



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

HYANARA TORRES TAVARES DE QUEIROZ

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENQUANTO MEIO DE COMBATE
AO CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA IMPUTADO A PREFEITOS**

**THE NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT AS A MEANS OF
FIGHTING THE CRIME OF PASSIVE CORRUPTION ASSIGNED TO MAYORS**

JOÃO PESSOA – PB

2023

HYANARA TORRES TAVARES DE QUEIROZ

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENQUANTO MEIO DE COMBATE
AO CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA IMPUTADO A PREFEITOS**

**THE NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT AS A MEANS OF
FIGHTING THE CRIME OF PASSIVE CORRUPTION ASSIGNED TO MAYORS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Ciências Jurídicas, na Área de Concentração: Direito Econômico e na Linha de Pesquisa 2: Estado, Mercado e Sujeitos Sociais: Juridicidade e Economicidade.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Mariz Maia.

JOÃO PESSOA – PB

2023

Folha reservada para inserção da Ficha Catalográfica.



ATA N° 6 / 2023 - PPGCJ (11.01.46.04)

João Pessoa-PB, 03 de Março de 2023

Às 15 horas do dia 02 de março de 2023, por meio virtual (<https://meet.google.com/cho-xzsk-obw?pli=1>), conforme recomendado pela Portaria nº 323/GR/Reitoria/UFPB e Portaria nº 54/PRPG/UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: **Luciano Mariz Maia** (Orientador PPGCJ/UFPB), **Romulo Rhemo Palitot Braga** (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB), e **Luiza Cristina Fonseca Frischsen** (Avaliadora Externa) para avaliar a dissertação de mestrado da aluna **Hyanara Torres Tavares de Souza**, intitulada: “**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENQUANTO MEIO DE COMBATE AO CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA IMPUTADO A PREFEITOS**”, candidata ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico. Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor **Luciano Mariz Maia** (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra à mestrande, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. A candidata foi a seguir arguída pelos examinadores na forma regimental. Ao continuar, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADA**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se a candidata legalmente habilitada a receber o grau de Mestre em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Mestre a que a mesma faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Ananda Brito N. Diniz Lourenço, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com o presidente da banca, atestando a presença dos demais membros da Comissão Examinadora. João Pessoa, 02 de março de 2023. xx

(Assinado digitalmente em 14/03/2023 15:48)
LUCIANO MARIZ MAIA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 337224

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **6**, ano: **2023**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **03/03/2023** e o código de verificação: **32a8794d91**

À valiosa Antonella, minha filha, minha vida!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por toda a força que colocou no meu coração, ajudando-me a concluir essa etapa da minha vida.

Ao Tribunal de Justiça da Paraíba, por ter autorizado o meu afastamento funcional.

À Prof.^a Luiza Cristina Fonseca Frischeisen e ao Prof. Romulo Rhemo Palitot Braga, pelas relevantes observações quando da participação na banca de qualificação, as quais serviram para aprimorar esta pesquisa.

Ao Prof. Luciano Mariz Maia, por todos direcionamento e aprendizado partilhados, e a quem devo a honra de ter sido o meu orientador.

À minha família, em especial, ao meu amado esposo André, por todo auxílio, incentivo e compreensão durante toda essa jornada acadêmica, bem como à minha doce filha Antonella.

E, por fim, considerando esta dissertação como resultado de uma longa caminhada, agradeço de antemão a todos que de alguma forma contribuíram para a sua construção.

QUEIROZ, Hyanara Torres Tavares de. **O Acordo de Não Persecução Penal enquanto Meio de Combate ao Crime de Corrupção Passiva Imputado a Prefeitos**. 2023. 191 f. (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2023.

RESUMO

Nesta pesquisa, tem-se como **objeto** o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) enquanto meio de combate à prática do ato corrupto imputado ao alcaide municipal e as condições mínimas necessárias para a sua aplicação. Nesse contexto, buscou-se responder à seguinte **questão de pesquisa**: em que medida o Acordo de Não Persecução Penal pode servir como meio de combate à corrupção passiva e quais seriam as condições mínimas necessárias para prevenção e reprovação de crimes dessa natureza praticados pelo gestor municipal? Para responder a essa questão, levantaram-se as seguintes **hipóteses**: (i) de que haveria a necessidade de se buscar uma via menos morosa para o combate à corrupção, sendo o ANPP um meio eficaz para se alcançar esse objetivo; e (ii) de que, em se tratando de crimes de corrupção passiva praticados por prefeitos, caberia a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal, desde que respeitadas certas condições mínimas, tendo em vista a proteção da coisa pública, a saber, a recomposição integral do patrimônio público e a busca de resultados socialmente úteis. A **justificativa** para a realização deste estudo demonstra-se, primeiramente, em razão da escassez de pesquisas acadêmicas referentes especificamente a esse tema. Em segundo lugar, a pesquisa representa potencial importância para a sociedade em razão da proeminência atual das discussões quanto à adequação dos diversos métodos de combate à corrupção, a exemplo dos consensuais na esfera criminal. A aplicação prática da pesquisa visa à construção de uma solução socialmente útil, a partir da reflexão acerca da rápida recomposição do patrimônio público material ou imaterialmente lesado. Assim, com base na problemática apresentada, tem-se como **objetivo geral** analisar a viabilidade do Acordo de Não Persecução Penal nos crimes de corrupção passiva praticados por prefeitos, desde que observada a integral recomposição do patrimônio público material ou imaterialmente lesado. Quanto à **metodologia**, neste estudo, utilizou-se uma abordagem qualitativa, valendo-se do método dedutivo e do procedimento monográfico, de vertente jurídica. No curso da investigação, utilizaram-se ainda as técnicas de levantamento de dados bibliográfica e documental, valendo-se de livros e artigos científicos elaborados por autores especializados, bem como documentos, jurisprudências, resoluções e demais normas pertinentes. Até o momento, verifica-se uma tímida aplicação do ANPP em crimes de corrupção praticados por

funcionários públicos contra a Administração Pública, não sendo possível amearhar todas as causas e justificativas das poucas avenças alcançadas. Contudo, faz-se necessário destacar que os órgãos envolvidos na condução do ANPP devem observar alguns limites ou balizas constitucionais mínimas, tais como a intransigência na recomposição integral ao erário, somando-se a isso o desafio de se promover uma articulação de diferentes instâncias (cível, penal, administrativa) de forma mais coesa, tendo em vista garantir a aplicabilidade do ANPP.

Palavras-chave: corrupção; justiça negocial; acordo de não persecução penal; indisponibilidade da coisa pública.

QUEIROZ, Hyanara Torres Tavares de. **The Non-Criminal Prosecution Agreement as a means of Fighting the Crime of Passive Corruption Assigned to Mayors**. 2023. 191 f. (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2023.

ABSTRACT

In this research, the object is the Non-Criminal Prosecution Agreement (NCPA) as a means of combating the practice of the corrupt act imputed to the municipal mayor and the minimum conditions necessary for its application. In this context, an attempt was made to answer the following **research question**: to what extent can the Non-Criminal Prosecution Agreement serve as a means of combating passive corruption and what would be the minimum conditions necessary for the prevention and disapproval of crimes of this nature committed by the municipal manager? In order to answer this question, the following **hypotheses** were raised: (i) that there would be a need to seek a less time consuming way to combat corruption, with the NCPA being an effective means to achieve this objective; and (ii) that, in the case of crimes of passive corruption committed by mayors, the application of the Non-Criminal Prosecution Agreement would apply, only if certain minimum conditions is respected, with a view to protecting public property, namely, the full recovery of public assets and the pursuit of socially useful results. The **justification** for carrying out this study is demonstrated, firstly, due to the scarcity of academic research referring specifically to this theme. Second, the research represents potential importance for society due to the current prominence of discussions regarding the adequacy of the various methods of combating corruption, such as the consensual ones in the criminal sphere. The practical application of the research aims at building a socially useful solution, based on the reflection on the rapid recovery of material or immaterial public property that has been damaged. Thus, based on the problem presented, the **general objective** is to analyze the viability of the Non-Criminal Prosecution Agreement in crimes of passive corruption committed by mayors, unless the full recovery of material or immaterial public assets is observed. As for the **methodology**, in this study, a qualitative approach was used, making use of the deductive method and the monographic procedure, of legal aspect. During the investigation, the bibliographic and documentary techniques of data collection were also used, making use of books and scientific articles written by specialized authors, as well as documents, jurisprudence, resolutions and other pertinent norms. So far, there has been a timid application of the NCPA in corruption crimes committed by public

officials against the Public Administration, and it is not possible to combine all the causes and justifications of the few agreements reached. However, it is necessary to point out that the agencies involved in conducting the NCPA must observe some minimum constitutional limits or guidelines, such as the intransigence in the full recovery of the public treasury, adding to this the challenge of promoting an articulation of different instances (civil, criminal, administrative) in a more cohesive manner, with a view to ensuring the applicability of the NCPA.

Keywords: corruption; negotiating justice; non-criminal prosecution agreement; unavailability of the public thing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Casos de corrupção passiva praticada por prefeitos e vereadores disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça	136
Tabela 2 – Acordos de não persecução penal envolvendo casos de corrupção entre 2018 e 2022 disponibilizados pelo Ministério Público Federal por estados	139

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ag.Reg	Agravo Regimental
Al(s).	Alínea(s)
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
Art(s).	Artigo(s)
BATNA	<i>Best Alternative to a Negotiated Agreement</i>
CC	Código Civil
CCJ	Centro de Ciências Jurídicas
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (Doença por Coronavírus 2019)
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DF	Distrito Federal
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EP	Execução Penal
GAECO/PB	Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado
GAFI	Grupo de Ação Financeira
GRECO	Grupo de Estados contra a Corrupção
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Inc(s).	Inciso(s)
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPMJP	Instituto de Previdência do Município de João Pessoa
LIA	Lei de Improbidade Administrativa

MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OAS	<i>Organization of American States</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PPGCJ	Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
ProgReg	Progressão de Regime
PR	Paraná
PRR1	Procuradoria Regional da República da 1ª região
RE	Recurso Extraordinário
REsp.	Recurso Especial
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i> (Síndrome Respiratória Aguda Grave 2)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNCAC	<i>United Nations Convention Against Corruption</i> (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DO OBJETO E DA JUSTIFICATIVA	17
1.2 DO PROBLEMA E DOS OBJETIVOS	17
1.3 DA METODOLOGIA APLICADA	19
1.4 DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	20
 2 A CORRUPÇÃO E OS SEUS EFEITOS MULTIFACETÁRIOS E DELETÉRIOS ..	23
2.1 CONCEITO	23
2.2 ORIGENS E CAUSAS	27
2.3 A PREVISÃO DA CORRUPÇÃO EM REGRAMENTOS INTERNACIONAIS E A SUA CONEXÃO COM OS DIREITOS HUMANOS.....	30
2.4 A CORRUPÇÃO COMO UM CRIME DIFUSO E RACIONAL.....	33
2.5 O CUSTO ECONÔMICO DA CORRUPÇÃO E A SUA RELAÇÃO COM A POBREZA.....	37
2.6 INSTITUIÇÕES E O CÍRCULO VICIOSO DA CORRUPÇÃO	43
2.7 A IMPORTÂNCIA DA CULTURA E DA CONFIANÇA NO CONTEXTO DA CORRUPÇÃO.....	44
2.8 O CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA E AS SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	47
2.8.1 O CONCEITO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO PARA FINS PENAIS.....	48
2.8.2 CRIMES DE RESPONSABILIDADE E CORRUPÇÃO PASSIVA PRATICADOS POR PREFEITOS	50
2.8.3 BEM JURÍDICO TUTELADO.....	52
2.8.4 O TIPO PENAL PREVISTO NO ARTIGO 317 DO CÓDIGO PENAL: ADEQUAÇÃO TÍPICA ..	53
2.8.5 SUJEITOS ATIVO E PASSIVO	56
 3 O MICROSSISTEMA DO CONSENSO NO DIREITO BRASILEIRO	58
3.1 JUSTIÇA CONSENSUAL PENAL: ASPECTOS GERAIS	58

3.1.1 INSTRUMENTOS CONSENSUAIS NO DIREITO PENAL.....	63
3.2 EFICIÊNCIA E CELERIDADE DA JUSTIÇA CONSENSUAL E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	64
3.3 APLICAÇÃO DA MULTA PENAL NA VISÃO DE GARY BECKER.....	70
3.4 A ADMINISTRATIVIZAÇÃO DO DIREITO PENAL E A APLICAÇÃO DE SANÇÕES PELAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS	72
3.5 PRINCIPIOLOGIA DO CONSENSO NO DIREITO BRASILEIRO	76
3.5.1 PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA INCONDICIONADA E O PRINCÍPIO DA DISCRICIONARIEDADE REGRADA	77
3.5.2 PRINCÍPIO DA (IN)DIVISIBILIDADE DA AÇÃO PENAL	79
3.5.3 PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE/INFORMALIDADE	81
3.5.4 PRINCÍPIOS DA BILATERALIDADE E VOLUNTARIEDADE	82
3.6 JUSTIÇA CONSENSUAL E JUSTIÇA RESTAURATIVA.....	82
 4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA	 87
4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	89
4.2 REQUISITOS POSITIVOS E NEGATIVOS	91
4.2.1 VERDADE CONSENSUAL E CONFISSÃO	96
4.2.2 AS CONDIÇÕES A SEREM CUMPRIDAS.....	101
4.2.3 AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES PARA REPROVAÇÃO E PREVENÇÃO DE CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	103
4.3 LIMITES DO MAGISTRADO.....	107
4.4 MARCO TEMPORAL DA RETROATIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL	108
4.5 DIREITO SUBJETIVO DO INVESTIGADO OU DISCRICIONARIEDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO?	114
4.6 AS VANTAGENS E DESVANTAGENS ENTRE O PROCESSO PENAL TRADICIONAL E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL	118
4.6.1 AS ALTAS TAXAS DE CONDENAÇÃO E A RELAÇÃO COM OS ACORDOS CRIMINAIS ...	119
4.7 ADEQUAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO NEGÓCIO JURÍDICO E OS SEUS SUCESSIVOS PLANOS DE EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA.....	121

4.7.1 O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.....	126
4.8 CASO NATSVLISHVILI E TOGONIDZE V. GEORGIA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO CONSENSO.....	131
4.9 ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENVOLVENDO CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	135
4.9.1 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA	140
4.9.2 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL FIRMADO ENTRE DEPUTADO FEDERAL E A PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA	141
4.10 COORDENAÇÃO DE ACORDOS NAS SEARAS CRIMINAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA QUANDO DA FORMULAÇÃO DA AVENÇA	143
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS.....	150
ANEXO A – ORIENTAÇÃO PARA USO DE DADOS REFERENTES A ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.....	168
ANEXO B – OPERAÇÃO PARCELA DÉBITOS: TOMBAMENTOS JUDICIAIS....	169
ANEXO C – TERMO DA AVENÇA Nº 0802263-20.2022.8.15.2002.....	172
ANEXO D – TERMO DA AVENÇA Nº 0804324-48.2022.8.15.2002.....	182

1 INTRODUÇÃO

Não são raras as vezes em que o cidadão se depara com notícias do mundo político, envolvendo esquemas vultuosos de desvios de recursos públicos em benefício de pequenos grupos que detêm o poder. O tema ganha ainda mais relevância quando a malversação da coisa pública acaba por atingir a prestação dos serviços mais básicos devidos à população, sobretudo, a mais carente, caracterizados como aqueles necessários a uma vida digna.

A drenagem de recursos públicos pode caracterizar a corrupção, a qual está associada à fragilidade de padrões éticos que regem uma sociedade, sendo um tema de difícil definição e apresentando diferentes significados. Ilustrativamente, a partir da Convenção contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU), é possível considerar a corrupção como sendo “o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto”.¹

Tendo em vista que diversos diplomas legais visam reprimir a corrupção por meio de múltiplos enfoques, o conceito varia de acordo com as normas incidentes; logo, para um mesmo ato de corrupção, podem incidir diferentes consequências e sanções. De toda forma, um conjunto considerável desses conceitos transmite no seu núcleo a correlação íntima entre a corrupção e a destruição ou degradação do patrimônio público.

Dentro do contexto de corrupção, pode-se dizer que não é difícil encontrar críticas ao atual sistema penal, inquietudes que põem em discussão o descrédito e a insatisfação com relação ao modelo tradicional do processo penal. O tema ganha ainda mais destaque quando se refere ao descaso para com o trato da coisa pública no Brasil.

Com efeito, visando-se à economia de tempo e recursos para o sistema de justiça criminal, entrou em vigor a Lei nº 13.964/2019, conhecida por Pacote Anticrime, que, dentre as suas inovações, trouxe o instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), reforçando o leque da justiça penal negociada brasileira, a qual é marcada por um modelo multiportas de solução de conflitos.

Esse modelo multiportas de solução de disputas adotado pelo processo legal moderno, em que os métodos consensuais passam a ser fortemente estimulados, caracteriza-se pelo empoderamento das partes como protagonistas da solução dos seus litígios, podendo representar uma fórmula segura, prática e célere de resolução de controvérsias, concretizando, assim, a eficiência processual, corolário do princípio constitucional da razoável duração do processo (BRASIL, 1988, art. 5º, inc. LXXVIII).

