdo de no persecución penal (ANPP) en el art. 28-A del Código Procesal Penal brasileño, permitiendo la terminación anticipada de la persecución mediante consenso entre el Ministerio Público y el investigado. El instituto reabrió una tensión estructural: cómo conciliar la discrecionalidad del órgano acusador con la preservación de los derechos fundamentales del investigado, ante la negativa jurisprudencial de un derecho subjetivo al acuerdo. El objetivo de este artículo es analizar el control judicial como instrumento de preservación de esos derechos. Se adoptó un enfoque cualitativo y el método deductivo, con revisión bibliográfica y análisis de un corpus de dieciocho fallos del Supremo Tribunal Federal, del Superior Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia de São Paulo, categorizados según el momento procesal y la intensidad del control ejercido. Los resultados indican que la controversia sobre la naturaleza jurídica del instituto fue superada por el Supremo Tribunal Federal en el HC 185.913/DF y por el Superior Tribunal de Justicia en el Tema Repetitivo 1.098, que consolidaron el ANPP como poder-deber y reconocieron al investigado un derecho a la decisión motivada. Se propone, como contribución original, una matriz de intensidad variable del control judicial, que distingue el control de legalidad —pleno— del control del mérito de la política criminal —vedado—. Se concluye que el control judicial no usurpa la titularidad de la acción penal, sino que condiciona su legitimidad, impidiendo que la vía consensual se convierta en espacio de supresión de garantías.

Palabras clave: Justicia Penal Consensuada. Acuerdo de No Persecución Penal. Discrecionalidad Reglada. Control Judicial. Derechos Fundamentales.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Poucos institutos alteraram tão rapidamente a fisionomia do processo penal brasileiro quanto o acordo de não persecução penal. Concebido por resolução administrativa em 2017, incorporado ao Código de Processo Penal em 2019 e reinterpretado pelos tribunais superiores em 2024 e 2025, o ANPP percorreu, em menos de uma década, o caminho que outros institutos levaram gerações para trilhar. Essa velocidade tem um custo: a prática forense consolidou-se antes que a teoria amadurecesse, e o resultado é um instituto que opera cotidianamente sobre bases dogmáticas ainda em disputa.

O ANPP surgiu com a Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo art. 18 previu exceção ao princípio da obrigatoriedade da ação penal. A controvérsia sobre a competência do CNMP para dispor sobre matéria processual penal chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.790, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, e nº 5.793, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O debate perdeu boa parte de seu objeto com a Lei nº 13.964/2019 — o chamado Pacote Anticrime —, que inseriu o art. 28-A no Código de Processo Penal e conferiu ao instituto o assento legal que lhe faltava.

A positivação, contudo, não dissolveu a tensão de fundo. Ao autorizar o Ministério Público a propor o encerramento antecipado da persecução mediante condições não privativas de liberdade, o legislador transferiu ao órgão acusador uma margem de decisão cujo exercício repercute diretamente sobre a liberdade do investigado. Trata-se, na formulação de Lima (2020, p. 218), de negócio jurídico de natureza extraprocessual, celebrado entre acusação e investigado e submetido à homologação judicial. Siqueira (2024, p. 13) o descreve como negócio jurídico-processual que opera como mecanismo de simplificação procedimental. Os ganhos são inegáveis em celeridade e descarcerização, e permitem concentrar recursos na repressão de crimes mais graves (Telles; Puhl, 2022, p. 963). Cabral (2023, p. 90) lê o instituto como expressão de uma política criminal de filtragem: ao órgão acusador cabe selecionar, entre suas persecuções possíveis, aquelas cuja gravidade exige a resposta processual plena. O problema começa quando se pergunta o que acontece se o Ministério Público, diante de um caso que preenche todos os requisitos legais, simplesmente decide não propor o acordo.

A pergunta não é retórica. Se o ANPP é mera faculdade, a recusa é insindicação e o investigado nada pode fazer. Se é direito subjetivo, o juiz poderia suprir a inércia ministerial — o que esbarra no sistema acusatório. Entre esses extremos situa-se a tese do poder-dever, que sujeita a recusa a um dever de motivação controlável. Daí o problema que orienta esta pesquisa: diante da discricionariedade do Ministério Público e da ausência de direito subjetivo ao acordo, de que modo o controle judicial pode operar como mecanismo de preservação dos direitos fundamentais do investigado?

A hipótese que se sustenta é a de que o controle judicial mitiga o risco de violação a direitos fundamentais quando incide sobre três momentos distintos: a recusa de propositura, controlável pela remessa ao órgão superior e, subsidiariamente, pela rejeição da denúncia por ausência de interesse de agir; a homologação, na qual se verificam a voluntariedade e a abusividade das condições; e a execução, na qual se controlam a rescisão e o destino da confissão prestada. Essa atuação, sustenta-se, não usurpa a titularidade da ação penal, mas condiciona sua legitimidade. Lucchesi e Oliveira (2021, p. 27) já haviam formulado a premissa com clareza: assim como o Ministério Público não pode promover o arquivamento quando presentes os pressupostos da ação penal, tampouco pode deixar de propor o ANPP quando presentes os requisitos legais, porque não há discricionariedade ampla em sua atuação.

O objetivo geral é analisar o controle judicial como instrumento de preservação de direitos fundamentais no âmbito do ANPP. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) examinar a natureza jurídica do instituto à luz das três correntes doutrinárias e do estado atual da jurisprudência; (b) identificar os limites legais da discricionariedade ministerial, especialmente quanto ao dever de fundamentação da recusa; (c) mapear os instrumentos de controle disponíveis em cada momento processual; e (d) propor critérios de aferição da intensidade legítima do controle judicial, de modo a compatibilizá-lo com o sistema acusatório.