¹ Interpretando a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ou *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) fornecem o mencionado conceito de corrupção.

Trata-se, pois, de uma significativa mudança de paradigma no sistema de Justiça brasileiro, ou melhor, de uma mutação de concepção normativa que, igualmente, requer uma modificação cultural e de formação dos operadores da lei.

Dito isso, não se pode olvidar de que o Estado, responsável por promover o bem-estar social, criou mecanismos de responsabilidade estatal, de forma que o direito sancionador gerou a criação de um novo arranjo administrativo e institucional. Isto é, o Direito Administrativo passou então a valer-se do Direito Penal, e vice-versa, como um reforço de gestão administrativa.

Detendo-se no cerne da presente pesquisa, convém reconhecer que o ANPP representa uma das inovações mais significativas no sistema processual nos últimos anos, tendo o processo penal tradicional cedido espaço à busca de consensos, em detrimento da perenização de conflitos.

É que a visão utilitarista encampada pelo ANPP apresenta características vantajosas quando analisada dentro de um contexto de um Estado-Juiz assoberbado de inúmeras demandas, em que a situação se agrava diante de um complexo sistema recursal. É curioso dizer que, muitas vezes, a resposta a uma ação penal de responsabilização de um agente público já não representa a visibilidade aguardada pela comunidade afetada, porquanto já se encontra encerrado o mandato no curso do processo.

Nesse sentido, surge o ANPP para atender a um cálculo prático de utilidade, podendo representar uma via mais vantajosa, em que se é possível construir uma decisão negociada, sob o aspecto do custo-benefício, fruto de um viés consequencialista atual do direito, em que se reconhece a incapacidade de o Judiciário dirimir, de forma célere e satisfatória, todos os conflitos sociais que lhe são apresentados.

Dentro da seara dos crimes transindividuais, em razão da constante preocupação com o trato da coisa pública no Brasil, chama-se a atenção para os crimes de corrupção passiva imputados a prefeitos, demandando-se, assim, uma análise das condições mínimas necessárias para se firmar um ANPP em crimes dessa natureza imputados a esse agente do poder público, sem prejuízo de que as conclusões apuradas nessa análise mais específica possam servir de norte a outros crimes igualmente cometidos por funcionários públicos.

Salienta-se, por fim, que não se pretende esgotar o tema proposto, até porque o prefeito, assim como outros agentes públicos, pode ser sujeito ativo de vários crimes previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como, por exemplo, aqueles previstos no Decreto-Lei nº 201/1967 (Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores), na Lei nº 8.666/1993

(Lei de Licitações), no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), e em outras legislações especiais.

1.1 DO OBJETO E DA JUSTIFICATIVA

Na presente pesquisa, tem-se como *objeto* o Acordo de Não Persecução Penal enquanto meio de combate à prática do ato corrupto imputado ao alcaide municipal e as condições mínimas necessárias para a sua aplicação.

Por sua vez, a *justificativa* para a realização deste estudo demonstra-se, primeiramente, em razão da escassez de pesquisas acadêmicas referentes especificamente a este tema – sobretudo diante da novel legislação (Lei nº 13.964/2019) –, quanto à adequação ao instituto do ANPP no combate à corrupção passiva praticado por prefeitos. Em segundo lugar, a pesquisa representa potencial importância para a sociedade em razão da proeminência atual das discussões quanto à validade e à adequação dos diversos métodos de combate à corrupção, bem como à utilização de métodos consensuais na esfera penal.

Frisa-se, oportunamente, que, em nível mais capilarizado, a efetivação das políticas públicas no Estado Democrático de Direito dá-se por meio dos municípios. Neste sentido, é preciso que o tema em questão seja analisado com o propósito de aclarar a possibilidade jurídica da aplicação do ANPP ao campo do trato com a coisa pública. Por fim, a aplicação prática da pesquisa visa à construção de uma solução socialmente útil, tendo em vista a rápida recomposição do patrimônio público material ou imaterialmente lesado. Soma-se a isso o fato de esta pesquisa ir ao encontro dos estudos desenvolvidos na Área de Concentração: Direito Econômico e na Linha de Pesquisa 2: Estado, Mercado e Sujeitos Sociais: Juridicidade e Economicidade, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

1.2 DO PROBLEMA E DOS OBJETIVOS

Prosseguindo com a discussão sobre o tema, destaca-se que o Projeto de Lei nº 882/2019 (Pacote Anticrime) propunha inicialmente que o ANPP poderia ser firmado para os crimes com pena máxima inferior a 4 (quatro) anos.

Ocorre que o texto sugerido pelo referido Projeto de Lei para o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal) não foi acatado na íntegra, e o Congresso Nacional adotou as fórmulas contidas no Projeto de Lei nº 10.372/2018, apresentado pela

Comissão de Juristas, e nas Resoluções nºs 181/2017 e 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), as quais contemplam os crimes cuja pena mínima não supere o patamar de 4 (quatro) anos, o que acabou por incluir todos os crimes funcionais previstos no Código Penal (CP) (a exemplo da corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, entre outros) e nas legislações especiais, a exemplo dos crimes previstos no Decreto Lei nº 201/1967, na Lei nº 8.666/1993 etc.²

Em que pese a previsão supramencionada, contida nos regramentos administrativos do CNMP, ter sido aprovada, isso não diminui a pertinência de se questionar se a ampla abrangência do referido instituto negocial, o ANPP, atenta contra os interesses da sociedade, transparecendo à população a ideia de que agentes investigados por elevadíssimos delitos de corrupção sejam por ele beneficiados, já que os crimes funcionais são apenados com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos.

Por outro lado, considerando-se que a pena cominada ao delito de corrupção passiva varia de 2 (dois) a 12 (doze) anos de reclusão e multa, sendo, portanto, a pena mínima relativamente baixa, surgem indagações a respeito do interesse do gestor municipal em firmar uma negociação com o Ministério Público (MP), em que seja preciso reconhecer, ainda que circunstancialmente, a prática da infração penal.

Como se sabe, nos crimes funcionais, busca-se proteger a probidade administrativa, entendida como retidão de conduta, honradez, integridade e virtude do agente público. Torna-se relevante rememorar que, na Administração Pública, predomina-se a necessidade de estrita observância ao princípio da indisponibilidade do interesse público, significando dizer que os bens públicos não são de propriedade do administrador, mas, sim, do povo, cabendo àquele apenas geri-los em benefício de todos. Dadas essas características, atento ao desvalor da conduta e à extensão do dano, o legislador erigiu à categoria de crime determinados comportamentos administrativos ilícitos, a exemplo da corrupção passiva.

A atual redação do art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), por dispor de uma maior elasticidade, findou por incluir o crime de corrupção passiva imputado ao alcaide municipal. Dessa forma, dada a subjetividade do órgão do MP, quando da aferição do cabimento do ANPP, a necessidade de estrita racionalidade na utilização do instituto e, por outro lado, a pena cominada ao crime previsto no art. 317 do CP, o *problema* de partida que

² Projeto de Lei nº 882/2019: “Art. 28-A. O Ministério Público ou o querelante poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, se não for hipótese de arquivamento e se o investigado tiver confessado circunstanciadamente a prática de infração penal, sem violência ou grave ameaça, e com pena máxima não superior a quatro anos [...]” (BRASIL, 2019).

se põe na presente pesquisa remete-se à necessidade de se analisar em que medida o Acordo de Não Persecução Penal pode servir como meio de combate à corrupção passiva e quais são as condições mínimas necessárias para a prevenção e a reprovação de crimes dessa natureza praticados pelo gestor municipal.

Para responder a essa questão, levantam-se as seguintes *hipóteses*: (i) de que haveria a necessidade de se buscar uma via menos morosa para o combate à corrupção, sendo o ANPP um meio eficaz para se alcançar esse objetivo; e (ii) de que, em se tratando de crimes de corrupção passiva praticados por prefeitos, caberia a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal, desde que respeitadas certas condições mínimas, tendo em vista a proteção da coisa pública, a saber, a recomposição integral do patrimônio público e a busca de resultados socialmente úteis.

Com base na problemática apresentada, tem-se como *objetivo geral* analisar a viabilidade do Acordo de Não Persecução Penal nos crimes de corrupção passiva praticados por prefeitos, desde que observada a integral recomposição do patrimônio público material ou imaterialmente lesado.

Desse objetivo geral, desdobram-se os seguintes *objetivos específicos*: (i) levantar o estado da arte no que diz respeito à corrupção (conceito, características, origens e causas, agentes), levando-se em consideração a sua previsão em regramentos internacionais, a sua relação com os direitos humanos, com o fato de este ser um crime difuso e racional, e o custo econômico dele decorrente, o papel exercido pelas instituições no combate à corrupção e a influência da cultura sobre essa prática delituosa; (ii) estudar o microssistema do consenso no Direito brasileiro, dando-se ênfase aos instrumentos consensuais do Direito Penal e a sua relação com os elementos da eficiência e celeridade e as garantias fundamentais, assim como com os custos sociais e a administrativização do Direito Penal; (iii) refletir sobre o conceito e a natureza jurídica do ANPP, destacando-se as condições mínimas necessárias para reprovação e prevenção nos crimes contra a Administração Pública, assim como as vantagens e desvantagens entre o processo penal tradicional e o ANPP, e sobre a coordenação e aglutinação de acordos nas searas criminal, cível e administrativa, quando da formulação do acordo.

1.3 DA METODOLOGIA APLICADA

Quanto à *metodologia*, neste estudo, utiliza-se uma abordagem qualitativa, valendo-se do método dedutivo, com a utilização de um procedimento monográfico, de vertente

jurídica. No curso da investigação, utiliza-se ainda as técnicas de levantamento de dados bibliográfica e documental, valendo-se de livros e artigos científicos elaborados por autores especializados, bem como de documentos, jurisprudências, resoluções e demais normas pertinentes.

As fontes primárias são as normas constitucionais, infraconstitucionais e jurisprudenciais, em especial: Constituição Federal (CF), de 5 de outubro de 1988; Código Penal (CP) (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940); Código de Processo Penal (CPP) (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941); Código Civil (CC) (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002); Código de Processo Civil (CPC) (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015); Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985); Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992); Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013); Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, com alterações realizadas pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015); Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995); Lei de Organização Criminosa (Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013); Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019; Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993); Lei de Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006); Resolução nºs 125, de 29 de novembro de 2010 e 225, de 31 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Resoluções nº 181, de 7 de agosto de 2017 e nº 183, de 24 de janeiro de 2018, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Projetos de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019 e nº 10.372, de 6 de junho de 2018; e Habeas Corpus nº 127.483/PR, de 27 de agosto de 2015.

As fontes secundárias, por sua vez, são obras acadêmicas acerca da matéria, notadamente o trabalho dos seguintes autores: Azevedo (2002), Badaró (2021), Barros (2021), Becker (1974), Bem e Martinelli (2020), Brandalise (2016), Costa (2015), Cunha (2020), Furtado (2018), Mairal (2018), Masson (2018), Mendonça (2017, 2020), Messias (2020), Petrelluzzi e Rizek Junior (2014), Pinotti (2019), Rose-Ackerman e Palifka (2020), Souza (2019a, 2019b, 2019c), Souza e Cunha (2018), Turessi (2019), entre outros.

1.4 DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Para fins de organização, esta pesquisa encontra-se dividida em cinco capítulos para melhor desenvolvimento do tema.

No *primeiro capítulo*, ou Introdução, apresentam-se os elementos essenciais da pesquisa, demonstrando-se, na seção 1.1, o objeto e a justificativa da pesquisa; na seção 1.2, o problema e os objetivos; na seção 1.3, a metodologia aplicada nesta pesquisa; e, na seção 1.4, a organização do trabalho de pesquisa materializado neste texto.

Por sua vez, no *segundo capítulo*, analisam-se os efeitos multifacetários e deletérios da corrupção, abordando-se, na seção 2.1, o estado da arte, no que diz respeito à corrupção e ao seu conceito; na seção 2.2, as origens e as causas; na seção 2.3, a previsão da corrupção em regramentos internacionais e a sua conexão com os direitos humanos; na seção 2.4, a corrupção como um crime difuso e racional; na seção 2.5, o custo econômico da corrupção e a sua relação com a pobreza; na seção 2.6, as instituições e o círculo vicioso da corrupção; na seção 2.7, a importância da cultura e da confiança no contexto da corrupção; e, na seção 2.8, as características principais do crime de corrupção passiva, destacando-se, na subseção 2.8.1, o conceito de funcionário público para fins penais; na subseção 2.8.2, os crimes de responsabilidade e corrupção passiva praticados por prefeitos; na subseção 2.8.3, o bem jurídico tutelado; na subseção 2.8.4, o tipo penal previsto no art. 317 do CP e a adequação típica; e, na subseção 2.8.4, os sujeitos ativo e passivo.

Em seguida, no *terceiro capítulo*, estuda-se o microssistema do consenso no Direito brasileiro, tratando, na seção 3.1, da Justiça Consensual Penal e os seus aspectos gerais, destacando-se, na subseção 3.1.1, os instrumentos consensuais no Direito Penal; na seção 3.2, da eficiência e celeridade da justiça consensual e das garantias fundamentais; na seção 3.3, da aplicação da multa penal na visão de Gary Becker; na seção 3.4, da administrativização do Direito Penal e da aplicação de sanções pelas autoridades administrativas; na seção 3.5, da principiologia do consenso no Direito brasileiro, destacando-se, na subseção 3.5.1, o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública incondicionada e o princípio da discricionariedade regrada; na subseção 3.5.2, o princípio da divisibilidade na ação penal pública; na subseção 3.5.3, o princípio da simplicidade/informalidade; e, na subseção 3.5.4, o princípio da bilateralidade e voluntariedade; e, na seção 3.6, da justiça consensual e da justiça restaurativa.

Já no *quarto capítulo*, analisa-se o ANPP, abordando-se, na seção 4.1, o conceito e a natureza jurídica; na seção 4.2, os requisitos positivos e negativos, ressaltando-se, na subseção 4.2.1, a verdade consensual e a confissão; na subseção 4.2.2, as condições a serem cumpridas; e, na subseção 4.2.3, as condições necessárias e suficientes para reprovação e prevenção de crimes contra a Administração Pública; na seção 4.3, os limites do magistrado; na seção 4.4, o marco temporal da retroatividade do ANPP; na seção 4.5, o direito subjetivo do investigado ou a discricionariedade do MP no oferecimento do ANPP; na seção 4.6, as vantagens e

desvantagens entre o processo penal tradicional e o ANPP; destacando-se, na subseção 4.6.1, as altas taxas de condenação e a relação com os acordos criminais; na seção 4.7, a adequação do ANPP como Negócio Jurídico e os seus sucessivos planos de existência, validade e eficácia, ressaltando-se, na subseção 4.7.1, o princípio da boa-fé no ANPP; na seção 4.8, o caso *Natsvlshvili e Togonidze v. Georgia* e os limites constitucionais do consenso; na seção 4.9, os ANPP envolvendo crimes contra a Administração Pública, ressaltando-se, na subseção 4.9.1, o caso do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa (IPMJP) e, na subseção 4.9.2, o ANPP firmado entre Deputado Federal e a Procuradoria Geral da República (PGR); e, por derradeiro, na seção 4.10, a coordenação de acordos nas searas criminal, cível e administrativa quando da formulação do acordo.

Por fim, no último **capítulo**, apresentam-se as conclusões e os objetivos alcançados nos capítulos anteriores quanto às condições necessárias para aplicação do ANPP, de forma a garantir uma resposta socialmente útil, proporcionando, assim, uma forma eficaz de combate a crimes de corrupção passiva imputados ao agente municipal.

Feitas tais considerações, é forçoso reconhecer que, diante de elevados níveis de corrupção, infere-se a indubitosa importância da comunidade acadêmica em se debruçar sobre novas formas de combate à corrupção, para que o tema seja retirado dos embates puramente ideológicos, que tendem a não oferecer suporte e efetividade na busca de caminhos mais prósperos e íntegros.

É preciso pensar na sociedade daqui para frente, desenhando um novo futuro civilizador, que surge em meio a um colapso sistêmico e cultural de que os fins justificam os meios.

2 A CORRUPÇÃO E OS SEUS EFEITOS MULTIFACETÁRIOS E DELETÉRIOS

A CF de 1988 preceitua que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo-se o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução da marginalização e das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por sua vez, do art. 5º ao 17 da CF, traz-se uma gama de direitos e garantias fundamentais inerentes a toda e qualquer pessoa; dentre eles, destacam-se os direitos e deveres individuais e coletivos, bem como os direitos sociais, enquadrando-se, na categoria destes últimos, aqueles referentes à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outros.

Em meio à efetivação das finalidades constitucionais, surge o flagelo da corrupção, que atinge os fins de um regime republicano, afetando valores, instituições, bem como a execução de políticas públicas tão caras a uma nação democrática, como aquelas relacionadas à educação, à saúde, à segurança e ao próprio desenvolvimento econômico necessário a um Estado de bem-estar social.

Embora se trate de árdua tarefa a sua compreensão, pode-se dizer que, mesmo diante da impossibilidade de definição técnica das suas formas instrumentais, ainda se permite indicar que a corrupção gera uma decomposição ou putrefação do progresso de uma nação, e tal definição não poderia ser mais adequada, já que descreve com propriedade a situação experimentada por diversos países, cujas estruturas governamentais se encontram infectadas por esse germe.

Sem dúvida, a CF demonstra a sua preocupação recorrente em tratar do tema corrupção, embora não esteja previsto de forma sistematizada. A corrupção não pode ser classificada como um ato ilícito isolado, por isso que ela afeta o normal funcionamento da máquina pública, deslocando o poder público da sua utilidade e afastando-o dos bens jurídicos de que ele precisa e deve tutelar.

2.1 CONCEITO

Inerentemente de difícil conceituação e mensuração, a corrupção – um fenômeno social complexo e global – transcende vários campos do saber, tais como a Filosofia, a Ciência Política, a Economia, a Sociologia, a Antropologia, entre outros.

Trata-se, em apertada síntese, de um fenômeno multifacetário, que pode ser caracterizado pela drenagem de recursos públicos em detrimento da sociedade, em especial, daqueles mais carentes. Apresenta-se, pois, como uma expressão de conteúdo multissignificante, que até hoje envolve muitas outras condutas para além do comércio de atos funcionais.

Remontando às mais antigas civilizações, dentre as suas variadas expressões lexicais, a origem da corrupção vem do latim, do verbo “*corrumpere*”, que quer dizer “decompor e estragar, na filosofia aristotélica, inclusive” (BATISTA, 2018, p. 39). Extrai-se da leitura do art. 1º da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, e ratificada pelo Brasil, por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que as condutas abaixo descritas podem configurar a corrupção:

[...] é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais (BRASIL, 2000).

Oportunamente, vale destacar que, para Fiorino e Galli (2013 apud PINOTTI, 2019, p. 27), a corrupção é:

[...] um fenômeno social, político e econômico difuso e multiforme – indo do pagamento de propina à extorsão e ao nepotismo – que debilita os fundamentos da democracia por minar a confiança dos cidadãos nas instituições e na classe política, desvaloriza os princípios da boa governança e da ética pública, distorce o processo eleitoral e falseia o princípio da legalidade [...]. Especialmente se for de caráter sistêmico, representa uma grave ameaça ao estado de direito, ao funcionamento da democracia e ao princípio da igualdade.

Com uma visão instigante de historiadora, Starling (2012, p. 220), por sua vez, chama a atenção para a seguinte ideia:

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo que se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias –

e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos da virtude do cidadão.

Outra definição que merece destaque é a que Lazar (2005 apud MAIRAL, 2018, p. 21-22) apresenta com base em Nye (1967, p. 419), descrevendo a corrupção nestes termos:

Conduta que se afasta dos deveres formais de uma função pública devido a um interesse privado – pessoal, familiar ou de âmbito privado – de lucro pecuniário ou de status; o que viola regras contra o exercício de certos tipos de influência (que levam em consideração) interesses privados.

Já Diana e Diana (2020, p. 108-109), tratando da corrupção como um fator de déficit de implementação dos direitos constitucionais, acrescentam a seguinte informação:

De um lado, o conceito mais amplo de corrupção a situa como qualquer desvio na conduta de agentes públicos em favor próprio ou alheio por conta de interesses pessoais e indevidos. Por consequência, recursos públicos são empregados em finalidade indevida e minam o atendimento do interesse público, incluindo a implementação e manutenção de direitos fundamentais. Por outro lado, um conceito restrito de corrupção, no sentido dos artigos 317 e 333 do Código Penal, traduz-se na conduta de recebimento de recursos particulares indevidos por servidores públicos para que eventualmente estes se desviem do cumprimento de seus deveres. De qualquer forma, atinge interesses da sociedade na retidão do funcionamento da máquina estatal, inclusive para garantia do melhor atendimento dos interesses sociais.

Sobre os efeitos gerados pela corrupção, o ex-secretário-geral da ONU, Kofi A. Annan, no prefácio da Resolução da Assembléia Geral 58/4, de 31 de outubro de 2003, manifestou-se no sentido de que a corrupção age como uma praga que espraia efeitos danosos à sociedade, destruindo a democracia e o Estado de Direito. Viola os direitos humanos, destrói os mercados e compromete a qualidade de vida dos indivíduos. Sem contar com o agravamento da pobreza e o desestímulo dos investidores em apostar na economia do país. Nos termos de Annan (2004, p. iii):

Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.

Silva (1995, p. 8) entende que o termo corrupção (ou corrução) tem o mesmo significado nas versões francesa, italiana, espanhola e inglesa, apresentando todas uma mesma origem na palavra latina *corruptione*: “Esta palavra denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno”.

O certo é que, para a acepção da palavra corrupção, existem muitos sentidos e significados, mas um denominador comum que envolve todos eles, qual seja: a ligação entre pelo menos duas pessoas ou grupos de pessoas que corrompem ou são corrompidas, surgindo, assim, uma relação de transferência de renda que ocorre externamente às regras do jogo econômico *stricto sensu* (SILVA, 1995).

Como um simbolismo negativo que se arrasta até a atualidade, definir a corrupção continua sendo um esforço hercúleo, sobretudo por não ser possível apontar todas as suas características conceituais, tampouco os seus efeitos em relação à economia ou qualquer outro aspecto social de determinado país.

Nesse contexto, merece destacar que muitos são os países que apresentam índices de corrupção, ambiente onde as pessoas se valem dessa prática ilícita, seja no setor público, seja no setor privado, para obterem vantagens ilegítimas quando do seu relacionamento com o Estado. Em outros termos:

Dito com mais precisão, em quase todos os países se produzem intercâmbios ilegais pelos quais funcionários públicos recebem dinheiro ou outros benefícios de grupos privados em troca de outorgar-lhes um tratamento favorável na adoção de decisões oficiais (MAIRAL, 2018, p. 21).

Através de uma visão analítica, pode-se até constatar as formas pelas quais a corrupção se manifesta – ocasião em que os beneficiários são identificados (funcionários que cobram e recebem subornos, empresas ou pessoas que obtêm licenças e concessões) –; no entanto, a tarefa se torna difícil quando se depara com a análise do polo passivo dos atos enquadráveis na definição de corrupção.

Há quem defenda que, em razão da imprecisão da sua definição, não haveria vítima, o que não passa de mera falácia, já que as consequências experimentadas são desastrosas e atingem toda a sociedade civil. Sobre essa discussão, Furtado (2018, p. 33) assim se manifesta:

A rigor, essa expressão não é correta. Não obstante nem sempre seja possível identificar as pessoas ou organizações diretamente afetadas pelas mais variadas formas de corrupção, exame dos efeitos sobre a economia e sobre outros aspectos sociais permite concluir que a vítima da corrupção é toda a sociedade.

E para ilustrar a situação, o autor cita a comum hipótese em que o superfaturamento de um contrato implicaria ônus para o Estado e, conseqüentemente, para os contribuintes que teriam que arcar com os altos custos de uma contratação, a qual, feita de forma a beneficiar

determinada empresa, acabaria por prejudicar, mais diretamente, as demais envolvidas num processo de contratação pública:

Quando determinado processo de contratação pública é conduzido de modo ilegal por meio do estabelecimento, pelo órgão público contratante, de exigências desnecessárias constantes do edital de licitação, cujo único e exclusivo propósito é favorecer determinada empresa, poder-se-ia imaginar que as vítimas seriam as demais empresas daquele segmento, ou ainda a empresa que, se não tivesse ocorrido o favorecimento, beneficiaria a adjudicação do contrato (FURTADO, 2018, p. 34).

Metaforicamente, pode-se até dizer que a corrupção age como um câncer espalhado por vários países, em diferentes contextos, corroendo e deslegitimando as bases estruturais, configurando-se quando da transgressão de normas, princípios e valores, que enfraquece o bom e eficiente funcionamento da máquina estatal, na sua versão mais democrática e social existente.

2.2 ORIGENS E CAUSAS

No Brasil, por meio de um processo acumulativo, com níveis espantosos e endêmicos, a corrupção tem suas origens e causas antigas. Neste estudo, filia-se à didática adotada por Barroso (2020, p. 24-25, *itálicos do original*), a qual destaca as origens da corrupção no “*patrimonialismo*”, na “*onipresença do Estado*” e na “*cultura da desigualdade*”, assim como as causas localizadas no “*sistema político*” e na “*impunidade*”.

O “*patrimonialismo*”, com efeito, originário da época da colonização ibérica, ficou marcado pela disparada desigualdade de renda na separação da propriedade privada e da propriedade pública. Por sua vez, a “*onipresença do Estado*” consistiu na forte influência do Estado no controle da política e da atividade econômica, criando uma cultura de paternalismo e compadrio, em detrimento da meritocracia e da igualdade; e, por fim, a “*cultura da desigualdade*” ensejou a formação de uma sociedade de superiores e inferiores, fruto do regime escravocrata, em que certos sujeitos se sobrepunham à lei enquanto outros se mantinham abaixo dela (BARROSO, 2020, p. 24-25, *itálicos do original*).

Quanto às causas imediatas, tem-se o “*sistema político*” – com altíssimos custos de campanha política e baixa representatividade de determinadas classes políticas – e a “*impunidade*”, por meio da qual, durante muitos anos, manteve-se uma postura mais leniente em relação à criminalidade de poderosos, seja por deficiência da legislação, seja por forte influência ou pressão política, situações que concentraram os esforços nas condenações dos

mais carentes e vulneráveis, subestimando os criminosos de colarinho branco (BARROSO, 2020, p. 25, *itálicos do original*).

Nessa linha de intelecção, no julgamento do caso “Mensalão” (Ação Penal nº 470), em 2012, o então Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe relevantes reflexões acerca do fenômeno corrupção, com destaque para a inaceitável teoria do Estado patrimonial, *ipsis litteris*:

É por isso, Senhores Ministros, que a concepção republicana de poder mostra-se absolutamente incompatível com qualquer prática governamental tendente a restaurar a inaceitável teoria do Estado patrimonial.

Com o objetivo de proteger valores fundamentais, Senhor Presidente, tais como se qualificam aqueles consagrados nos princípios da transparência, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, o sistema constitucional instituiu normas e estabeleceu diretrizes destinadas a obstar práticas que culminem por patrimonializar o poder governamental, convertendo-o, em razão de uma inadmissível inversão dos postulados republicanos, em verdadeira “*res domestica*”, degradando-o, assim, à condição subalterna de instrumento de mera dominação do Estado, vocacionado, não a servir ao interesse público e ao bem comum, mas, antes, a atuar como incompreensível e inaceitável meio de satisfazer conveniências pessoais e de realizar aspirações governamentais e partidárias.

Dai a reflexão doutrinária, impregnada de acentuado componente filosófico, que examina o pensamento democrático à luz das grandes dicotomias, como, *por exemplo*, aquela pertinente à dualidade público/privado, subjacente à ideia mesma de que o respeito, *pelos indivíduos*, aos limites que definem o domínio público de atuação do Estado, separando-o, *de modo nítido*, do espaço meramente privado, qualifica-se como pressuposto necessário ao exercício da cidadania e do pluralismo político, que representam, *enquanto categorias essenciais que são* (pois dão ênfase à prática da igualdade, do diálogo, da tolerância e da liberdade), alguns dos fundamentos em que se estrutura, *em nosso sistema institucional*, o Estado republicano e democrático (CF, art. 1º, incisos II e V).

Cabe preservar, desse modo, as relações que os conceitos de espaço público e de espaço privado guardam entre si, para que tais noções não se deformem nem provoquem a subversão dos fins ético-jurídicos visados pelo legislador constituinte.

O fato é um só, Senhor Presidente: quem tem o poder e a força do Estado em suas mãos não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida pelas leis da República (BRASIL, 2013, p. 4.485-4.486, destaques do original).

Ainda sobre o assunto, o ex-Ministro Celso de Mello ensina acerca da necessidade de o cidadão exigir gestores íntegros e compromissados como um direito insuprimível, *ipsis litteris*:

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis.

O direito ao governo honesto – *nunca é demasiado reconhecê-lo* – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.

[...]

A corrupção deforma o sentido republicano de prática política, afeta a integridade dos valores que informam e dão significado à própria ideia de República, frustra a consolidação das Instituições, compromete a execução de políticas públicas *em*

áreas sensíveis como as da saúde, da educação, da segurança pública e do próprio desenvolvimento do País, **além de vulnerar** o próprio princípio democrático.

Daí os importantes compromissos internacionais que o Brasil assumiu em relação **ao combate à corrupção**, *como o evidência a assinatura*, por nosso País, **da Convenção Interamericana** contra a Corrupção (**celebrada** na Venezuela em 1996) **e da Convenção das Nações Unidas** (**celebrada** em Mérida, no México, em 2003).

As razões determinantes da celebração dessas convenções internacionais (**uma, de caráter regional, e outra, de projeção global**) **residem, basicamente, na preocupação** da comunidade internacional *com a extrema gravidade dos problemas e das consequências nocivas decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança da sociedade, eis que essa prática criminosa enfraquece as Instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, além de comprometer a própria sustentabilidade do Estado democrático de direito, considerados os vínculos entre a corrupção e outras modalidades de delinquência, com particular referência para a criminalidade organizada, a delinquência governamental e a lavagem de dinheiro.* (BRASIL, 2013, p. 4.487; 4.489, destaques do original).

Ainda sobre as origens e causas da corrupção, vale trazer à baila a figura emblemática do “*homem cordial*”, um perfil extraído da rica literatura de Holanda (2014), em que se ressalta a exacerbação de afeto – seja com a criação de laços afetivos, seja com as suas rupturas – posicionando o homem brasileiro como aquele que preza pela cordialidade. Trata-se, pois, daquele indivíduo que enfrenta dificuldades em adotar decisões objetivas e racionais, devido ao sentimento que nutre com outras pessoas do seu seio familiar.

Como um ser detentor de lhanza no trato, generoso e hospitaleiro, a imagem do “*homem cordial*” guarda conexão com o patrimonialismo – o aparelhamento de cargos pautados na afinidade e parentesco –, situação em que não se faz distinção entre o que é público e o que é privado (HOLANDA, 2014).

O “*homem cordial*” age com o coração, paixão e sentimento, e, por ser criado em um ambiente familiar, com a forte presença de relações de simpatia, não se agrada com as relações impessoais, sendo “visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar” (HOLANDA, 2014, p. 19).

Habib (1994, p. 26), em elogiável reflexão, destaca que a corrupção não se trata apenas de um mal do século, mas sim de um mal enraizado na humanidade:

[...] não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatistas tão caras ao hedonismo. Esta constatação é possível pelo cotejo da história, pelo estudo da trajetória do homem através dos tempos, donde se infere que a corrupção esteve presente por todo o tempo, contida e limitada, em alguns períodos, crescente e fortalecida em outros, incomensurável e avassaladora em outros tantos.

Aquilatando-se as considerações acima, atrelando-as às raízes históricas da corrupção, percebe-se que Furtado (2018) defende a posição de que a figura do “*homem cordial*” e a forma como se deu a colonização não mais justificam os elevados índices de corrupção no Brasil. Isso, porque a herança portuguesa – embora responsável por diversas mazelas sociais verificadas nos séculos XVIII e XIX –, não mais justifica o perpétuo, contínuo e assombroso elevado índice de corrupção, notadamente quando já se passaram quase duzentos anos da independência do Brasil. A esse posicionamento, soma-se a ideia de uma verdadeira “fuga da realidade” e mascaramento dos verdadeiros responsáveis pelas práticas de corrupção nos últimos séculos:

Ademais, tendo o Brasil se tornado independente de Portugal em 1822, portanto há quase dois séculos, insistir em atribuir à formação cultural decorrente do período colonial a causa para os elevados índices de corrupção ainda hoje verificados constitui fuga da realidade e tentativa de esconder os verdadeiros motivos e reais beneficiários dos tão comuns desvios e fraudes praticados ao longo do século XX e que se perpetuaram neste século XXI (FURTADO, 2018, p. 25).

Para Furtado (2018), por fim, não há falar em falhas pontuais, individuais, mas sim numa corrosão generalizada, sistêmica e plural que há muito tempo se arrasta, num processo contínuo e duradouro. Sendo assim, não se mostra razoável sustentar e aceitar o pensamento de que a colonização portuguesa foi a única causa da corrupção brasileira – a não ser àqueles que dela se beneficia com o desvio de recursos públicos – e, por isso, não seria possível retirar essa herança negativa da sociedade.

2.3 A PREVISÃO DA CORRUPÇÃO EM REGRAMENTOS INTERNACIONAIS E A SUA CONEXÃO COM OS DIREITOS HUMANOS

A corrupção consiste na violação de deveres éticos e jurídicos vinculados a determinado cargo público ou político, possuindo um grau de ofensividade mais grave que aquele ocasionado pela criminalidade comum, porquanto atinge vários setores da sociedade, sendo os seus efeitos difusos e *erga omnes*, isto é, extensíveis a todos.