A pertinência do estudo decorre de uma circunstância específica. Boa parte da literatura sobre o ANPP foi produzida entre 2020 e 2023, quando prevalecia nos tribunais superiores a leitura de que o instituto seria faculdade insindicação do Ministério Público. Esse cenário mudou de forma substancial com o julgamento do HC 185.913/DF pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 18 de setembro de 2024, e com a fixação das teses do Tema Repetitivo 1.098 pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em 23 de outubro do mesmo ano. Uma parcela expressiva do debate doutrinário disponível, portanto, discute um regime jurídico que já não é o vigente. Este artigo procura reposicionar a discussão a partir desse novo marco.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Estrutura Normativa do Art. 28-A e seus Requisitos

O art. 28-A do Código de Processo Penal condiciona a proposta de acordo ao preenchimento cumulativo de requisitos de naturezas distintas. Há, em primeiro lugar, um requisito de âmbito material: infração praticada sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a quatro anos, considerando-se as causas de aumento e diminuição aplicáveis. Há, em seguida, um requisito negativo, consistente na não configuração de hipótese de arquivamento do procedimento investigatório. Há, ainda, requisitos impeditivos, enumerados nos incisos do § 2º: cabimento de transação penal, reincidência ou elementos que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional — ressalvadas as infrações penais pretéritas insignificantes —, concessão de benefício despenalizador nos cinco anos anteriores e crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou contra a mulher por razões da condição do sexo feminino.

Aos requisitos objetivos somam-se dois de natureza diversa. O primeiro é a confissão formal e circunstanciada da prática da infração. O segundo, e mais problemático, é a aferição de que o acordo se mostre necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime — cláusula que encerra conceito jurídico indeterminado e concentra a margem de apreciação ministerial. Siqueira (2024, p. 47) sistematiza esse conjunto em quatro categorias: âmbito material, parâmetros objetivos de não aplicabilidade, parâmetros discricionários e confissão.

É precisamente sobre essa quarta categoria que se assenta a controvérsia central deste trabalho. Todos os demais requisitos comportam verificação objetiva: ou a pena mínima é inferior a quatro anos, ou não é; ou houve violência, ou não houve. A cláusula da necessidade e suficiência, ao contrário, é o único ponto do dispositivo em que o legislador confiou ao Ministério Público um juízo valorativo. Registre-se que essa margem, embora real, é topograficamente estreita: incide sobre um único elemento de um rol de seis, e não sobre a decisão de propor o acordo considerada em bloco. A confusão entre uma coisa e outra está na origem de boa parte das recusas imotivadas que a jurisprudência vem invalidando.

A Natureza Jurídica: Faculdade, Direito Subjetivo ou Poder-Dever

A literalidade do art. 28-A registra que o Ministério Público “poderá propor” o acordo. Da leitura isolada do verbo extraiu-se, num primeiro momento, a tese da mera faculdade. Aras (2020, p. 207, *apud* Siqueira, 2024, p. 58) filia-se a essa vertente, condicionando o oferecimento a critérios institucionais de política criminal — o que denomina filtragem de casos —, de modo que ao investigado assistiria apenas o direito à motivação da recusa. A corrente, hoje minoritária, tem o mérito de levar a sério a autonomia funcional do Ministério Público, mas converte em soberania o que a Constituição concebeu como independência.

Em posição oposta, sustenta-se que o preenchimento dos requisitos legais gera direito público subjetivo do investigado à proposta. Resende (2020, p. 1552) constrói o argumento a partir da premissa de que a fundamentalidade de um direito não se restringe à sua posituação expressa: por força da abertura do art. 5º, § 2º, da Constituição, institutos que ampliem a esfera de liberdade individual integram o âmbito de proteção da liberdade de locomoção. Daí extrai que o ANPP seria direito fundamental decorrente do art. 5º, XV, da Constituição. A consequência prática seria expressiva: reconhecido o direito, o magistrado poderia, mediante provocação, oferecer ele próprio o acordo, sem que isso configurasse usurpação — pois estaria, conforme a lição de Lopes Jr. (2019, p. 227), atuando como garantidor da máxima eficácia do sistema de direitos do réu.

A tese é sedutora, mas não resiste ao teste do sistema acusatório. Um juiz que oferece acordo negocia; e um juiz que negocia deixa de ser terceiro imparcial. Siqueira (2024, p. 61) observa, com acerto, que a sistemática do art. 28-A difere da italiana, na qual, reputados infundados os motivos da recusa, o próprio magistrado pode conceder os benefícios do *patteggiamento* ao imputado — solução que o direito brasileiro não acolheu. O legislador de 2019 não silenciou por esquecimento: silenciou porque optou por outro desenho institucional, estruturado em torno do controle interno do § 14.

Entre os extremos, firmou-se a tese do poder-dever, hoje amplamente majoritária. Ela reconhece a exclusividade ministerial na iniciativa, mas nega que essa exclusividade seja imune a controle. Sua matriz é anterior ao ANPP: ao comentar a transação penal, Grinover *et al.* (2005, p. 131-132) já assentavam que a expressão “poderá propor” não indica faculdade, mas poder-dever do órgão ministerial, sob pena de afastamento da legalidade e da isonomia — compreensão que se transpõe integralmente ao art. 28-A. Lucchesi e Oliveira (2021, p. 27) retomam a analogia

com o princípio da obrigatoriedade: se o Ministério Público não pode arquivar quando presentes os pressupostos da ação penal, tampouco pode deixar de propor o acordo quando presentes os requisitos do art. 28-A.

A adesão a essa terceira corrente não decorre de mera conveniência conciliatória. Ela é a única que preserva simultaneamente os dois valores em disputa: mantém no Ministério Público a iniciativa da proposta, resguardando o sistema acusatório, e submete a recusa a parâmetros verificáveis, resguardando o investigado. As correntes rivais sacrificam um dos polos — a faculdade sacrifica a garantia; o direito subjetivo sacrifica a imparcialidade.

Os Limites da Discricionariedade Ministerial

A discricionariedade conferida pelo art. 28-A é, na precisa formulação de Siqueira (2024, p. 71), regrada — não absoluta. Ela consiste em margem de apreciação sobre conceito jurídico indeterminado, e não em autorização para decidir por conveniência. A distinção é decisiva: a margem de apreciação admite controle de legalidade sobre os seus limites externos; a conveniência administrativa, não.