Na agenda internacional, o compromisso de combate à corrupção restou consignado em diversos documentos, muitos dos quais elaborados a partir de relevantes eventos, a exemplo da Convenção de Viena das Nações Unidas sobre o tráfico de drogas, em 1988; da aprovação da implantação do Grupo de Ação Financeira (GAFI), em 1989; do Convênio de Estrasburgo (Conselho da Europa) sobre confisco e lavagem de capital; da Diretiva

91/308/CEE, em 1991, no âmbito da União Europeia; do Grupo Egmont, em 1995; da Convenção Interamericana contra a Corrupção, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), ou *Organization of American States* (OAS), em 1996; da Convenção sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da OCDE, em 1997; do Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção, em 1997; do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), em 1998; do Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, em 1999; do Convênio de Direito Civil sobre a corrupção, em 1999; da Convenção de Palermo, em 2000; da Convenção da União Africana para prevenir e combater corrupção, em 2003; e da Convenção de Mérida sobre corrupção, realizada pela ONU, em 2003, que foi incorporada e promulgada pelo Brasil, em 2006, por meio do Decreto nº 5.687 (FURTADO, 2015).

Com efeito, faz-se oportuno destacar que o fenômeno da corrupção está na pauta de preocupação mundial e, como dito, foi promulgada pelo Brasil, em 2006, por meio do Decreto nº 5.687, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que aponta uma concepção moderna do tema e estabelece mecanismos que possibilitam a repatriação de recursos oriundos de práticas corruptas (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014).

Nesse contexto, dada a necessidade de elaboração de um instrumento independente, completo e vinculante, que disciplinasse sobre a prevenção, criminalização, cooperação e recuperação de ativos, é que a Convenção de Mérida trouxe previsão no sentido de que cada Estado adotasse medidas para fomentar a participação ativa da sociedade civil, das organizações não governamentais e das organizações com base na comunidade para a prevenção e luta contra a corrupção. Igualmente, passou a prever que os Estados-membros adotassem medidas para sensibilizar a opinião pública a respeito da existência, causas e gravidade da corrupção, assim como a ameaça que ela representaria.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – um dos documentos mais detalhados em temas dessa natureza – representou uma grande conquista global, pois trouxe a previsão de vários atos específicos de corrupção, como o suborno, o tráfico de influência e o peculato (VIEIRA; VARELLA, 2014).

Todo esse arcabouço legislativo, notadamente a Convenção de Mérida, somente reforça e demonstra o relevante papel dos organismos internacionais no combate a tão famigerada corrupção, que atribuiu aos Estados signatários a preocupação e responsabilidade de estabelecerem mecanismos de controle aos atos de corrupção, com a adoção de práticas preventivas e repressivas, além da promoção de formas de integração da população, tendo em

vista a sua participação ou engajamento no combate às práticas de corrupção, por meio de cobranças de efetivos empregos, de recursos públicos, de sistemas de fiscalização de eventos públicos mais efetivas etc.³

Leal (2014, p. 11) pontua ainda que “a corrupção também pode atingir Direitos Fundamentais pela via dos comportamentos corruptivos de alguns cidadãos – evidenciando, por certo, a falha estatal”, por exemplo, nas seguintes situações:

[...] quando alguém paga suborno para obter determinado tratamento médico-hospitalar; ou paga suborno para conseguir vaga escolar, condutas estas que estão a violar os sistemas de ensino e de saúde existentes. E até indiretamente, como quando autoridades estatais permitem, pela via do suborno, que sejam comercializados resíduos tóxicos e depositados sem as cautelas devidas em áreas de densidade demográfica significativa, gerando às pessoas destas localidades danos as (*sic*) suas saúdes ao longo do tempo (LEAL, 2014, p. 11).

Sabe-se que os cidadãos são dotados de Direitos Humanos, e os Estados devem assumir o compromisso de garantir a toda a sua população o direito de usufruir desses Direitos. A esse respeito, para Leal e Schneider (2014, p. 421):

Não há dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente (eis que, neste exemplo, outros expedientes podem ser atrasados ou deixados de lado).

Nessa linha de raciocínio, é necessário destacar, contudo, que nem sempre a prática de um ato de corrupção acarreta a violação de um direito humano, pois se faz necessário estabelecer o nexo de causalidade existente entre eles. Sobre essa questão, pode-se ressaltar a imposição de três níveis de obrigações decorrentes dos direitos humanos para os Estados, quais sejam: respeitar, proteger e cumprir.

O primeiro consiste em trazer para o Estado o dever de não praticar ato que prive o cidadão da fruição de direitos ou satisfação deles. O segundo, por sua vez, gera a observância de se evitar que danos irreparáveis ocorram para a sociedade, de modo que os Estados devem evitar violação de direitos humanos por terceiros. E o terceiro e último consiste em evitar e eliminar incentivos de práticas violadoras de direitos de outrem, fornecendo recursos legais quando isso ocorrer (VIEIRA; VARELLA, 2014).

³ Para uma análise pormenorizada da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, conferir Kubiciel e Rink (2016, p. 219 et seq.).

Na mesma direção, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já dispunha, no seu art. 15, que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo e qualquer agente público pela administração”. Ou seja, há muito tempo, já se disciplinou – em nível internacional – acerca da necessidade de o gestor público, por meio de práticas corretas, administrar com honestidade e zelo os recursos públicos, bem como prestar contas da sua gestão.

Diante de tais considerações, resta evidente a conexão da corrupção com os direitos humanos, quando ela acarreta a redução da qualidade de vida das pessoas, compromete a manutenção do Estado Democrático de Direito, violando os direitos fundamentais inerentes a toda e qualquer pessoa humana – e, portanto, gerando risco à respeitabilidade do homem –, como o direito à vida digna, à moradia, ao trabalho, à justiça social, à saúde e à educação.

É imprescindível dizer que é preciso que se exija comportamento ético dos gestores e eficiência na administração do patrimônio público. Não aceitar a prática da corrupção pelos cidadãos surge como uma das suas obrigações. Independentemente da forma como se apresente, a corrupção é um dos grandes males que impede a implementação de políticas públicas e desqualifica o poder público neste século XXI; ademais, corrói a dignidade do povo, deteriora o convívio social, contamina a vida das atuais e futuras gerações, sendo uma das causas de miséria de muitos municípios brasileiros.

2.4 A CORRUPÇÃO COMO UM CRIME DIFUSO E RACIONAL

Inicialmente, é salutar destacar que, embora seja imprecisa, a denominação do termo corrupção não deve afastar o enquadramento desse tipo de crime como grave e violento, já que a gravidade difusa que lhe é peculiar pode acarretar o sacrifício de milhares de vidas e da própria dignidade de um povo, causando o cerceamento de direitos essenciais.

Como dito, a vítima da corrupção é anônima e difusa, e, talvez, por esta não atingir diretamente a esfera de um indivíduo, é que, muitas vezes, o tema em questão não entra na agenda de partidos políticos e do próprio cidadão. Contudo, é preciso dizer que os malefícios trazidos pela corrupção atingem toda a sociedade, já que o desvio e a malversação da coisa pública comprometem o bem-estar e, por conseguinte, o bem comum.

Quando se fala em delinquência econômica, não se pode falar em um alvo fixo, uma determinada pessoa humana ou coisa, como é delimitado na criminalidade comum. A lesividade ocasionada pela delinquência econômica atinge um grupo indeterminado de pessoas, produzindo efeitos devastadores e incalculáveis.

Difícilmente, alguém acionará a autoridade policial ou o MP para relatar a existência de crimes econômicos, o que finda por torná-los invisíveis aos olhos do cidadão e visíveis apenas aos seus autores e beneficiários (TURESSI, 2019).

A título exemplificativo, destaca-se a situação em que um aluno da rede pública não vislumbra com facilidade as consequências da corrupção na construção da sua base estudantil. Talvez, por não saber o que dele está sendo retirado concretamente, é que não lhe salta aos olhos a gravidade do desvio de recursos públicos, que pode lhe suprimir uma educação de boa qualidade, além do comprometimento da sua merenda, bem como a construção adequada de salas de aula. Tais exemplos também se assemelham com o emprego indevido de verbas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança e tantas outras áreas essenciais (PINOTTI, 2019).

O que se verifica, então, é a ineficiente qualidade de políticas públicas, distorcidas do regime democrático, cujos representantes políticos tendem a dar prioridade a seus interesses em prejuízo dos seus eleitores, fato que se torna preocupante quando aqueles que são afetados não provocam a Justiça, lançando “uma cortina de fumaça adicional sobre um crime que não é crime por não ter vítimas, como querem fazer crer os corruptores” (PINOTTI, 2019, p. 33).

Não bastasse a situação supramencionada, o crime de corrupção não costuma deixar recibos, nem rastros, mas consequências desastrosas e incomensuráveis. Por se tratar de um crime cometido às escondidas, às sombras, com vítimas difusas e anônimas, de fato, tornam-se difíceis a sua apuração e a sua comprovação.

Nesse sentido, Barroso (2020, p. 28) assim destaca: “A corrupção tem custos financeiros, sociais e morais. Não é fácil estimar as perdas monetárias com a corrupção. Trata-se de um tipo de crime difícil de rastrear, porque subornos e propinas não vêm a público facilmente nem são laçados na contabilidade oficial.”

Pinotti (2019) classifica a corrupção como um crime fugidio, no qual o sujeito, ou agente que praticou o ato ímprobo, utilizando o mantra da falta de provas, analisa a relação entre os riscos e os benefícios da prática corruptiva. Nos termos do autor:

Outra característica marcante da corrupção é ser um fenômeno fugidio, difícil de ser identificado. Isso porque, por ser crime, seu sucesso – medido pela possibilidade de seus autores usufruírem e permanecerem com os recursos obtidos pelo crime e não serem identificados e punidos – depende da manutenção do sigilo entre os parceiros e do esforço para apagar o maior número possível de rastros e provas. Essa é a origem do argumento mais utilizado pelos acusados de corrupção, o mantra da “falta de provas” [...] (PINOTTI, 2019, p. 32).

Embora de difícil comprovação, notam-se consequências incontáveis e evidentes da prática de corrupção, o que pode ser verificado quando da morte de pacientes causada pela infundável espera por leitos de hospitais e pela escassez de medicamentos, sem contar com o sucateamento da educação, revelado nas crianças mal educadas, cujos destinos se perdem na incerteza da vida, em razão do descaso do Estado no apoio da construção de uma mínima estrutura familiar.

Ao contrário de alguns crimes graves – mesmo os violentos e os passionais –, a corrupção, em larga escala, perfaz-se como um crime eminentemente racional, porque se baseia exatamente na análise das vantagens e desvantagens, na probabilidade de ser descoberto e, eventualmente, punido, na avaliação do tempo de usufruto de todas os benefícios obtidos pela prática corrupta, levando-se em conta que “quanto maior for a impunidade, menor será o custo, ou seja, maior o incentivo à conduta criminosa” (PINOTTI, 2019, p. 32).

No clássico artigo intitulado *Crime and Punishment: an economic approach*, Becker (1974) faz uma instigante reflexão a partir da aplicação da Teoria Econômica do Crime, ressaltando que, pela análise dos economistas, a prática do crime é avaliada do ponto de vista da compensação que ele pode acarretar. Se a utilidade almejada é maior que aquilo que se conquistaria em outras atividades lícitas, algumas pessoas preferem se tornar criminosas, e não porque são diferentes umas das outras, mas porque suas vantagens e benefícios são diferentes.

O modelo proposto por Becker (1974) faz uma relação do número de crimes pelos custos da probabilidade da condenação, da punição e outras variáveis, levando em consideração a renda disponível para o sujeito em atividades legais, nas atividades ilegais, entre outras.

Os infratores são convencidos pelos custos da probabilidade de condenação, ou seja, quanto maior for a impunidade, maior será o incentivo à conduta criminosa, por isso alguns preferem enfrentar o risco. O sujeito avalia as vantagens da atividade ilegal com os ganhos no mercado legal, aquilatando-os com a sua disposição para cometerem um delito, já que eles preferem o risco, segundo o economista. Sendo assim, a decisão de cometer um crime resultaria da maximização esperada nos futuros ganhos de uma ação criminosa.

Ainda nesse estudo, Becker (1974, p. 12, tradução livre nossa), utilizando as suas fórmulas econômicas para compreender o crime, ressaltou que “um resultado bem conhecido

afirma que, em equilíbrio, as rendas reais das pessoas em atividades de risco são, na margem⁴, relativamente altas ou baixas, pois as pessoas geralmente evitam ou preferem riscos.” Em outros termos, se “os ofensores fossem do tipo que prefere riscos, isso implicaria dizer que a renda real deles seria menor, na margem, do que os rendimentos que poderiam obter em atividades legais menos arriscadas, e inversamente, se eles fossem do tipo que evitasse riscos.”⁵

Convém anotar que Becker (1974) lança no seu artigo umas das possibilidades de que o aumento da criminalidade tenha se dado a partir dos anos 30, notadamente a partir do aumento de impostos, surgimento de legislações criminais, evasão fiscal e outros crimes de colarinho branco.

Partindo-se de uma análise econômica do Direito, tem-se que antes de cometer o crime de corrupção, o agente cerca-se das circunstâncias e consequências dele advindas, isto é, imbuído do espírito de racionalidade, o indivíduo faz uma escolha entre o caminho correto ou não a ser trilhado; em outras palavras, do caminho mais ou menos arriscado. Essa escolha mental se faz presente em relação à prática do crime de corrupção, oportunidade em que o indivíduo elege uma opção mais vantajosa a ser tomada. Essa análise, por conseguinte, passa pelo Direito Econômico, causa e efeito das consequências penais (LIMA, L., 2020).

Assim como em outros crimes, a racionalidade mostra-se mais presente em crimes de corrupção quando, trocando em miúdos, o agente faz uma digressão racional e analítica onde indaga para si mesmo se o benefício a ser adquirido é maior que eventual desvantagem ou sanção.

Pinotti (2020), refletindo sobre a prática do crime de corrupção sob o aspecto da teoria econômica do crime, capitaneada por Becker, destaca que a corrupção é um crime racional do início ao fim. Essa racionalidade, que se manifesta nas providências para escolher as melhores maneiras de esconder os recursos, é o que determina o alvo e os meios para que se obtenha as vantagens indevidas, a exemplo do uso de técnicas de lavagem e ocultação de dinheiro em vários países.

⁴ Em termos econômicos, a “margem é o nível atual de uma atividade. Pensa-se nisso como o limite a partir do qual uma escolha deve ser feita. Uma escolha feita na margem é uma decisão de fazer um pouco mais ou um pouco menos de alguma coisa.” (SAYLOR ACADEMY, c2023, tradução livre nossa). No estudo em questão, a escolha a ser feita tem a ver com os riscos que o ofensor estará disposto a correr ou não a ponto de cometer a prática de corrupção, o que, por sua vez, dependerá do quanto a vantagem será maior ou não em relação aos riscos.

⁵ Do original em inglês: “A well-known result states that, in equilibrium, the real incomes of persons in risky activities are, at the margin, relatively high or low as persons are generally risk avoiders or preferrers. If offenders were risk preferrers, this implies that the real income of offenders would be lower, at the margin, than the incomes they could receive in less risky legal activities, and conversely if they were risk avoiders.”

Sucessivamente a Becker, vários outros estudos inovadores surgiram nesse sentido, podendo destacar-se aquele que afirma que duas são as diretrizes que condicionariam a conduta do criminoso, quais sejam: os fatores positivos, ou seja, aqueles que levam o agente a escolher o mercado legal, a partir do qual ele percebe um salário; e os fatores negativos, ou dissuasórios, como a eficiência do aparelho policial e a punição (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004).

A rigor, quando da prática de um crime de corrupção, a baliza da maximização dos resultados auxiliará o agente na ponderação da compensação do crime como positivo ou negativo, monetário ou não; logo, calcado pela análise econômica da decisão, o comportamento humano escolherá o caminho que lhe seja mais confortável, em termos de vantagens e ineficiência ou ausência em matéria de repressão.

Isso quer dizer que, pela teoria econômica do crime, a postura adotada pelo agente corrupto passa pela análise dos caminhos a serem percorridos até uma possível punição firme e eficaz, que considere o reduzido tempo de prisão e até mesmo a possibilidade de prescrição (LIMA, L., 2020). A propósito, com maestria, Rangel e Tonon (2017, p. 8), interpretando as lições de Becker, ressaltam a importância de elevação de penas em determinados crimes:

Se a incerteza é uma variável de decisão que incorpora as funções de benefícios e custos, somos também levados a crer que, um aumento de certeza de perda de patrimônio, combinado com indenização por danos morais coletivos decorrentes do ato de corrupção pode ser a forma mais adequada de sanções, sendo que novamente no raciocínio de Becker, punições elevadas potencialmente reduzem o número de corruptos e corruptores, pois do lucro passariam para o prejuízo.

Isto posto, falar em racionalidade é dizer que o agente criminoso é tomado por ponderações entre os custos e os benefícios das escolhas dos comportamentos lícitos ou ilícitos, imbuído da ideia de que os fins justificam os meios. Assim, sob um viés econômico, por ser considerado um crime furtivo, de difícil comprovação, com alto benefício e baixo risco, ele avalia se os pontos positivos podem justificar e alicerçar a prática do crime de corrupção.

2.5 O CUSTO ECONÔMICO DA CORRUPÇÃO E A SUA RELAÇÃO COM A POBREZA

Rangel e Tonon (2017) alertam que, não bastasse a diminuição do crescimento econômico e os obstáculos enfrentados para ampliação das condições pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a corrupção causa, também, um aumento exponencial da

pobreza multidimensional, o que acaba sendo muito mais prejudicial à sociedade. Sobre o conceito de pobreza multidimensional, salientam os autores:

[...] o conceito de pobreza multidimensional não se baseia apenas em princípios tradicionais de justiça social, mas sim em um novo conceito de bem-estar, onde a pobreza já não é mais um fenômeno de restrição de recursos dos indivíduos, mas indo além, considera a liberdade de escolha com relação a (*sic*) sua própria vida (Sen, 2000). (RANGEL; TONON, 2017, p. 11).

Em outras palavras, o conceito de pobreza multidimensional caracteriza-se quando os cidadãos não mais dispõem de alternativas para exercerem a dignidade de vida que esperam para o presente, nem possuem mais discernimento para elegerem caminhos alternativos para uma vida futura.

Trata-se, pois, de uma nova classificação que retrata a exigência de se adotar uma racionalização de recursos públicos, bem como novas fórmulas de planejamento de políticas públicas direcionadas a uma melhor qualidade de vida da população carente (RANGEL; TONON, 2017).

A despeito de a corrupção se apresentar como uma grande e atual preocupação de muitos brasileiros (CARVALHO; GULLINO, 2017), é preciso dizer que, durante muitos anos, o seu estudo se limitava basicamente ao campo da Sociologia, que a compreendia, sob o ponto de vista ético, como um mero desvio de padrão de comportamento, sem maiores considerações.

Da mesma forma, por muito tempo, o campo econômico não vislumbrava qualquer interferência direta e se limitava a dizer que a corrupção era algo exclusivo do setor público e que certos comportamentos – como aqueles que favoreciam empresas com tratamentos diferenciados – podiam até mesmo levar a acumular eventuais benefícios econômicos individuais, a depender da situação.

Somente na década de 80 é que surgiram pesquisas, demonstrando os reais efeitos negativos que a corrupção poderia gerar no desempenho da economia de diversos países, momento em que o mero desvio de conduta ética foi ocupando especial assento no cenário mundial, passando-se a posicionar acerca da conduta corrupta como algo que, além de ser eticamente reprovável, por violar os direitos fundamentais mais básicos à população carente, também era elemento de desestabilidade da economia (FURTADO, 2018).

Nesse sentido, é de se dizer que a prevenção e o combate à corrupção dependem, dentre outros marcadores, da medida de sua extensão. Em que pese ser tentadora a proposta

de definir o seu conceito, resta assumir que, infelizmente, é difícil denominar e medir os custos da corrupção.

De fato, a despeito dos inúmeros estudos e esforços já experimentados, ainda não foram criados marcadores concretos e diretos para definir esse fenômeno tão fluido e complexo, existindo apenas alternativas empíricas para estimá-lo, seja a partir do comparativo com outras economias, seja por meio da adoção de novas políticas de prevenção ou de combate.

Da mesma forma, estudos de casos realizados por diversas agências anticorrupção oferecem um cenário apenas elucidativo sobre a sua ocorrência⁶, demonstrando os malefícios da corrupção para o desenvolvimento econômico de uma nação, em razão do desestímulo de criação de empresas no país com o afastamento de investidores.

Como dito, esforços e pesquisas empíricas já foram testados, como a utilização do comparativo do Produto Interno Bruto (PIB) mundial⁷, porém este último se limitou a bases estruturais sem solidez, hipóteses não confirmadas, exatamente porque a confidencialidade entre os agentes é elemento-chave na busca do sucesso da prática corrupta. A propósito, como entrave à caracterização da corrupção, Pinotti (2019, p. 33) faz a seguinte consideração:

O sigilo é fundamental para o sucesso da corrupção, portanto não será encontrado em lugar nenhum o registro de todas as operações corruptas praticadas em determinado país ou no mundo como um todo. Ainda assim, podemos fazer um experimento mental (e altamente improvável), supondo que um ser onisciente nos diga qual o montante da corrupção no mundo. Por mais assustador que o valor nos parecesse, ainda assim ele representaria apenas o impacto direto da corrupção, que é uma parcela pequena do impacto total dessa prática sobre a economia.

Embora se trate de uma atividade que ocorre de forma sub-reptícia, por vezes a tamanha dimensão do desvio de recursos envolvidos em certos casos desvelados permite estimar, ainda que minimamente, o seu vasto prejuízo global. Não é difícil imaginar que a corrupção suprime a racionalidade de escolha, fazendo com que as melhores e mais eficientes empresas sejam excluídas da disputa licitatória, quando não convergem com certas práticas espúrias.

⁶ “A corrupção corroí (*sic*) as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais, minando o Estado de Direito e deslegitimando a burocracia. Isso causa o afastamento de investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país, que não conseguem arcar com os “custos” da corrupção.” (UNODC, c2022).

⁷ Pinotti (2019, p. 33-34) afirma que “tanto as limitações das estimativas em relação à corrupção como a própria qualidade das apurações de Produto Interno Bruto impedem a mensuração precisa do impacto da corrupção sobre desempenho econômico. Sabe-se, entretanto, que a corrupção afeta os investimentos e a produtividade econômica dos países.”

Os efeitos microeconômicos da corrupção afetam as bases da economia de mercado, o que acaba por reduzir a eficiência e a produtividade que se espera de um país, em especial, quando se fala em aporte de investimentos, já que a escolha entre projetos se dá por meio da verificação do custo econômico e dos benefícios sociais.

Ainda sob esse viés, verifica-se que os maiores danos da corrupção se dá na deformação do crescimento econômico – que ocorre quando há destinação de recursos em ações improdutivas –, bem como na involução das políticas sociais de desenvolvimento, pois a propina, por exemplo, além de prejudicar o regular funcionamento da máquina pública, para que seja mantida em segredo, requer um custo social adicional, a fim de assegurar a associação e a manutenção de uma equipe de funcionários que mantenham o esquema de corrupção e a manipulação de informações relevantes (SILVA, 1995).

Silva (1995) declara, ainda, que existem outros exemplos dos custos da corrupção atrelados ao crescimento econômico, que podem ser verificados quando as agências estatais são invadidas por políticos que exigem propinas dos agentes privados para a construção de projetos, comprometendo os investimentos estrangeiros num determinado país. Isso ocorre, porque “as empresas e investidores podem preferir investir em países onde o nível de corrupção é menor, dado que estes ‘custos informais’ entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos” (SILVA, 1995, p. 42).

Não bastasse o receio dos investidores em empregar recursos estrangeiros na economia de países corruptos, notam-se recursos mal alocados na construção de obras ociosas – de “catedrais no deserto” a obras superfaturadas –, as quais nada têm a ver com a melhoria do bem comum, mas sim com o aumento do pagamento de propinas. Pinotti (2019, p. 34) adverte que: “Ambos os efeitos – má alocação de recursos e seleção adversa – resultam em uma condição ineficiente das economias nacionais, reduzindo a sua produtividade”. Isso pode ser percebido, por exemplo, no favorecimento de uma empresa em detrimento de outras quando de algum processo de licitação.

Dito isso, vale questionar se a corrupção e a pobreza caminham de mãos dadas mundo afora, situação que faz refletir se “a pobreza causa a corrupção ou [se é] a corrupção [que] causa a pobreza” (PINOTTI, 2019, p. 36). É que mais da metade da população do mundo experimenta diariamente níveis ácidos de corrupção, sobretudo nos países menos desenvolvidos (PINOTTI, 2019).

Embora os estudos realizados em diferentes regiões permitam comparar diferentes países com base num mesmo índice, a saber, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), deve-se atentar para o fato de que tal índice traz apenas a percepção da corrupção, e não a

corrupção em si. Para isso, tem-se disponível – como uma grande aliada – a aferição dos níveis de percepção de corrupção realizada pela Transparência Internacional, que faz um comparativo com 180 países, levando em consideração estudos e pesquisas especializadas, notadamente, de governança.

Com efeito, experimentado um período marcado por dois longos e intensos anos de pandemia da doença por Coronavírus 2019, ou *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), causada pelo vírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2, ou *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2), verifica-se que o IPC estagnou de forma geral.

Contudo, vale destacar que, segundo os dados fornecidos pelo estudo da Transparência Internacional – Brasil (c2022), em relação aos níveis de percepção da corrupção no setor público, realizado com uma amostra de 180 países no ano de 2021, numa escala entre 0 a 100, onde a pontuação mais próxima de 100 indica um país altamente íntegro, e a pontuação mais próxima de 0 indica um país altamente corrupto, o Brasil conseguiu atingir apenas 38 pontos, empatando com a Argentina e ficando na 96ª posição, pior avaliação na série histórica.

O Brasil ficou abaixo da média dos países que compõem a média global da América Latina (43 pontos), do Caribe (41 pontos) e dos países que integram o G20 (66 pontos). Enquanto isso, a Dinamarca, a Finlândia e a Nova Zelândia lideram o 1º lugar com 88 pontos, acompanhados pelos demais países que compõem as 10 melhores notas no *ranking*: Noruega (85 pontos), Singapura (85 pontos), Suécia (85 pontos), Suíça (84 pontos), Holanda (82 pontos), Luxemburgo (81 pontos) e Alemanha (80 pontos). As cinco piores avaliações ficaram com Iêmen (16 pontos), Venezuela (14 pontos), Síria (13 pontos), Somália (13 pontos), Sudão do Sul (11 pontos).

Ainda segundo o relatório da Transparência Internacional – Brasil (c2022), a despeito dos compromissos internacionais assumidos, 131 países – dos 180 países avaliados – ficaram sem conquistas positivas nos últimos 10 anos. Ademais, após dois anos de pandemia, tem-se que 27 nações alcançaram recordes baixos na avaliação do IPC. Isso demonstra que a democracia e os direitos humanos estão sob constante ameaça, já que a corrupção promove a violação de direitos humanos, corroendo, assim, a democracia, a qual entra em declínio, sobretudo nos regimes marcados pelo autoritarismo.

Embora a causalidade se comprove apenas empiricamente, extrai-se um paradigma no sentido de que, quanto mais rico for um país, menos corrupto ele será, fazendo com que se perceba que “na raiz tanto da pobreza e corrupção elevada como da riqueza e corrupção baixa está a qualidade das instituições de cada país” (PINOTTI, 2019, p. 36).

Em outras palavras, há sociedades que se organizam para garantir o bem-estar de todos, buscando o melhor para todos, e não apenas para um grupo de indivíduos encastelados no poder. Essa organização democrática e coletiva faz com que as pessoas se movam de coragem e habilidades pessoais e, sobretudo, confiem umas nas outras, pois a confiança pode ser uma das soluções simples para a promoção e o desenvolvimento de uma nação livre de corrupção (PINOTTI, 2019).

Fazendo-se uma relação do índice GINI⁸ com a lista elaborada pela Transparência Internacional, assume interessante destaque a relação direta entre os países mais corruptos com aqueles cujo desenvolvimento é mais reduzido. No entanto, conforme advertido por Furtado (2018, p. 56), é preciso reconhecer que não é um desafio fácil afirmar se a pobreza é causa ou consequência da corrupção:

Não se deve com isso concluir que as pessoas mais instruídas sejam menos corruptas que as menos instruídas. Deve-se apenas entender que, se a população não possui nível de escolaridade adequada, ou razoável em termos de alfabetização funcional e formal, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos. Se a população não tem condições de acompanhar a aplicação de recursos destinados a programas sociais, por exemplo, ou se não sabe como denunciar irregularidades ou suspeitas de fraudes ou desvios, os sistemas de fiscalização da atividade administrativa deixam de contar com um dos mais importantes mecanismos, o controle social.

Seja qual for o parâmetro para análise dos custos da corrupção, o certo é que a realidade e os próprios estudos sobre macroeconomia sinalizam em admitir os aspectos negativos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país, os quais têm reflexo direto na qualidade da vida das pessoas, na redução do consumo, no aumento de gastos públicos de maneira irracional, incrementando a tão temida desigualdade social, esta última classificada como um dos maiores problemas das sociedades capitalistas modernas.

A corrupção, pois, alimenta a pobreza e devora o progresso, uma vez que, se não há o emprego adequado das finanças públicas em programas sociais (educação e saúde, por exemplo) e o emprego racional de recursos, a população de baixa renda e menos favorecida é quem arcará com as consequências negativas; logo, quanto mais corrupção houver, mais vulnerabilidade social e, consequentemente, mais pobreza existirão.

⁸ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” (WOLFFENBÜTTEL, 2004, p. online).

2.6 INSTITUIÇÕES E O CÍRCULO VICIOSO DA CORRUPÇÃO

Pinotti (2019) traz uma interessante classificação sobre as instituições, na qual há as leis e os regulamentos, que formam as *instituições formais*, e a maneira em que são observadas, ou não, considerando-as como *instituições informais*.

Nesse contexto, destacam-se dois blocos de *instituições formais* importantes para o crescimento econômico, quais sejam: a) *instituições contratuais horizontais*, que são responsáveis pela disciplina de relações entre os indivíduos, cuja eficiência dependerá da existência de leis, tribunais e regulações; e b) *instituições verticais*, que são responsáveis por regularem o direito à propriedade, inclusive aquelas que protegem o indivíduo contra o poder abusivo de grupos privilegiados.

Se o país não atinge o seu crescimento e desenvolvimento tão esperado, se não consegue maximizar o potencial econômico, criando benefícios apenas para determinados segmentos sociais, mantendo eivas de corrupção, significa dizer que as instituições não estão dirigindo o seu papel como deveriam. Ou seja, não estão conseguindo lograr êxito na preservação do interesse público e crescimento. Por isso, resta sempre imperioso indagar quem elabora as regras e para alcançar qual objetivo foram criadas (PINOTTI, 2019).

A vontade da maioria demonstra um importante balizador acerca do direcionamento de determinado país ao estado de corrupção sistêmica. A vantagem esperada de uma adesão a uma ação corrupta depende do número de indivíduos que a adotem, revelando, por vezes, um tipo de comportamento contingente (PINOTTI, 2019).

Se um modelo de comportamento acarreta benefícios àqueles que operam em determinado setor, outros possivelmente vão querer copiá-lo e experimentá-lo. A esse respeito, Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 323) apresentam a seguinte explicação:

Ciclos virtuosos são também possíveis. Mudanças culturais podem ajudar a enraizar padrões anticorrupção, tornando assim a corrupção mais arriscada e menos aceitável socialmente. A resultante redução na corrupção pode arraigar ainda mais um comportamento honesto tanto pelos funcionários quanto pelo público, em uma espiral virtuosa.

Isso, porque, com base na reflexão de Pinotti (2019, p. 39), movidos pelas ideias de que “como ninguém suborna, eu também não o farei” ou “já que todos recebem propina, por que eu também não deveria receber?”, a maioria das pessoas é incentivada a aderir a um círculo vicioso que se propaga sob a imaginária justificativa de que a vida é assim mesmo e

que a lógica de maximização individual convida cada um a participar, acompanhando a maioria. Ademais, pontua Pinotti (2019, p. 39-40):

Uma vez que o comportamento corrupto se torna generalizado, cada indivíduo passa a ter pouca escolha a não ser participar. Se a maioria pratica atos de corrupção, os demais se sentem compelidos a praticá-lo, até porque percebem como pequena a probabilidade de punição. Trata-se menos de um problema moral e mais de uma questão de incentivos decorrentes de instituições que falham em promover o bem comum.

Nesse contexto, Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 28-29) acrescentam que: “Um Estado fraco ou autocrático alimenta a corrupção, e o grau de corrupção, por seu turno, torna a reforma difícil e mina a confiança do público nas instituições governamentais, produzindo-se um ciclo vicioso”.

Depreende-se, assim, que uma sociedade frágil e desorganizada alimenta a corrupção, tornando difícil o seu combate. Em contrapartida, se as instituições formais são amparadas pela cultura e pela sociedade, o círculo vicioso redundará num bom equilíbrio e, por consequência, em níveis baixos de corrupção, sendo mais difícil ocorrerem retrocessos sociais e econômicos.

2.7 A IMPORTÂNCIA DA CULTURA E DA CONFIANÇA NO CONTEXTO DA CORRUPÇÃO

No âmbito da teoria do desenvolvimento econômico, muito tem-se falado no peso das questões culturais na revelação das causas primárias da corrupção. O fatalismo cultural tenta justificar que, graças à cultura, é que muitos países possuem raízes irremovíveis de corrupção. Por outro lado, há quem sustente que a elevada corrupção no Brasil advém do seu passado histórico, no qual a população se tornou refém do contrabando desmedido de mercadorias pelo colonizador.

Fato é que o Brasil foi construído sem compromisso moral ou ideológico, tornando-se apenas uma fonte tropical de riquezas para aqueles aventureiros que desejavam retornar à sua terra natal, situação que perdurou durante mais de três séculos e que alimentou a monarquia e aristocracia portuguesas (FURTADO, 2018).