Três fundamentos normativos sustentam essa limitação. O primeiro é o art. 129, § 4º, da Constituição, que determina que os atos do Ministério Público sejam fundamentados, sob pena de nulidade — comando que alcança as manifestações extrajudiciais, como aquela que recusa o acordo. O segundo é o princípio da legalidade, que veda o exercício de competência estatal por critérios não previstos em lei. O terceiro é o próprio desenho do art. 28-A, § 14, que ao instituir via de revisão da recusa pressupõe, logicamente, que a recusa seja sindicável — não se revisa aquilo que é insindicável.

A esses fundamentos acresce um parâmetro de aferição. O art. 315, § 2º, do Código de Processo Penal, embora dirigido às decisões judiciais, oferece rol útil de vícios de motivação transponível por analogia à manifestação ministerial: emprego de conceitos vagos, invocação de motivos genéricos, remissão a atos normativos sem correlação com o caso e indicação de precedentes sem demonstração de pertinência. Aplicado ao ANPP, o parâmetro significa que a recusa não pode limitar-se à gravidade abstrata do delito nem à reprodução de enunciados institucionais. Fonseca (2022, p. 204) adverte precisamente para o risco de orientações e enunciados de órgãos superiores do Ministério Público que, sob pretexto de orientar seus

membros, criam obstáculos ilegais à negociação, vedando o acordo em categorias inteiras de crimes sem respaldo legal.

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, partindo dos princípios constitucionais do devido processo legal, do sistema acusatório e da motivação dos atos estatais para o exame de decisões concretas. Trata-se de investigação de natureza dogmático-jurídica, desenvolvida em duas frentes complementares.

A primeira consistiu em revisão bibliográfica orientada pelo critério da representatividade das correntes doutrinárias. Foram selecionadas obras que expressam, de modo articulado, cada uma das três posições sobre a natureza jurídica do instituto: a corrente da faculdade (Aras), a do direito subjetivo (Resende) e a do poder-dever (Lucchesi e Oliveira; Siqueira; Fonseca). Agregaram-se manuais de referência em processo penal (Lopes Jr.; Badaró; Lima) e obras monográficas sobre justiça penal negocial (Vasconcellos; Brandalise; Cabral).

A segunda frente consistiu na constituição e análise de um corpus jurisprudencial. Foram reunidos dezoito acórdãos e decisões proferidos entre 2021 e 2026 pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, selecionados pelos descritores “acordo de não persecução penal”, “art. 28-A”, “recusa”, “controle judicial” e “interesse de agir” nas bases oficiais de jurisprudência dos respectivos tribunais. O corpus abrange tanto decisões da fase de consolidação inicial do instituto quanto os julgados paradigmáticos de 2024 e 2025 que redefiniram seu regime. Cada decisão foi analisada segundo três variáveis: (a) o momento processual sobre o qual incidiu o controle — propositura, homologação ou execução; (b) a natureza jurídica atribuída ao instituto; e (c) a intensidade do controle admitido, classificada em três graus: inexistente, de legalidade e de mérito.

A análise do corpus foi conduzida com o auxílio do modelo de linguagem Claude, desenvolvido pela Anthropic, empregado na sistematização e na categorização das decisões segundo as variáveis descritas, no cotejo entre as teses fixadas em cada julgado e na conferência da consistência interna das referências. O emprego da ferramenta limitou-se a essas tarefas de organização e verificação. A seleção do corpus, a leitura dos acórdãos, a interpretação das teses e todas as conclusões aqui sustentadas são de responsabilidade exclusiva dos autores, que verificaram cada resultado contra as fontes primárias — inteiros teores, informativos e

repositórios oficiais dos tribunais — antes de incorporá-lo ao texto. A declaração detalhada consta ao final do artigo.

Reconhecem-se duas limitações. A primeira é que o corpus privilegia decisões de tribunais superiores e de um único tribunal estadual, o que restringe a generalização dos achados quanto às práticas de primeiro grau, onde o ANPP é majoritariamente operado. A segunda é que a rápida evolução jurisprudencial do instituto impõe caráter datado às conclusões, cuja validade deve ser aferida em face de decisões posteriores ao fechamento da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Virada Jurisprudencial de 2024 e a Superação da Tese da Faculdade

O primeiro resultado da análise do corpus é também o mais relevante: a controvérsia sobre a natureza jurídica do ANPP, que ocupou a doutrina por quase cinco anos, encontra-se hoje substancialmente resolvida — e resolvida em sentido favorável à tese do poder-dever.

Na fase inicial, os tribunais superiores inclinaram-se pela leitura restritiva. No julgamento do HC 191.124 AgR/RO, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal assentou que a presença dos requisitos legais não obriga o Ministério Público a propor o acordo, cabendo-lhe a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou negociar, a partir da estratégia de política criminal adotada pela instituição (Brasil, 2021a). Convém sublinhar o qualificativo: já nesse precedente inaugural a opção ministerial vinha adjetivada como “devidamente fundamentada”, expressão que a leitura corrente do julgado costuma omitir, mas que é justamente o que abre espaço ao controle. No mesmo período, a Segunda Turma, no HC 194.677/SP, deferiu parcialmente a ordem para determinar a remessa dos autos à Câmara de Revisão do Ministério Público Federal, assentando que, embora não caiba ao Judiciário impor a oferta, o juiz não pode negar a remessa prevista no § 14 salvo hipótese de manifesta inadmissibilidade (Brasil, 2021b). No Superior Tribunal de Justiça, o RHC 161.251/PR consolidou a leitura restritiva, qualificando o oferecimento como faculdade exclusiva do *Parquet* e negando ao Judiciário competência para determinar a celebração (Brasil, 2022).

O quadro alterou-se em 2024. Em 18 de setembro daquele ano, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 185.913/DF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, fixou teses que reorganizam o regime do instituto. Assentou-se que o membro do Ministério Público

tem o poder-dever de avaliar o cabimento do acordo e de se manifestar de forma motivada; que o acusado não titulariza direito automático ao ANPP, mas titulariza direito à motivação; que é constitucional a aplicação retroativa do instituto a processos em curso sem decisão definitiva ao tempo da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, ainda que ausente confissão até então; e que, nos feitos pendentes, o Ministério Público deve manifestar-se motivadamente na primeira oportunidade, de ofício, a requerimento da defesa ou por provocação judicial (Brasil, 2024a).

Poucas semanas depois, em 23 de outubro de 2024, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.890.344/RS, afetado ao Tema Repetitivo 1.098, fixou teses convergentes, reconhecendo a natureza híbrida do ANPP — processual e material — e a consequente retroatividade da norma penal benéfica, bem como o dever de manifestação motivada nos processos pendentes (Brasil, 2024b). Em 2025, o Tema Repetitivo 1.303 completou o desenho, assentando que a confissão não é exigível na fase de inquérito e que é inválida a recusa fundada exclusivamente na ausência de confissão prévia, podendo esta ocorrer no momento da assinatura do acordo, perante o órgão ministerial e com assistência de defesa técnica (Brasil, 2025).

A leitura conjunta desses julgados autoriza uma conclusão que a doutrina anterior a 2024 não poderia antecipar: a dicotomia entre faculdade e direito subjetivo, que estruturou o debate por anos, foi substituída por uma solução de terceira via. O investigado não tem direito ao acordo, mas tem direito à decisão motivada sobre o acordo. Trata-se de deslocamento do objeto da pretensão — do resultado para o procedimento — que é conhecido da teoria do processo administrativo e que aqui produz efeito decisivo: converte o que era insindicável em sindicável, sem transferir ao juiz a titularidade da iniciativa. É essa a chave, sustenta-se, para compreender todo o regime de controle judicial do ANPP.

O Controle Judicial sobre a Iniciativa do Acordo

O Dever de Fundamentação da Recusa

Reconhecido o ANPP como poder-dever, a recusa em oferecê-lo não pode ser arbitrária. Deve vir acompanhada de fundamentação idônea, extraída das circunstâncias concretas do caso, sob pena de violação ao princípio da legalidade e ao dever constitucional de motivação (Lopes Jr., 2019, p. 238). O ônus argumentativo recai integralmente sobre o órgão acusador: se a recusa

se funda na insuficiência do acordo para a reprovação e prevenção do crime, incumbe ao Ministério Público demonstrar, com base em elementos concretos, por que a via consensual não atenderia às finalidades da pena. Não se trata de presunção em favor da acusação, mas de decorrência da legalidade da atuação estatal (Lucchesi; Oliveira, 2021, p. 28).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acompanhou essa evolução. No AgRg no REsp 2.086.519/SP, a Sexta Turma, sob relatoria do Ministro Rogerio Schietti Cruz, consignou que o ANPP não constitui direito subjetivo do réu, mas tampouco é mera faculdade a ser exercida ao alvedrio do *Parquet*: cuida-se de poder-dever que não pode ser renunciado nem deixar de ser exercido sem fundamentação idônea, pautada pelas balizas legais do art. 28-A (Brasil, 2023). Registre-se, por honestidade metodológica, que naquele caso concreto o agravo foi desprovido, porque a Turma reputou idônea a recusa apresentada — o que reforça, e não enfraquece, a tese aqui defendida: o controle de legalidade não predetermina resultado, apenas exige justificação.

Decisão de maior alcance sobreveio no REsp 2.038.947/SP, julgado pela Sexta Turma em 17 de setembro de 2024 e noticiado no Informativo nº 827. Ali se assentou que a discricionariedade ministerial é regrada, que não é dado ao Ministério Público, presentes os requisitos legais, recusar o oferecimento com base em critérios de conveniência, e que a recusa injustificada autoriza a rejeição da denúncia por falta de interesse de agir (Brasil, 2024c). O julgado é, no acervo examinado, o mais favorável ao controle judicial externo, e sua importância tem sido subestimada na literatura.

O Controle Interno do Art. 28-A, § 14

A primeira via de impugnação aberta ao investigado é o controle interno: recusada a proposta, poderá requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, na forma do art. 28 do Código de Processo Penal. Trata-se de mecanismo de revisão hierárquica que retira a análise do cabimento das mãos do promotor natural e a submete ao Procurador-Geral de Justiça, nos Ministérios Públicos estaduais, ou à Câmara de Coordenação e Revisão, no âmbito federal. A lógica é a mesma que orientou a edição da Súmula 696 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, reunidos os pressupostos legais permissivos da suspensão condicional do processo, mas recusando-se o promotor a propô-la, o juiz, dissentindo, remeterá a questão ao Procurador-Geral, aplicando-se por analogia o art. 28 do Código de Processo Penal. Fonseca (2022, p. 203) observa

que o escopo desse desenho é compatibilizar a independência funcional do membro com a unidade institucional, evitando que recusa isolada e imotivada prevaleça sobre a política criminal definida em lei.

Cabe registrar, aqui, correção relevante quanto ao estado da legislação. Embora a eficácia do *caput* do art. 28 do Código de Processo Penal tenha sido suspensa pela medida cautelar deferida pelo Ministro Luiz Fux na ADI 6.305, em janeiro de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou o mérito das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305 em 24 de agosto de 2023, superando a cautelar. O dispositivo encontra-se em vigor, com interpretação conforme segundo a qual o juiz é comunicado do arquivamento e pode provocar a instância de revisão ministerial, em atenção ao art. 5º, XXXV, da Constituição (Brasil, 2023b). Textos que ainda descrevem o art. 28 como suspenso encontram-se desatualizados — advertência que se registra porque a premissa contamina o raciocínio sobre o § 14.

A eficácia do controle interno, contudo, é limitada por três fatores. Primeiro, a decisão final permanece a cargo de órgão da própria instituição, o que suscita questionamentos quanto à imparcialidade da revisão. Segundo, o § 14 não fixa prazo para a manifestação do órgão superior, o que pode protrair indevidamente a solução. Terceiro, e mais importante, a via interna não esgota o controle: reputada indevida a recusa, o órgão superior poderá ele próprio oferecer o acordo ou designar outro membro para fazê-lo, mas não poderá determinar que o membro recusante o ofereça, sob pena de violação à independência funcional assegurada pelo art. 127, § 1º, da Constituição (Siqueira, 2024, p. 86).