Neste ponto, cabe mencionar que a Nova Teoria do Desenvolvimento vem-se formando com base em valores sociais, num ambiente onde a confiança atua como um dos componentes dos valores culturais. A confiança é medida como uma questão de confiança

generalizada. Numa pesquisa realizada por Algan e Cahuc (2014, p. 11, tradução nossa), os referidos autores, por meio de um levantamento realizado com 111 países, construíram um índice de confiança média entre as pessoas, baseado na seguinte expressão: “Em geral, você diria que a maioria das pessoas (do seu país) é confiável ou que é preciso cautela ao se relacionar com elas?”⁹.

Tais níveis de confiança foram obtidos mediante respostas à pesquisa de valores mundiais, bem como repostas à pesquisa de valores europeus, em que a variável confiança assumiu o valor 1, quando o entrevistado considerava que a maioria das pessoas eram confiáveis, e 0, quando o entrevistado respondia que a maioria das pessoas não eram confiáveis.

O estudo deixa claro que os níveis de confiança tendem a variar de um país para outro e até mesmo entre as regiões que pertencem ao mesmo país. Na referida enquete, a Noruega apresentou o melhor índice na amostra, com mais de 68% (sessenta e oito por cento) da população confiando nos seus cidadãos. Em sentido oposto ao *ranking*, está Trinidad e Tobago, em que apenas 3,8% (três vírgula oito por cento) da população demonstram confiança uns nos outros. Os Estados Unidos apresentam 40% (quarenta por cento) de confiança interpessoal. O Brasil, contudo, apresentou apenas 6,4% (seis vírgula quatro por cento) de índice de confiança entre os seus cidadãos. De maneira geral, os países do norte da Europa assumem posição de liderança no *ranking* dos países com nível médio de confiança interpessoal, enquanto a população dos países africanos e sul-americanos parecem não confiar muito nos seus próprios cidadãos (ALGAN, CAHUC, 2014).

Coincidência ou não, esse índice guarda relação com os índices de desenvolvimento econômico entre os países. A referida pesquisa traz duas descobertas, quais sejam: a) a confiança como um impacto causal no desenvolvimento econômico, o qual reflete no mercado financeiro, nos produtos e no trabalho, com efeito na organização das empresas; e b) a interação da confiança na relação com as instituições (ALGAN, CAHUC, 2014).

Denota-se com isso que, se, por um lado, a corrupção é o oposto da confiança, por outro, se um comportamento não cooperativo tende a ser um comportamento que contraria o bem comum, pessoas que confiam mais tendem a respeitar as leis. Igualmente, se os cidadãos acreditam que o sistema é legal, justo e imparcial, a confiança nele aumenta.

Convergingo com essa posição, Pinotti (2019, p. 43) leciona a seguinte ideia:

⁹ Do original: “Generally speaking, would you say that most people can be trusted, or that you can’t be too careful when dealing with others?”

As evidências mostram que o efeito da corrupção sobre a confiança é maior do que o da confiança sobre a corrupção, dando suporte ao provérbio chinês que diz “o peixe apodrece a partir da cabeça”. Nesse sentido, a punição de “peixes grandes” tende a aumentar a confiança da população na eficácia do sistema judiciário, aumentando a própria confiança entre os cidadãos.

Como visto, essa visão sustenta que a corrupção floresce nas sociedades com baixos níveis de confiança. Em razão disso, surge a importância de se fazer um destaque para análise dos laços afetivos em relação à confiança, pois ora ela pode ser uma justificativa benéfica, ora uma situação de estratégia pessoal.

Arelado a essa situação, Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 308) ressaltam o grau de confiança existente nas operações que envolvem corrupção, valendo-se dos seguintes termos:

Ao menos se eles se beneficiam financeiramente, então segue o argumento, os funcionários têm uma razão de interesse próprio para responder às demandas dos cidadãos e das empresas. No entanto, o pagamento de uma propina e o recebimento do benefício prometido podem ser apartados no tempo, e a lei formal de contratos obviamente não provê proteção para essas transações. Portanto, deve haver um certo grau de confiança entre os que pagam e os que recebem propinas, em todos os casos das mais mudanças e rasteiras transações corruptas.

Vale ilustrar a situação em que um servidor público proporciona concessões e benefícios outros aos seus familiares. Com isso, ele espera uma contraprestação e faz isso não em razão da estima que nutre por eles, mas, sim, em razão da confiança, pois acredita que tais parentes não irão delatá-lo. Ou seja, em razão da confiança entre eles existente, será menos provável que a negociata seja revelada e os envolvidos descobertos (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Verifica-se que a confiança entre os sujeitos nem sempre converge com os interesses de um Estado bom e eficiente; ao contrário, pode até criar um ambiente fértil para disseminação da corrupção e, por consequência, o desencorajamento do seu combate. Sendo assim, onde preponderam níveis baixos de confiança generalizada e ausência de firme imparcialidade do Estado, a confiança entre os sujeitos (interpessoal) pode ser o combustível que falta para o recrudescimento da corrupção.¹⁰

Por outro lado, a confiança nas instituições apresenta-se alheia aos laços afetivos presentes na confiança interpessoal. É que, nesse caso, quando os funcionários agem de forma

¹⁰ Nesse sentido, Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 312), esclarecem que: “O nepotismo e o favorecimento discriminatório podem ser uma resposta às incertezas envolvidas em negociar com estranhos. Adicionalmente, mesmo que a atividade governamental no cotidiano seja levada a efeito imparcialmente, o estabelecimento de políticas de alto nível pode estar sujeito a influências dos bem-conectados”.

objetiva, despidos de paixões e sentimentos pessoais, a confiança será inerente ao comportamento neutro, competente e imparcial das instituições. A esse respeito, convém destacar a relação de compra e venda na economia neoclássica para justificar a importância da imparcialidade na relação da confiança:

O modelo de imparcialidade expresso pela [...] confiança é visto mais claramente no modelo padrão de economia neoclássica, que assume não haver laços pessoais entre compradores e vendedores, e argumenta que a impessoalidade do mercado é uma de suas vantagens. A confiança interpessoal não é necessária. O comércio é eficientemente levado a efeito por indivíduos que baseiam suas decisões de compra nas características dos produtos e nos preços cobrados (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020, p. 313).

Frisa-se que não se está querendo afirmar que o sucesso de uma reforma anticorrupção esteja atrelada à extinção da confiança pessoal ou à eliminação da confiança na imparcialidade, mas, sim, em um equilíbrio entre elas. Ainda que muitas vezes seja maléfica a confiança interpessoal, ela pode ser o sucesso no combate à corrupção, quando se é utilizada como estratégia de contra-ataque para construção de melhorias na correção e entrega de serviços públicos. Tudo o que se espera é a confiança nas normas legais que vão garantir o êxito da empreitada.

Sem dúvida, a existência de leis rígidas e adequadas soam como relevantes instrumentos aniquiladores da corrupção. Contudo, é preciso reconhecer que elas não produzirão efeitos se não houver um sistema judiciário eficiente, onde haja aplicação da legislação às elites e demais massas que se encastelam nos poderes.

É de se dizer que a competência de um sistema judicial está intrinsecamente relacionada ao crescimento econômico, aos níveis reduzidos de corrupção, a uma maior proteção dos direitos humanos e maiores índices de liberdade política e econômica (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020). Para isso, decisões devem ser tomadas com a maior rapidez possível, proporcionando uma resposta socialmente útil à proteção e à garantia dos direitos fundamentais.

2.8 O CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA E AS SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Nesta seção, apresentam-se as características principais relacionadas ao crime de corrupção passiva, sendo elas a) o conceito de funcionário público para fins penais; b) crimes

de responsabilidade e corrupção passiva praticados por prefeitos; c) bem jurídico tutelado; d) o tipo penal previsto no art. 317 do CP: adequação típica; e e) sujeitos ativo e passivo.

2.8.1 O Conceito de Funcionário Público para fins Penais

Diversamente da conceituação conferida pelo Direito Administrativo, o Direito Penal, no art. 327 do diploma repressivo, disciplina que o funcionário público, para fins penais, é todo aquele que, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Ao considerar o que seja funcionário público para fins penais, o CP realça um conceito unitário, sem atender aos ensinamentos do Direito Administrativo, tomando a expressão no sentido amplo (CUNHA, 2017).

Isso, porque o CP adotou a noção extensiva, conferindo maior elasticidade à definição de funcionário público. Assim, não se exige, para fins de sua caracterização, o exercício profissional ou permanente da função pública, sendo suficiente que o sujeito passe a exercer, ainda que temporariamente e sem remuneração, cargo, emprego ou função pública (BITENCOURT, 2022).

É preciso destacar que o que define o servidor público é o exercício da função pública que ele desempenha perante a Administração Pública. Nesse contexto, é necessário destacar as seguintes lições fornecidas por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 524):

Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas a estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. Função é a atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais, sendo comumente remunerada através de *pro labore*.

Sobre os conceitos de cargo público, emprego público e função pública, destacam-se, ainda, os seguintes ensinamentos elaborados por Nucci (2019, p. [848], *itálicos no original*):

Cargo público é o posto criado por lei na estrutura hierárquica da Administração Pública, com denominação e padrão de vencimentos próprios, ocupado por servidor com vínculo estatutário (ex.: cargo de delegado de polícia, de oficial de justiça, de auditor da receita etc.).

Emprego público é o posto criado por lei na estrutura hierárquica da Administração Pública, com denominação e padrão de vencimentos próprios, embora seja ocupado por servidor que possui vínculo contratual, sob a regência da CLT (ex.: escrevente judiciário contratado pelo regime da CLT, antes do advento da Constituição de 1988).

Função pública é a denominação residual, que envolve todo aquele que presta serviços para a Administração, embora não seja ocupante de cargo ou emprego (ex.: servidor contratado temporariamente, sem concurso público; servidor que exerce função de chefia, embora sem a existência de cargo).

Convém anotar que, na definição do art. 327 do CP, estão abrangidos os funcionários nomeados e investidos nos seus cargos, remunerados pelo Poder Público, bem como os servidores contratados a título precário, e aqueles que prestam serviços públicos, ainda que sem remuneração, a exemplo dos jurados, membros de mesas receptivas e apuradores de voto, por exemplo.

Nucci (2019) acrescenta, ainda, que são exemplos de funcionários públicos os vereadores, serventuários da justiça, dos cartórios, contador da prefeitura, prefeito, inspetor de quartirão, leiloeiro oficial, advogado do município, estudante atuando como estagiário da Defensoria Pública, militar, deputados e senadores, jurados, membros dos conselhos tutelares, entre outros.

Oportunamente, os agentes políticos (incluindo os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, qualquer que seja o ente federativo, bem como os do Poder Judiciário e do MP, seja no âmbito federal ou estadual) sujeitam-se ao conceito de funcionário público previsto no estatuto repressivo. Compreende-se que o conceito penal se preocupa com a função exercida, e não com a pessoa, portanto estão abrangidas todas as modalidades de agentes públicos, incluindo todas as pessoas que exercem funções de natureza ou interesse público (MASSON, 2018).

Veja-se que o referido dispositivo trata de uma norma interpretativa, pois carrega a definição do conteúdo e significado de outras normas penais. Dessa forma, sempre que a expressão funcionário público – para fins penais – for mencionada em outros textos legais, recomenda-se fazer remissão ao conceito trazido pelo CP, salvo se existir previsão em sentido contrário (MASSON, 2018).

Além do *caput*, no § 1º do art. 327 do CP se preceitua que se assemelha ao funcionário público aquele que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, ou aquele que trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Neste último caso, Masson (2018) inclui as entidades paraestatais, integrantes do terceiro setor, as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que atuam ao lado e em colaboração com o Estado, a exemplo do Serviço Social do Comércio (SESC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI), as

entidades de apoio e as organizações não governamentais (ONG) que desenvolvem atividades típicas da Administração Pública.

2.8.2 Crimes de Responsabilidade e Corrupção Passiva Praticados por Prefeitos

A despeito de ser utilizada a nomenclatura “crimes de responsabilidade”, no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, define-se, na verdade, os delitos comuns, isto é, as infrações penais ou crimes funcionais que podem ser praticados por prefeitos, e que assim serão julgados pelo Poder Judiciário, independentemente de manifestação da Câmara de Vereadores. Embora se trate de uma expressão que apresenta atecnia, a locução “crimes de responsabilidade” remanesce na legislação desde o Código Criminal de 1830, já tendo sido incorporada pelos doutrinadores e demais estudiosos (COSTA, 2015).

O art. 1º do referido decreto possui vinte e três incisos, contendo crimes de responsabilidade, os quais poderão ser cometidos por prefeito, podendo ser punidos com reclusão ou detenção, a depender do caso. Costa (2015) explica que os crimes de responsabilidade devem ser entendidos como delitos de natureza funcional cometidos pelo gestor público, no exercício das suas funções no executivo municipal e em decorrência desse exercício. Em razão disso, é um delito próprio, no qual o sujeito ativo só pode ser o prefeito.

Vale registrar também que, quando o crime não estiver tipificado no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, os prefeitos poderão responder, na qualidade de agentes políticos e, por consequência, na qualidade de funcionários públicos (art. 327 do CP), por outros crimes contra a Administração Pública (a exemplo da corrupção passiva, cuja conduta não está descrita no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967), sem prejuízo de outras infrações penais comuns, contravenções ou qualquer outro delito previsto em leis penais especiais (COSTA, 2015).

Assim, em atenção a esta pesquisa, caso o prefeito cometa um crime de corrupção, deverá responder pelo disposto no art. 327 do CP, por se enquadrar na qualidade de funcionário público para fins penais. A propósito, no Habeas Corpus nº 72.465/1995, do STF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ficou consignado que o prefeito, o qual se trata de um agente político, também é funcionário público para os fins penais do art. 327 do CP, *ipsis litteris*:

[...] PREFEITO MUNICIPAL - SUBSUNÇÃO AO CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO - RECONHECIMENTO DA PRÁTICA (*sic*) DO CRIME DE PECULATO - EXTENSÃO DESSE CONCEITO AO EXERCENTE

DE CARGO EM COMISSAO - A noção conceitual de funcionário público, para efeitos jurídico-penais, reveste-se, em nosso sistema normativo, de conteúdo abrangente (CP, art. 327), estendendo-se, inclusive, aos comportamentos definidos em legislação penal extravagante. O Prefeito Municipal, que se qualifica como agente político, é considerado funcionário público para efeitos penais [...]. (BRASIL, 1995).

Avançando-se nessa discussão, tem-se que o procedimento adotado é o previsto no CPP, observadas as especificidades previstas no art. 2º do Decreto-Lei nº 201/1967. Por ser um crime próprio, o sujeito ativo é o prefeito ou quem eventualmente o substitua, transitoriamente ou em definitivo, salvo se outra pessoa atuou em coautoria. O sujeito passivo é o próprio ente municipal, as suas empresas estatais, paraestatais ou autarquias. Excepcionalmente, a União ou Estado podem configurar como sujeitos passivos, desde que o objeto do crime passe a integrar o patrimônio de qualquer um desses entes federativos (BITENCOURT, 2022).

Segundo o que se veicula no art. 29, inc. X, da CF, os prefeitos serão julgados pelo Tribunal de Justiça local, em razão da prerrogativa inerente ao cargo que ocupam. Vale frisar, no entanto, que tal previsão somente se aplica aos crimes de natureza estadual. Os crimes de natureza federal serão julgados pelo Tribunal Regional Federal (TRF) e os crimes de natureza eleitoral serão julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Nesse sentido, tem-se o que se encontra disposto na Súmula 702 do STF: “A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau.” (BRASIL, 2003).

Por fim, convém anotar que, conforme o que se veicula na Súmula nº 164 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹¹ e na Súmula nº 703 do STF¹², mesmo após a extinção do mandato ou exoneração do cargo, o prefeito continua respondendo por crime de responsabilidade pelas condutas adotadas na sua gestão, isto é, pelos fatos cometidos no exercício do cargo. Sendo assim, seja em razão de crime comum ou crime funcional, o gestor municipal continuará responsável pelos seus atos, ainda que finalizado o mandato.

¹¹ Súmula 164 do STJ: “O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no art. 1º do Dec.-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.” (BRASIL, 1996).

¹² Súmula 703 do STF: “A extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do DL 201/67.” (BRASIL, 2003).

2.8.3 Bem Jurídico Tutelado

No *caput* do art. 37 da CF, elencaram-se os princípios que devem nortear todas as ações empreendidas pela Administração Pública, destacando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Isso significa dizer que os predicados de uma gestão proba englobam condutas nos moldes da lei, da moral, livre de interesses pessoais, pública e eficiente, merecendo reprimenda estatal as condutas funcionais que estejam em dissonância com a ordem constitucional vigente.

O crime de corrupção passiva está previsto no art. 317 do CP, possuindo como bem jurídico tutelado a Administração Pública, em especial, a moralidade e a probidade administrativas, as quais devem atuar como marcos das ações estatais, pois o que se busca é a respeitabilidade e a integridade da conduta dos funcionários públicos, “constituindo a corrupção passiva a venalidade de atos de ofício, num verdadeiro tráfico da função pública” (BITENCOURT, 2022, p. [57]).

Apesar do conceito de Administração Pública não apresentar contornos bem delineados, seja pelas numerosas definições de doutrinadores, seja pela extensão dos campos em que ela se desenvolve, vale destacar a definição de Meirelles e Burle Filho (2016, p. 88-89), que assim a conceituam:

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. No Direito Público – do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo como à gestão mesma dos interesses da coletividade.

Diferentemente da esfera privada, na administração pública as ordens dirigidas ao administrador já estão positivadas nas leis, regulamentos, atos especiais, isto é, dentro da moral da instituição, isso porque:

A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é

o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 90).

Como menciona Masson (2018), a bem da verdade, os crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública, a exemplo da corrupção passiva, inegavelmente, violam o padrão imposto pela CF. Sendo assim, tais crimes representam uma forma de desvio de poder, já que o sujeito ativo, valendo-se da sua condição de agente público, afeta interesses da coletividade.

2.8.4 O Tipo Penal Previsto no Artigo 317 do Código Penal: adequação típica

Com o objetivo de manter o foco do estudo, merece destacar que, neste tópico, não se presta a definir em detalhes as variadas classificações doutrinárias conferidas ao crime de corrupção passiva, mas, sim, a estabelecer algumas linhas de compreensão do crime em estudo.

Na Ação Penal nº 470 (Caso Mensalão), instaurada em 2007, ficou bem pontuado no julgamento de 2012 que, em relação ao crime de corrupção, seja na modalidade ativa ou modalidade passiva, visa-se combater comportamentos de inegável ultraje à moralidade e à probidade administrativas, valores estes reconhecidos como pedras de toque no regime republicano brasileiro, podendo ser extraídos dos comandos constitucionais insertos no art. 37, *caput* e § 4º, da CF (BRASIL, 2013, p. 53133).

A censura criminal da corrupção é a reação mais eloquente da intolerância nutrida pelo ordenamento pátrio para com comportamentos subversivos da *res publica* nacional. A reação do ordenamento jurídico para com esses delitos é tão significativa que justifica o arcabouço sancionatório penal existente – até então utilizado como *ultima ratio* –, para combater os ilícitos praticados contra a Administração Pública e os interesses coletivos que ela representa (BRASIL, 2012, p. 53133).

Como é cediço, a legislação em vigor visa punir o desvio da função pública, de modo a penalizar tanto o corrupto (funcionário público), quanto o corruptor (terceiro), falando-se em corrupção passiva para a primeira situação e corrupção ativa para a última. Embora os crimes citados tenham relação entre si, é de se destacar que são intrinsecamente distintos e estruturalmente independentes, de modo que a presença de um não implica, desde logo, a caracterização do outro. Desse ponto em diante, convém prosseguir com o estudo do crime de corrupção passiva, o qual interessa a esta pesquisa.

Consoante o que se dispõe no art. 317 do CP, o crime de corrupção passiva possui natureza mista alternativa, ação múltipla e conteúdo variado, que se configura basicamente quando da solicitação, recebimento ou aceitação de vantagem indevida, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la (MASSON, 2018). Transcreve-se a seguir o referido dispositivo para uma melhor visualização:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. (BRASIL, 1940).

Da simples leitura, percebe-se a existência de 5 (cinco) elementos que integram o delito, quais sejam: (i) a ação de solicitar, receber ou aceitar; (ii) promessa de vantagem indevida; (iii) para si ou terceiro; (iv) direta ou indiretamente; e (v) ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela. Destrinchando cada conduta, Bitencourt (2022, p. [58]) apresenta, didaticamente, a seguinte explicação:

a) Solicitar, no sentido do texto legal, quer dizer pedir, postular, demandar, direta ou indiretamente, para si ou para outrem. Nessa modalidade é desnecessária a prática de qualquer ato pelo *extraneus* ou mesmo de sua simples anuência à solicitação do funcionário para que o crime se configure. A despeito de denominar-se corrupção passiva, ela implica conduta ativa, um agir, um fazer, na modalidade de “solicitar”, por exemplo. Trata-se de crime formal, de simples atividade, que se consuma com a mera solicitação; b) receber significa obter, direta ou indiretamente, para si ou para outrem, a vantagem indevida. Nessa modalidade, a iniciativa parte do *extraneus* a quem o funcionário público adere, isto é, não apenas aceita como recebe a oferta ou promessa daquele. À ação de receber corresponde o oferecimento ou a promessa de vantagem indevida, caracterizadora da corrupção ativa; c) aceitar representa a anuência do funcionário público à promessa indevida de vantagem futura ofertada pelo *extraneus*. Nessa modalidade, ao contrário da anterior, não há o recebimento da vantagem indevida, sendo suficiente que o funcionário mostre-se de acordo com a oferta, isto é, concorde com o recebimento futuro da promessa feita. É necessário que haja uma promessa formulada por um *extraneus*, que é aderida pelo funcionário público, aceitando recebê-la futuramente. Pressuposto dessa figura é a existência de promessa de vantagem indevida formulada pelo agente corruptor, configuradora do crime de corrupção ativa.

Essa vantagem indevida, por sua vez, é aquela que se enquadra como qualquer tipo de lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, que pode ter cunho patrimonial ou não, bastando que seja suficiente para corromper o funcionário venal, havendo, portanto, a mercancia da função pública (BITENCOURT, 2022).

Como o tipo penal não adotou nenhuma redação restritiva, a limitar a vantagem à natureza meramente econômica, parece-nos que a vontade do legislador foi considerar a vantagem sendo tanto a patrimonial (bens ou valores de cunho material e econômico), quanto a extrapatrimonial (bens ou valores de cunho moral e imaterial), bastando que seja ilícita e indevida.

Eis o entendimento definido na Ação Penal nº 470, *ipsis litteris*:

[...] não é necessário que o ato de ofício pretendido seja, desde logo, certo, preciso e determinado. O comportamento reprimido pela norma penal é a pretensão de influência indevida no exercício das funções públicas, traduzida no direcionamento do seu desempenho, comprometendo a isenção e imparcialidade que devem presidir o regime republicano (BRASIL, 2013, p. 53.137).

Nesse cenário, em consonância com esse entendimento, Prado (2019) acrescenta que, a despeito de alguns considerarem apenas a vantagem patrimonial como elementar do tipo, há de se acolher a acepção em sentido amplo, tendo em vista que o funcionário público pode se corromper, traficando com a função, sem que obtenha, necessariamente, uma contraprestação econômica, a exemplo de um agente público que comete o crime para alcançar um posto funcional, favores sexuais, entre outras situações.

Faz-se necessário estabelecer uma relação objetiva entre a vantagem que gravita na corrupção e o ato praticado pelo agente, de tal modo que se extraia uma relação subjetiva, em que o interesse pessoal do funcionário alcance a retribuição e a vontade de outrem (*extraneus*), pois o detalhe primordial do crime de corrupção não se encontra na solicitação ou recepção de uma vantagem indevida pelo funcionário público, mas sim no desvio das funções a ele conferidas por lei a fins contrários aos interesses públicos e coletivos (PRADO, 2019).

A propósito, também merece destaque a previsão contida no § 2º¹³ do artigo 317 em análise, a qual traz a figura do crime de corrupção passiva privilegiada, em que o sujeito pratica a infração penal não com o intuito de obter uma vantagem indevida, mas sim cedendo a pedido de outra pessoa, anuindo a pedido ou deixando se corromper para agradar alguém (PRADO, 2019).

Em resumo, o crime de corrupção passiva consiste numa espécie de tráfico de influência, em que a solicitação, o recebimento ou a aceitação são compreendidas na esfera da prática ou omissão de ato inerente à função pública exercida. É indispensável, pois, a existência de uma relação de troca entre a conduta praticada e a vantagem auferida, para que

¹³ “§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem [...]” (BRASIL, 1940).

se configure a prática de corrupção, sendo fundamental que o agente tenha consciência que recebe determinada vantagem como contraprestação de alguma conduta por ele realizada.

Sublinha-se que se trata de um crime formal, de consumação antecipada ou de resultado cortado, pois se configura quando o funcionário público solicita, recebe ou aceita a promessa de vantagem indevida, sendo irrelevante se o agente receberá a vantagem, pois o recebimento é mero exaurimento (MASSON, 2018). É, portanto, delito de mera atividade, que se consuma independente da vantagem.

Além disso, possui conteúdo variado, comissivo, especial, próprio, unissubsistente e de forma livre, cujo tipo subjetivo exige a presença do dolo, manifestado através da consciência e vontade de praticar, omitir ou retardar a prática do ato funcional com o especial fim de agradar alguém (PRADO, 2019).

Veja-se que o nítido propósito do legislador foi punir o tráfico da função pública, debilitando o abusivo exercício do *munus* público e as prerrogativas que lhe são inerentes; logo, dada a relevância conferida pelo legislador ao bem jurídico tutelado, é que o tipo penal pune tanto o agente que recebe vantagem, quanto aquele que não recebe vantagem indevida, mas satisfaz e atende aos interesses de terceiros. Essa preocupação decorre da necessidade de assegurar os deveres inerentes à lealdade, à fidelidade e ao cumprimento do dever funcional, buscando sempre evitar efeitos negativos para a Administração Pública.

2.8.5 Sujeitos Ativo e Passivo

O tipo previsto no art. 317 do CP, também denominado peita ou suborno, possui natureza especial, pois somente pode ser cometido por funcionário público, ou seja, o sujeito somente pode ser o funcionário público que, mesmo não estando no exercício da função pública, por encontrar-se afastado (por motivos de férias, licença, entre outros), ou, ainda, prestes a assumir a função, utiliza-se dela para praticar o crime.

É o mesmo que dizer que o simples exercício de uma função pública configura o agente político como funcionário público para fins penais e, por conseguinte, como sujeito ativo, ainda que não tenha assumido a função.

Convém anotar que o sujeito ativo pode, ainda, consorciar-se com terceira pessoa para a prática do crime, denominado de *extraneus*, incidindo o disposto no art. 29 do CP (BITENCOURT, 2022).

Nesse caso, responde pelo crime em coautoria ou participação o funcionário ou particular que auxilia na prática criminosa, não se podendo configurar coautor aquele que

concede vantagem indevida, respondendo, assim, pelo crime de corrupção ativa. É o típico caso em que a lei excepciona o art. 29 do CP, fazendo um dos participantes do crime responder por infração penal diferente daquele pelo qual o funcionário público responderá (MIRABETE; FABBRINI, 2021).

De outra banda, o sujeito passivo é o Estado (União, Estado, Distrito Federal e Município), bem como a pessoa física ou jurídica prejudicada pela conduta criminosa. É, pois, o Estado-Administração e toda entidade de direito público eventualmente lesada, quando o agente solicita a vantagem indevida (MASSON, 2018).

3 O MICROSSISTEMA DO CONSENSO NO DIREITO BRASILEIRO

Dada a constante evolução da sociedade decorrente da globalização¹⁴, vivencia-se uma nova forma de atuação da Justiça, isto é, uma reengenharia do processo que demanda uma modificação estrutural do Poder Judiciário. A cristalina experiência dos espaços de consenso segue uma tendência mundial. A lentidão do Judiciário, somada aos infindáveis mecanismos recursais, põe em xeque a paz social, sobretudo quando delitos graves são atingidos pelo fenômeno da prescrição (TURESSI, 2019).

Verifica-se que diversos países vivenciam intensos debates acerca da ampliação dos métodos consensuais para a solução de controvérsias penais, em razão de o sistema de Justiça Penal até então utilizado ser caro, lento, pouco efetivo e descumpridor das finalidades almejadas. Ao mesmo tempo em que se busca transparência no sistema de Justiça Penal, busca-se, também, resultados socialmente adequados, sob pena de o sistema de Justiça ser visto como algo míope e desconectado do mundo real. (TURESSI, 2019).

Nessa linha de pensamento, aborda-se neste capítulo, o microssistema do consenso no Direito brasileiro, discutindo-se, mais especificamente, a Justiça consensual e os instrumentos consensuais no Direito Penal, a eficiência e a celeridade da justiça consensual e as garantias fundamentais, a aplicação da multa penal na visão de Gary Becker, a administrativização do Direito Penal e a aplicação de sanções pelas autoridades administrativas e a principiologia do consenso no Direito brasileiro.

3.1 JUSTIÇA CONSENSUAL PENAL: Aspectos Gerais

O termo consenso remete à ideia de consentimento ou de acordo, posicionando-se, no universo jurídico, nos ramos do Direito Civil e Direito Comercial. Trata-se de um elemento de formação dos contratos e, assim, de assunção de obrigações entre as partes envolvidas. O consenso é o ponto convergente no qual os interesses divergentes se unem, proporcionando a realização de um negócio jurídico (LEITE, 2009).

Os meios consensuais guardam registros históricos desde a época da ditadura militar, quando as tratativas eram operacionalizadas com o emprego de abuso e tortura para se obter a confissão, havendo sacrifício de direitos indisponíveis. Devido a tal prática, é que subsiste até

¹⁴ Consoante ao que Leite (2009, p. 17) adverte: “As tentativas de interpretar a configuração atual da sociedade, em regra, fazem referência à globalização, como conceito revelador de uma época caracterizada, dentre outros aspectos, pela rapidez das comunicações, pelo acelerado desenvolvimento tecnológico e pela influência da economia”.

hoje certa resistência dos operadores do direito em adotarem o sistema do consenso no processo penal brasileiro. A esse respeito, Mendonça (2017, p. 63) apresenta o seguinte comentário:

Esse comportamento histórico é importante e influencia a análise do tema. No processo penal brasileiro há ainda grande resistência aos acordos entre acusação e o imputado por parte de parcela dos operadores em razão do histórico de abusos e coerções por parte dos órgãos de investigação, que são vistos, infelizmente, até a presente data. O uso sistêmico da tortura para obter confissões e colaborações, por parte de agentes do Estado, durante a ditadura, influencia a análise por parte dos operadores, em especial aqueles que vivenciaram referido período. Ademais, a prática ainda é presente no Brasil até os dias atuais.

Não bastasse isso, há de se mencionar que os países detentores de altos índices de corrupção apresentam maior desinteresse na prática do consenso, em razão da desconfiança que nutrem em relação às autoridades públicas responsáveis pela persecução penal. Todavia, isso não impede a criação e o incentivo do consenso no processo penal brasileiro, desde que as garantias constitucionais sejam devidamente atendidas (MENDONÇA, 2017).

Em breve digressão sobre a adoção dos meios consensuais, observa-se que, no preâmbulo da CF¹⁵, ressaltou-se a importância da solução pacífica das controvérsias, assim como no art. 98, inc. I¹⁶, incentivou-se a busca de soluções dialogadas ou consensuais no processo penal, em contraposição aos modelos coativos e verticalizados, previstos para solução de demandas criminais. Tanto o é que a CF criou o sistema dos juizados especiais criminais, estabelecendo o que seriam as infrações de menor potencial ofensivo. Ela permitiu, ainda, perante o juízo criminal, a celebração de acordo civil, transação da pena e suspensão condicional do processo (GIACOMOLLI; VASCONCELOS, 2015).

É possível observar, ainda, que a valorização dos meios alternativos encontra semelhança em outras legislações, as quais dispõem sobre a possibilidade de celebração de acordos, inclusive, quando se trata de matéria de Direito Público. Nessa linha de raciocínio, destacam-se o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, em que se trata da possibilidade da realização de Termo de Ajustamento de Conduta; os arts. 35 a 39 da Lei nº 13.140/2015, em que se trata da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a

¹⁵ “[...] com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (BRASIL, 1988).

¹⁶ “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - Juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.” (BRASIL, 1988).

autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública; a Lei nº 13.874/2019, que trata da liberdade econômica; a Lei nº 13.988/2020, que trata da transação no Direito Tributário; os arts. 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013, em que se traz a previsão do Acordo de Leniência; e a Lei nº 13.129/2015, que trata da arbitragem na Administração Pública.

Outrossim, merece destaque o art. 76 da Lei nº 9.099/1995, em que se prevê a transação penal; o art. 4º da Lei 12.850/2013, em que se traz o instituto da colaboração premiada; o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, recentemente modificado pelo art. 17-B, em que se trouxe a possibilidade expressa e a definição das condições mínimas para celebração de Acordos de Não Persecução Cível; e o art. 28-A do CPP, em que se trata do ANPP.

Na mesma linha de compreensão, o CNJ, por meio da Resolução nº 125/2010 – que dispõe sobre a política de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário –, vem priorizando a utilização de meios alternativos de resolução de litígios, com vistas à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social.

Da mesma forma, o novo CPC, visando à construção de uma justiça eficaz, apregoa, em seus §§ 2º e 3º do art. 3º, que cabe ao Estado, aos Juízes, aos Advogados, aos Defensores Públicos e aos membros do MP fazerem o bom uso da Justiça Consensual quando da resolução de conflitos.

A Justiça Consensual surge, assim, como o primeiro passo obrigatório de qualquer demanda judicial. Ao mesmo tempo, ela é considerada como um grande desafio para os operadores do Direito, sobretudo porque surge a partir de um ambiente quase desértico nas negociações processuais, outrora marcado pelo paternalismo e rigidez procedimental. Trata-se de “um novo caminho criado pela legislação, caracterizado pela autonomia e pelo empoderamento das partes, mesmo em processos punitivos” (TAVARES, 2018, p. 37).