O Controle Externo e a Rejeição da Denúncia por Ausência de Interesse de Agir

Esgotada sem êxito a via administrativa, ou oferecida denúncia sem prévia manifestação sobre o cabimento do acordo, abre-se espaço ao controle judicial externo. A tese que vem ganhando terreno é a da rejeição da denúncia por ausência de interesse de agir, com fundamento no art. 395, II, do Código de Processo Penal.

O argumento parte da noção de necessidade da tutela jurisdicional. Conforme Badaró (2022, p. 168), a prestação jurisdicional é necessária quando não se pode obter satisfação do direito violado por outro meio que não o Poder Judiciário. Transposta ao processo penal consensual, a premissa produz consequência direta: se a lei institui via alternativa idônea à resposta estatal e essa via é ignorada sem justificativa, a instauração do processo revela-se

prematura. Na formulação de Zilli (2022, p. 58, *apud* Siqueira, 2024, p. 105), a recusa não amparada nos requisitos legais afasta a justa causa para o uso da via disputada — não haverá interesse de agir enquanto não esgotada a possibilidade do uso da via consensual. Fonseca (2022, p. 202) converge, ao sustentar que o controle da recusa deve alinhar-se à análise das condições da ação, pois a recusa ilegítima obsta o interesse de agir do titular da ação penal.

O Tribunal de Justiça de São Paulo acolheu a tese em precedente que se tornou referência. No julgamento do Recurso em Sentido Estrito nº 0000781-42.2021.8.26.0695, em 26 de novembro de 2021, a 16ª Câmara de Direito Criminal, sob relatoria do Desembargador Marcos Alexandre Coelho Zilli, manteve a rejeição da denúncia por entender que o poder do Ministério Público para o oferecimento ou não do ANPP não é absoluto, e que o investigado preenchia os requisitos legais (São Paulo, 2021).

No Superior Tribunal de Justiça, o tema comporta divergência que a literatura tende a simplificar. Em 2023, decidiu-se, no AgRg no REsp 2.047.673/TO, pela Quinta Turma, e no AgRg no REsp 2.025.536/TO, pela Sexta Turma, que, por falta de previsão legal, a ausência de oferecimento do acordo não deve ser considerada condição de procedibilidade (Brasil, 2023c; Brasil, 2023d). Em 2024, contudo, o já mencionado REsp 2.038.947/SP admitiu expressamente a rejeição da denúncia diante de recusa injustificada. Afirmar, portanto, que o Superior Tribunal de Justiça rejeita a tese constitui generalização hoje insustentável: o que existe é divergência interna, com tendência recente favorável ao controle — tendência reforçada, no plano constitucional, pelo reconhecimento do direito à motivação no HC 185.913/DF.

A rejeição da denúncia não é, contudo, medida automática. Quando a recusa se ampara em elementos concretos do caso — gravidade excepcional da conduta, reiteração delitiva comprovada —, o controle deve limitar-se à verificação da regularidade formal da motivação, sem substituição do juízo ministerial. É quando a recusa é genérica, abstrata ou fundada em normativa interna que veda o acordo em categorias inteiras de crimes que a rejeição se impõe.

A Inadequação do Habeas Corpus

Cogita-se, ainda, do *habeas corpus* contra a recusa. A tese, sustentada por Resende (2020, p. 1573), parte da vinculação do ANPP ao direito fundamental à liberdade de locomoção: negado o acordo sem justificativa, configurar-se-ia constrangimento ilegal combatível pela via do art. 5º, LXVIII, da Constituição.

A construção é coerente com suas premissas, mas estas não se sustentam. Fonseca (2022, p. 197-198) aponta dois óbices: o ANPP não é direito subjetivo, mas negócio jurídico bilateral que exige concordância de ambas as partes, de modo que o juiz não pode impô-lo ao Ministério Público; e a natureza consensual do instituto pressupõe voluntariedade, que não se substitui por imposição judicial sem desvirtuamento da essência negocial. Acresce óbice processual autônomo: o *habeas corpus* pressupõe coação atual ou iminente à liberdade de locomoção, e a recusa do acordo, por si só, não altera a situação jurídica do investigado, que permanece no estado anterior. A eventual coação surgiria apenas com o oferecimento da denúncia e a decretação de medidas cautelares.

Registre-se que o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de um direito à motivação não reabilita a via do *habeas corpus* para obter o acordo, mas pode legitimá-la para obter a manifestação — pretensão de natureza distinta, e cuja admissibilidade permanece em aberto.

O Controle Judicial na Homologação e na Execução

A Verificação da Voluntariedade

Se o controle sobre a iniciativa opera como filtro prévio, é na homologação que a atuação judicial se torna mais visível. A Lei nº 13.964/2019 não deixou a eficácia do acordo à disposição das partes: exigiu chancela judicial, que não é formalidade, mas condição de validade. O art. 28-A, § 4º, determina a realização de audiência na qual o juiz verificará a voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do defensor, e a legalidade da proposta.

A voluntariedade não se presume — constata-se. O magistrado não pode limitar-se a homologar com base na assinatura do termo ou na presença formal do defensor. É preciso que o investigado compreenda o conteúdo do acordo, as obrigações assumidas, as consequências do descumprimento e, sobretudo, os direitos a que renuncia ao optar pela via consensual (Vasconcellos, 2018, p. 50). A verificação deve abranger, no mínimo, três aspectos: a capacidade para consentir, considerando idade, estado mental e condições pessoais; a ausência de coação física ou psicológica; e o adequado esclarecimento sobre os termos pactuados (Siqueira, 2024, p. 75).

Convém distinguir voluntariedade de espontaneidade. Não se exige que a iniciativa parta do investigado — o acordo é proposto pelo Ministério Público. Exige-se que a anuência não seja fruto de erro, dolo ou coação que macule a validade do negócio (Siqueira, 2024, p. 78). A cautela é tanto mais necessária diante do fenômeno do *overcharging*, isto é, do excesso deliberado de imputação empregado como instrumento de pressão negocial. A preocupação não é local: também no sistema norte-americano o juiz que recebe um *guilty plea* indaga ao acusado sobre a voluntariedade da declaração, sua compreensão da acusação e a satisfação com a assistência técnica — porque a justiça consensual implica, em qualquer latitude, renúncia a garantias constitucionais (Brandalise, 2014, p. 32).

O Controle das Condições e a Distinção entre Abusividade e Insuficiência

Verificada a voluntariedade, cumpre examinar as condições pactuadas. O art. 28-A, § 5º, estabelece que, se considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para reformulação da proposta, com concordância do investigado e de seu defensor. Note-se a precisão do desenho legal: o § 5º não autoriza recusa direta de homologação, mas devolução para reformulação; a recusa propriamente dita vem prevista no § 7º, para a hipótese de não atendimento às adequações. A distinção é frequentemente ignorada, inclusive em textos doutrinários, e sua desconsideração conduz a descrição incorreta do procedimento.

Quanto ao mérito do controle, importa distinguir as três hipóteses do § 5º. Condições abusivas são as que impõem obrigações desproporcionais, violam a dignidade do investigado ou se afastam da finalidade do acordo — exigir submissão a tratamento religioso, renúncia a direitos políticos ou cumprimento de obrigação impossível. Condições insuficientes são as que, embora legítimas, não correspondem à gravidade do fato. Condições inadequadas são as que não guardam conformidade entre o fato e a resposta oferecida (Bizzotto; Silva, 2020, p. 104-106, *apud* Siqueira, 2024, p. 42).

Daí decorre a questão mais delicada do tópico: pode o juiz interferir por insuficiência? Sustenta-se que não — e a razão é de arquitetura institucional, não de conveniência. A abusividade diz respeito a direitos fundamentais do investigado, matéria constitucionalmente reservada ao controle jurisdicional. A insuficiência diz respeito à dose de resposta estatal adequada ao fato, matéria de política criminal cuja titularidade a Constituição atribuiu ao

Ministério Público. Um juiz que devolve os autos por reputar branda a contraprestação não protege o investigado: agrava sua situação, atuando como segundo acusador. A insuficiência deve ser revista internamente, na forma do § 14, e não judicialmente — orientação que encontra respaldo em Rebouças (2022, p. 300, *apud* Siqueira, 2024, p. 112).

Atenção redobrada merece a cláusula aberta do art. 28-A, V, que autoriza outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração imputada. A previsão é útil para adequar o acordo a situações específicas, mas abre margem a abusos se não controlada. A cláusula deve ser limitada pelos direitos e garantias fundamentais do acusado (Martinelli; Silva, 2022, p. 68, *apud* Siqueira, 2024, p. 46): cabe ao magistrado verificar se a condição é proporcional, no sentido de não impor sacrifício excessivo em face da gravidade do fato, e compatível, no sentido de guardar relação com a infração sem violar a liberdade religiosa, política ou de expressão. Condições como a proibição de frequentar determinados lugares ou a participação em programas educativos são legítimas, mas operam como sanções alternativas à prisão insuscetíveis de conversão em pena privativa de liberdade — o que reforça a necessidade de controle rigoroso para que não se convertam em penas dissimuladas (Seger, 2022, p. 366, *apud* Siqueira, 2024, p. 45).

A Confissão, o Direito ao Silêncio e a Não Autoincriminação

Entre os requisitos do art. 28-A, a confissão formal e circunstanciada é o mais controvertido. Exigi-la como condição para o acordo tensiona o direito ao silêncio (art. 5º, LXIII, da Constituição) e o princípio da não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*). A crítica doutrinária aponta resquício de cultura inquisitorial, incompatível com o sistema acusatório, na medida em que coloca o investigado em posição de vulnerabilidade (Siqueira, 2024, p. 78). Santos (2022, p. 254, *apud* Siqueira, 2024, p. 45) acrescenta que a exigência é desnecessária, pois a justa causa para a ação penal já se verifica por outros elementos de prova.

O ponto crítico não é a confissão em si, mas seu destino em caso de rescisão. Se o acordo é desfeito e a confissão pode ser aproveitada na ação penal subsequente, o instrumento de consenso converte-se em armadilha processual, criando incentivo perverso para que o investigado, mesmo inocente, confesse para obter o benefício. A tese que se sustenta — e que a doutrina vinha defendendo sem amparo legal expresse — é a de que a confissão prestada para fins de acordo tem função instrumental, não probatória, e não se presta a reaproveitamento. Ela

constitui renúncia ao silêncio limitada ao acordo e vinculada a finalidade específica; utilizá-la para fim diverso viola o *nemo tenetur se detegere* e quebra a confiança legítima do investigado na natureza negocial do ajuste.

Trata-se do ponto em que a evolução jurisprudencial mais nitidamente confirmou a hipótese desta pesquisa. Ao julgar o HC 185.913/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou a vedação ao reaproveitamento da confissão prestada no ANPP após a revogação ou rescisão do acordo, qualificando-a como confissão de natureza *ad hoc*, vinculada ao contexto negocial em que foi produzida (Brasil, 2024a). O que era construção doutrinária tornou-se, assim, tese vinculante. Essa compreensão é, ademais, coerente com a lógica do instituto: se o cumprimento integral conduz à extinção da punibilidade (art. 28-A, § 13), e não a condenação, não há razão para que a confissão produza efeitos probatórios autônomos.

O Controle na Execução e na Rescisão

Homologado o acordo, os autos retornam ao Ministério Público para que inicie a execução perante o juízo de execução penal (art. 28-A, § 6º), o que revela que o controle judicial não se encerra na homologação. O juízo da execução fiscaliza o cumprimento das condições, recebe comprovantes, intima o investigado para esclarecimentos e, se necessário, aplica as consequências do descumprimento.

O descumprimento, porém, não opera automaticamente. O art. 28-A, § 10, prevê que o Ministério Público comunique o juízo para fins de rescisão e posterior oferecimento de denúncia — providência que exige contraditório. O investigado deve ser ouvido e ter oportunidade de justificar o inadimplemento, demonstrando, por exemplo, impossibilidade material superveniente. A exigência não é preciosismo: a rescisão acarreta a perda do benefício da extinção da punibilidade e a retomada da persecução, com repercussão direta sobre a liberdade.

Cumprido integralmente o acordo, o juízo competente decreta a extinção da punibilidade (art. 28-A, § 13), sem geração de reincidência ou maus antecedentes. É esse efeito que confere ao ANPP sua natureza despenalizadora — ou, mais precisamente, descarcerizadora, pois o que se substitui não é a resposta estatal, mas sua forma privativa de liberdade (Martinelli; Silva, 2022, p. 68, *apud* Siqueira, 2024, p. 46).

Proposta: Matriz de Intensidade do Controle Judicial

Os resultados expostos permitem uma sistematização que se oferece como contribuição original deste trabalho. A literatura sobre o ANPP tende a formular o problema do controle judicial em termos binários — o juiz pode ou não pode intervir —, o que obscurece o fato de que a intensidade legítima da intervenção varia conforme o objeto sobre o qual ela incide. Propõe-se, por isso, substituir a pergunta binária por uma matriz de dupla entrada, que cruza o momento processual com o objeto do controle.

O critério de graduação é único e simples: o controle judicial é pleno sobre a legalidade e vedado sobre o mérito da política criminal. Tudo o que diga respeito a requisitos legais, voluntariedade, proporcionalidade das condições e respeito a direitos fundamentais submete-se ao crivo jurisdicional sem restrição. Tudo o que diga respeito à dose de resposta estatal adequada ao fato — isto é, à suficiência do acordo — permanece reservado ao Ministério Público e sujeito apenas a revisão interna. O Quadro 1 sistematiza a aplicação desse critério.

Quadro 1. Matriz de intensidade do controle judicial sobre o acordo de não persecução penal.

Momento processual	Controle pleno (legalidade)	Controle vedado (mérito da política criminal)	Instrumento processual
Propositura	Existência de manifestação; presença dos requisitos objetivos do art. 28-A; idoneidade formal da motivação; vedação a recusa genérica ou fundada em normativa interna	Juízo sobre a conveniência político-criminal da via consensual em abstrato; imposição da oferta ao membro que recusou	Remessa ao órgão superior (art. 28-A, § 14); subsidiariamente, rejeição da denúncia por ausência de interesse de agir (art. 395, II)
Homologação	Voluntariedade e capacidade de consentir; compreensão dos termos e das renúncias; abusividade e inadequação das condições; proporcionalidade da cláusula aberta (inciso V)	Insuficiência das condições pactuadas, por dizer respeito à dose de resposta estatal adequada ao fato	Audiência de verificação (art. 28-A, § 4º); devolução dos autos para reformulação (§ 5º); recusa de homologação (§ 7º)
Execução e rescisão	Contraditório prévio à rescisão; aferição da escusabilidade do inadimplemento; vedação ao reaproveitamento probatório da confissão	Reavaliação da adequação das condições já homologadas e não impugnadas no momento próprio	Fiscalização pelo juízo da execução (art. 28-A, § 6º); decisão de rescisão (§ 10); extinção da punibilidade (§ 13)

Fonte: Elaborado pelos autores.

A matriz permite reformular com precisão o incômodo que costuma acompanhar o debate. A objeção de que o controle judicial violaria o sistema acusatório procede apenas quando dirigida à terceira coluna do quadro; dirigida à segunda, ela confunde imparcialidade com passividade. O

juiz que verifica se a recusa foi motivada não negocia, não acusa e não escolhe política criminal: verifica se o órgão acusador exerceu sua competência dentro dos limites legais. Essa é, precisamente, a função que o art. 5º, XXXV, da Constituição lhe atribui.

Note-se, por fim, que a evolução jurisprudencial de 2024 e 2025 pode ser lida como adesão progressiva a esse desenho. O reconhecimento de um direito à motivação (HC 185.913/DF), a admissão da rejeição da denúncia diante de recusa injustificada (REsp 2.038.947/SP), a vedação ao reaproveitamento da confissão e a invalidação da recusa fundada apenas na ausência de confissão prévia (Tema 1.303) são, todas, manifestações do controle de legalidade — e nenhuma delas invade o mérito da política criminal. A jurisprudência, ao que parece, encontrou a fronteira antes que a doutrina a formulasse.

CONCLUSÃO

A pesquisa partiu de um problema formulado nos seguintes termos: diante da discricionariedade do Ministério Público e da ausência de direito subjetivo ao acordo, de que modo o controle judicial pode operar como mecanismo de preservação dos direitos fundamentais do investigado no âmbito do ANPP?

A resposta construída ao longo do trabalho tem três componentes. O primeiro é dogmático: o ANPP configura poder-dever do Ministério Público, e não faculdade insindicável nem direito subjetivo do investigado. Essa qualificação, defendida pela doutrina desde 2021, deixou de ser tese para tornar-se direito positivo jurisprudencial com o HC 185.913/DF e o Tema Repetitivo 1.098, ambos de 2024. O deslocamento que esses julgados operam é sutil e decisivo: o investigado não titulariza direito ao acordo, mas titulariza direito à decisão motivada sobre o acordo — e é esse direito procedimental, e não um direito material ao benefício, que abre a porta ao controle judicial.

O segundo componente é instrumental. Verificou-se que o controle opera em três momentos, com instrumentos distintos. Sobre a iniciativa, por meio da remessa ao órgão superior (art. 28-A, § 14) e, subsidiariamente, da rejeição da denúncia por ausência de interesse de agir (art. 395, II) — via admitida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo desde 2021 e acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 2.038.947/SP, embora ainda sob divergência interna. Sobre a homologação, por meio da verificação da voluntariedade e da devolução dos autos diante de condições abusivas ou inadequadas. Sobre a execução, por meio da exigência de contraditório na

rescisão e da vedação ao reaproveitamento da confissão — hoje tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal. A hipótese inicial, portanto, confirmou-se integralmente, e em dois de seus três eixos foi confirmada não apenas pela análise dogmática, mas pela própria evolução jurisprudencial subsequente.

O terceiro componente é propositivo. A matriz de intensidade apresentada no Quadro 1 oferece critério operacional para distinguir a intervenção legítima da usurpação: o controle é pleno sobre a legalidade e vedado sobre o mérito da política criminal. O juiz não substitui o Ministério Público, não oferece o acordo de ofício e não negocia condições; verifica se a competência ministerial foi exercida dentro dos limites legais. A objeção fundada no sistema acusatório, quando examinada à luz dessa distinção, revela-se dirigida a um controle que ninguém defende.

Duas frentes de aperfeiçoamento normativo emergem da análise. A primeira é a fixação de prazo para a manifestação do órgão superior na via do § 14, cuja ausência hoje permite que o controle interno se converta em obstáculo temporal. A segunda é a positivação de parâmetros mínimos de motivação da recusa, a exemplo do rol do art. 315, § 2º, do Código de Processo Penal, conferindo segurança jurídica tanto ao investigado quanto ao membro do Ministério Público. Registre-se que a vedação ao uso da confissão após a rescisão, terceira sugestão que a versão inicial desta pesquisa formulava, perdeu urgência com o HC 185.913/DF, embora sua consagração legislativa permaneça recomendável.

A expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro é realidade consolidada, e o desafio já não é o de questionar sua legitimidade, mas o de assegurar que sua operacionalização respeite os princípios que fundamentam o processo penal democrático. A consensualidade não pode significar renúncia irrestrita a garantias — e é justamente por isso que o controle judicial, longe de constituir ingerência indevida, é condição de legitimidade da via negociada. Quando o Estado propõe ao cidadão que abra mão do processo, alguém precisa verificar se a proposta é legal, se a adesão é livre e se o preço é proporcional. Essa verificação é, desde sempre, tarefa do juiz.

Como agenda de pesquisa, sugere-se a investigação empírica das práticas de primeiro grau, onde o ANPP é majoritariamente operado e onde o controle judicial efetivamente se realiza ou se frustra. A análise de tribunais superiores, por sua própria natureza, capta apenas os casos que sobreviveram ao filtro recursal — e é plausível supor que a maior parte das recusas imotivadas jamais chegue a ser questionada.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Os autores declaram que o modelo de linguagem Claude, desenvolvido pela Anthropic, foi utilizado como ferramenta auxiliar na etapa de análise de dados desta pesquisa, especificamente na sistematização e categorização do corpus jurisprudencial segundo as variáveis descritas na seção de metodologia, no cotejo entre as teses fixadas nos julgados analisados e na verificação da consistência interna das citações e referências. A ferramenta não foi empregada na formulação do problema de pesquisa, na construção da hipótese, na interpretação dos julgados nem na redação das conclusões. Todos os resultados produzidos com seu auxílio foram integralmente conferidos pelos autores contra as fontes primárias correspondentes — inteiros teores, informativos e repositórios oficiais dos tribunais. Os autores assumem responsabilidade integral pelo conteúdo do artigo, incluindo a exatidão de todas as informações e citações nele contidas.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Concepção e desenho da pesquisa, levantamento bibliográfico, análise do corpus jurisprudencial e redação da versão inicial: primeiro autor. Orientação metodológica, revisão crítica do conteúdo dogmático, reformulação analítica e aprovação da versão final: segundo autor. Ambos os autores leram e aprovaram a versão submetida.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **A negociação de sentença criminal e os princípios processuais penais relevantes**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/18064>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2026.

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

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 set. 1995.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Recurso Especial 1.890.344/RS**. Tema Repetitivo 1.098. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em: 23 out. 2024. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 28 out. 2024. 2024b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Recurso Especial 2.161.548**. Tema Repetitivo 1.303. Teses fixadas divulgadas em: 8 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2.047.673/TO**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em: 28 fev. 2023. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 6 mar. 2023. 2023c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Recurso em Habeas Corpus 161.251/PR**. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Julgado em: 10 maio 2022. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 16 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2.025.536/TO**. Relator: Min. Jesuino Rissato (Desembargador convocado do TJDF). Julgado em: 14 ago. 2023. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 17 ago. 2023. 2023d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 2.086.519/SP**. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 9 out. 2023. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 11 out. 2023. 2023a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial 2.038.947/SP**. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 17 set. 2024. Informativo nº 827. 2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus 191.124/RO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 8 abr. 2021. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em: 13 abr. 2021. 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 194.677/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 11 maio 2021. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 696**. Brasília, DF: STF, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298/DF, 6.299/DF, 6.300/DF e 6.305/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 24 ago. 2023. Acórdão publicado em: 19 dez. 2023. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus 185.913/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 18 set. 2024. Informativo nº 1.151. 2024a.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 4. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

FONSECA, Caio Nogueira Domingues da. **O controle judicial no acordo de não persecução penal**. 2022. 303 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12012023-153928/publico/11529125MIC.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2026.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados especiais criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote anticrime**: comentários à Lei nº 13.964/19 – artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LUCCHESI, Guilherme Brenner; OLIVEIRA, Marlus Heriberto Arns de. Sobre a discricionariedade do Ministério Público no ANPP e o seu controle jurisdicional: uma proposta pela legalidade. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 29, n. 344, p. 26-28, jul. 2021. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/733. Acesso em: 15 jul. 2026.

RESENDE, Augusto César Leite de. Direito (subjetivo) ao acordo de não persecução penal e controle judicial: reflexões à luz da teoria dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1543-1582, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.347>.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (16. Câmara de Direito Criminal). **Recurso em Sentido Estrito 0000781-42.2021.8.26.0695**. Relator: Des. Marcos Alexandre Coelho Zilli. Julgado em: 26 nov. 2021.

SIQUEIRA, Ana Beatriz Barros de. **Limites à discricionariedade do Ministério Público no oferecimento do acordo de não persecução penal**. 2024. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76953>. Acesso em: 15 jul. 2026.

TELLES, Cristiane Mara Dallelaste; PUHL, Eduardo. A tensão entre o acordo de não persecução penal e o estado de inocência. **Academia de Direito**, Mafra, v. 4, p. 961-977, 2022. DOI: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v4.3883>.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial**: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.