Convém dizer que os meios alternativos de conflitos surgiram como um movimento que abarca os setores público e privado da sociedade, cujo objetivo é estabelecer outros roteiros à composição de litígios inerentes aos conflitos sociais. Caracteriza-se como uma mutação do sistema contemporâneo – aquele marcado pelo direito impositivo, rígido, com regras pré-estabelecidas pelo Estado –, para um sistema flexível – que segue a tendência de um direito negociado, marcado pela forte característica da contratualização –, ampliando-se a possibilidade de resolução de lides (LEITE, 2009).

Atentando-se a um cenário de inúmeros questionamentos quanto à capacidade do sistema criminal atual, variadas são as propostas de mudanças no processo penal tradicional, sendo uma das principais a simplificação procedimental, por meio da qual se objetiva encurtar o caminho necessário à aplicação de uma sanção penal.

Atrelada a essa ideia, Leite (2009, p. 57-58) acrescenta ainda a seguinte reflexão:

Se analisarmos o modelo consensual penal, em comparação com os modos alternativos, podemos entender que a expansão dos acordos processuais penais indica o avanço dessa justiça negociada do processo penal, não para excluir a presença do Estado, mas para diversificar as respostas aos comportamentos delitivos. De fato, é fundamental que exista na sociedade, modos de resolução dos conflitos que evitem a instância judicial ou que atuem em parceria com esta, conforme a natureza das divergências existentes entre as partes. É importante também que, no contexto do processo que se desenvolve perante os órgãos jurisdicionais, haja a previsão de soluções menos conflituosas, que favoreçam a participação e o diálogo. É, em síntese, a ideia de pluralidade acima ressaltada, fazendo coexistirem, em seus respectivos âmbitos, uma justiça formal, rígida, e um modelo consensual.

A despeito de haver uma maior referência à celeridade processual, a justiça consensual também está relacionada a questões de política criminal, em que se busca afastar a estigmatização decorrente de um processo, o qual poderia gerar a dificuldade de reintegração social do agente ao convívio em comunidade, promovendo, ademais, a vitimização do ofendido. Além disso, busca-se impedir a fixação de baixas penas privativas de liberdade que apenas colocariam em risco indivíduos de menor periculosidade com o sistema carcerário (LEITE, 2009).

Nesse sentido, Barros (2021, p. 33) leciona o seguinte ensinamento:

[...] os acordos criminais representam uma resposta estatal ao crime que mais se identifica com o paradigma consensual, pois visa à satisfação das expectativas sociais por justiça, representando uma solução alternativa legal convencional de elevado custo social e financeiro, vez que, de forma rápida e objetiva, permite que se gaste menos recursos com a solução de conflitos menores, reduz a ocorrência de prescrição de crimes, além de trazer uma resposta célere à sociedade.

A propósito, quanto ao tempo de tramitação de feitos criminais em termos estatísticos, vale destacar que, segundo dados levantados pelo Relatório Justiça em Números 2021 do CNJ, o qual tem o objetivo de conferir transparência e publicidade em relação aos andamentos dos litígios no Poder Judiciário, foram ajuizados, em 2020, 2,2 (dois vírgula dois) milhões de casos novos criminais, sendo 1,5 (um vírgula cinco) milhão correspondente a 56,5% (cinquenta e seis vírgula cinco por cento) na fase de conhecimento de 1º grau; 11,1 (onze vírgula um) mil correspondentes a 0,4% (zero vírgula quatro por cento) nas turmas recursais; 573,5 (quinhentos e setenta e três vírgula cinco) mil correspondentes a 21,4% (vinte e um vírgula quatro por cento) no 2º grau; e 140,2 (cento e quarenta vírgula dois) mil correspondentes a 5,2% (cinco vírgula dois por cento) nos Tribunais Superiores. Além dos 2,2 (dois vírgula dois) milhões, foram iniciadas 441,7 (quatrocentas e quarenta e um vírgula sete)

mil execuções penais correspondentes a 16,5% (dezesseis vírgula cinco por cento), totalizando 2,7 (dois vírgula sete) milhões de casos novos criminais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Vale destacar também que a Justiça Estadual lidera o *ranking* de maior representatividade de litígios do Judiciário, totalizando um percentual de 70,8% (setenta vírgula oito por cento) da demanda, e 92,6% (noventa e dois vírgula seis por cento) na área criminal.

Consta, ainda, no referido relatório, que a Justiça Eleitoral de 2º grau é a única em que o processo criminal demora mais que o não criminal. Na Justiça Federal de 2º grau, o feito criminal leva em média 1 (um) ano e 1 (um) mês. Já no 2º grau da Justiça Estadual, a média é de 7 (sete) meses e, por fim, em âmbito de STJ, o qual recebe recurso de ambos os segmentos, estadual e federal, a média é de 5 (cinco) meses. Comparados aos processos não criminais, o relatório revela que os casos criminais duram 4 (quatro) meses a menos.

Na fase de conhecimento de 1º grau, o tempo do processo criminal é maior que o do não criminal, o que apresenta uma taxa de congestionamento criminal equivalente a 75% (setenta e cinco por cento), superior a não criminal, que é equivalente a 66,8%, para essa fase/instância. Na Justiça Federal, o tempo médio do processo criminal na fase de conhecimento de primeiro grau – 2 (dois) anos e 9 (nove) meses – chega a ser mais que o dobro do processo não criminal. Na Justiça Estadual, os processos criminais duram uma média de 2 (dois) anos e 11 (onze) meses até o primeiro julgamento.

Consta, ainda, do referido relatório que, dentre os tribunais federais, eleitorais e estaduais no Brasil, as execuções criminais privativas de liberdade arquivadas no ano de 2021 atingiram um tempo médio de baixa de 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses na Justiça Estadual e de 3 (três) anos e 1 (um) mês na Justiça Federal.

Isso significa dizer que esses marcadores temporais são maiores que a média até a baixa do processo na fase de conhecimento, ou seja, até o início da execução penal ou até a remessa do processo em grau de recurso para o 2º grau, que foi de 2 (dois) anos e 11 (onze) meses na Justiça Estadual e de 2 (dois) anos e 9 (nove) meses na Justiça Federal.

Diante da demonstração dos dados apresentados, percebe-se que o monitoramento de processos criminais se torna cada vez mais necessário, não sendo admissível que delitos graves sejam alcançados pela prescrição da pretensão punitiva ou executória estatal e que infundáveis mecanismos recursais sejam utilizados de forma desarrazoada.

3.1.1 Instrumentos Consensuais no Direito Penal

O apego ao positivismo exacerbado, cujas mentes foram construídas sob o modelo processual advindo de doutrinas elaboradas no século XVIII, e que foram incorporadas ao Brasil na década de 40, com o CP e o CPP, afastou a cultura do consenso na justiça criminal brasileira, sendo, portanto, a prática da justiça negociada ainda incipiente.

No Brasil, somados ao novel ANPP – que será estudado mais detalhadamente no próximo capítulo –, atualmente, existem 7 (sete) modelos alternativos de solução de conflitos penais aplicáveis, a saber:

- a) Composição civil dos danos, prevista no art. 72 da Lei nº 9.099/1995, que ocorre, na audiência preliminar – presentes os sujeitos processuais (Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, todos acompanhados pelos seus respectivos causídicos) –, quando o magistrado esclarece sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade;
- b) Transação penal, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099/1995, que se dá quando, “havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta”;
- c) Delação ou colaboração premiada, disposta no art. 4º, § 4º da Lei nº 12.850/2013, quando, a requerimento das partes, o juiz poderá conceder o perdão judicial, reduzir a pena privativa de liberdade em até 2/3 (dois terços) ou substituí-la por restritiva de direitos, desde que o sujeito tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal. Pode, ainda, o Ministério Público deixar de oferecer denúncia em determinadas situações;
- d) Acordo de leniência, nos termos do art. 87 da Lei nº 12.259/2011 e art. 16 da Lei nº 12.846/2013, o qual tem sido firmado por intermédio do Ministério Público, nos processos envolvendo crimes contra a ordem econômica relacionados à prática de cartel e os tipificados no artigo 288 do CP;
- e) Parcelamento de débito tributário, o qual ocorre antes do recebimento da denúncia e tem o condão de suspender a pretensão punitiva, nos termos do art. 83, § 2º da Lei nº 9.430/1996; e

- f) Termo de ajustamento de conduta ambiental, disposto no art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/1985, que se dá quando “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Diante das previsões legais acima citadas, demonstra-se que o Direito, tanto o Penal quanto o Administrativo, vem caminhando para uma melhor adoção de métodos consensuais, seja no direito público, seja no direito privado.

3.2 EFICIÊNCIA E CELERIDADE DA JUSTIÇA CONSENSUAL E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O sentimento de insatisfação não é característica exclusiva do Poder Judiciário, mas também de vários setores atingidos pelas sociedades industrializadas e ditas pós-modernas, em que a criminalidade encontrou espaço para se fixar, reinventar-se e tornar-se organizada. Nesse contexto, há muito já se fala em uma crise da justiça, que se caracteriza pela inoperância dos sistemas jurídicos em atenderem às demandas de uma vida mais social e dinâmica, levando-se em conta a rapidez com que os conflitos sociais tendem a ocorrer e a variar cada vez mais no contexto da globalização (LEITE, 2009).

Reconhece-se que, por muito tempo, o sistema penal foi marcado por bases estruturantes substancialmente contenciosas, em que a cultura jurídica difundida, até então, alertava sobre uma possível e equivocada violação dos princípios e garantias constitucionais, caso fosse aplicada a justiça negocial.

Caminhando-se ao lado do processo clássico e visando-se a um processo penal mais justo e célere, em que o foco seja uma solução construtiva (reparadora), e não meramente retributiva (punitiva), legitima-se, atualmente, um perfil de processo penal mais eficiente, marcado por uma característica instrumental, empírica, em que os direitos e garantias das partes sejam respeitados.

Trata-se de um influxo de nova ideias em que os conceitos de consenso e garantismo se completam na busca de um processo penal eficiente e eficaz, que permita, no menor tempo possível, dentro da razoabilidade e estrita legalidade, o alcance de um resultado justo e próximo ao fim colimado, qual seja: a paz social (MORAES; BECHARA, 2022).

A morosidade do processo penal tradicional, a sobrecarga do aparato judiciário, o aumento da criminalidade, o aumento do número de processos, a necessidade de

descongestionamento do judiciário, a lentidão no julgamento, entre outras causas, impõem a simplificação dos procedimentos – com a eliminação de algumas fases procedimentais – e, por consequência, a adoção de procedimentos mais dinâmicos e práticos, com a importação de respostas rápidas e consensuais para o direito brasileiro (ARANTES, 2015).

Há quem trate como sinônimas as expressões eficiência e celeridade. Para aqueles que fazem a diferenciação, como Fernandes (2005 *apud* ARANTES, 2015), a eficiência é caracterizada como a capacidade de algo produzir algum resultado, seja um ato, um meio de prova, um meio de investigação, sendo eficaz o ato que produz o efeito positivo e almejado enquanto a celeridade se refere à ideia de rapidez propriamente dita com que o ato realizado.

O certo é que o binômio eficiência-celeridade tem aberto novos caminhos para o processo penal moderno, assim como tem gerado grandes preocupações no que diz respeito à tensão existente entre a agilidade processual e a flexibilização das garantias constitucionais (ARANTES, 2015).

A propósito, tal preocupação se deve à própria exposição de motivos do CPP de 1941, que abraçou a eficiência e a celeridade. Na referida exposição, o legislador registrou a busca da eficiência e energia na ação repressiva do Estado¹⁷, bem como rotulou os direitos fundamentais.¹⁸

Sobre a relação da justiça negociada e a eficiência, Lopes Junior (20--) posiciona-se no sentido de que a busca da celeridade inerente à justiça negociada não é capaz de respeitar os direitos e garantias individuais. O autor acredita que o Direito Penal não pode dispensar o processo, já que a pena sem processo perde a sua aplicabilidade.

Ele compreende, pois, que a instrumentalidade do processo penal é o fundamento da sua existência, com a especial característica de instrumento de proteção de direitos e garantias individuais. A conotação relacionada à pena, às garantias constitucionais e aos fins políticos e sociais do processo é o que se denomina de instrumentalidade garantista.

Em outras palavras, percebe-se que o autor ressalta que o processo deve ser instrumento de proteção em favor das garantias constitucionais; em razão disso, a justiça negociada deve ser rechaçada, pois não faz parte do sistema acusatório e viola os princípios do sistema garantista, afastando o direito constitucional do devido processo legal.

¹⁷ A Exposição de Motivos do CPP assim se dispõe no artigo 30: “A regra é análoga à das leis em vigor sobre tráfico de tóxicos e tem sido aplicada pelo Supremo Tribunal Federal aos processos por crimes de tráfico internacional de entorpecentes, para viabilizar a celeridade dos julgamentos.” (BRASIL, 1983).

¹⁸ “52. O Projeto assegura ao ser humano submetido à *persecutio criminis* a amplitude do direito de defesa prescrita no artigo 153, § 15, da Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos do Homem.” (BRASIL, 1941).

Pereira (2019) questiona que muito se insiste que o processo penal é formalmente burocrático, que possui recursos infundáveis, de modo que impera a impunidade. E, de fato, não há como negar. Porém, para o autor, ao invés de se verificar a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, deveria se pensar numa nova fórmula de efetividade da lei penal.

Sobre a comparação da justiça penal negociada com os elementos consensuais do processo civil, Pereira (2019) ainda adverte que, por mais que seja tendência aproximar o processo penal brasileiro dos elementos estruturais do negócio jurídico, fato é que tais comparações, na maioria das vezes, são comprometedoras para o processo civil.

Isso, porque no processo penal a situação jurídica do autor e réu são distintas, desiguais, possuindo o Estado maior preponderância, por isso a importância de se atentar para o sistema acusatório brasileiro estampado na CF.

Assim, para Pereira (2019), o processo existe para proteger o sujeito de arbitrariedade, devendo ser garantido ao jurisdicionado o direito fundamental a um processo justo, a fim de preservar os seus direitos, em especial, no campo penal condenatório, como consequência da própria liberdade individual.

Moraes e Demercian (2017), por sua vez, entendem que o processo nada mais é que um fenômeno a ser dissecado, em que não se pode suprimir a autodeterminação do acusado, pois ele é dotado de discernimento para avaliar a melhor e mais conveniente maneira de enfrentar o Estado, seja através do consenso, seja através do conflito.

Postergar a resolução de um conflito significa ampliar a agrura do réu em responder a um longo processo penal, sujeitando-o, inclusive, a uma sanção com pena maior àquela negociada inicialmente. Pode gerar, também, a ocorrência de uma punição num momento em que não se mostre, do ponto de vista individual ou social, necessária e suficiente, por muitas vezes esta já ter sido alcançada pela prescrição (MORAES; DEMERCIAN, 2017).

Com uma visão intermediária, Grinover (1998) defende que pode haver um equilíbrio entre a eficiência e o garantismo, pois os valores constitucionais podem ser alcançados no novo processo penal. Acrescenta que os procedimentos e as garantias constitucionais podem ser conciliados nesse processo de simplificação processual.

Nesse mesmo sentido, Fernandes (*apud* ARANTES, 2015) sustenta o equilíbrio entre a eficiência do sistema e o garantismo, mas tal equilíbrio pressupõe uma ponderação entre as medidas alternativas consensuais que acarretam agilidade e os limites possíveis de disposição de direitos fundamentais pelo investigado ou acusado. Deve haver o direito ao procedimento ordinário que assegure as quatro fases existentes, quais sejam: investigação, fase

intermediária, instrução e julgamento, ocorrendo, assim, a plena atuação das garantias constitucionais.

Quanto à extensão, Turessi (2019) ensina que o princípio da duração razoável do processo, embora não previsto expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, encontra guarida na Convenção Europeia de Defesa dos Direitos e das Liberdades Fundamentais, de 1950, representando uma máxima acolhida na dogmática dos direitos fundamentais.

Ao mesmo tempo em que se prega ser um direito subjetivo do réu ver solucionado o seu processo criminal com a maior agilidade possível – garantindo o tempo necessário para que todos os seus direitos e garantias sejam assegurados, respeitados e exercidos –, o referido autor entende que tal princípio impõe o estabelecimento de limites. Nesse sentido, Turessi (2019, p. 183) apresenta a seguinte explicação:

Falar em tempo necessário importa estabelecer limites. A ilimitada duração do processo, notadamente do processo penal, mesmo nas hipóteses de réu solto, não afeta apenas as partes nele envolvidas. Ao lado de indevidas prescrições, afeta, também, as expectativas sociais e a crença na resolução de conflitos da celeridade que, em regra, acaba sendo sumariamente ignorada.

Brandalise (2016) doutrina no sentido de que o sujeito pode dispor dos seus direitos fundamentais, desde que haja respeito à autonomia da vontade e seja assegurado o objetivo ressocializador que a negociação possibilita. Tanto a renúncia como o não exercício de um direito fundamental têm pontos de convergência, revelados no fortalecimento do Estado, ante a concordância do titular do direito em ver-se enfraquecido em sua posição jurídica.

Brandalise (2016) adverte, ainda, que não se pode esquecer que todo processo implica riscos, além de ser ele próprio uma punição. A vontade do acusado em aceitar ou tolerar o risco deve ser respeitada, pois ela servirá como um indicativo de escolha em favor de uma condenação com maior ou menor grau de severidade.

A negociação da sentença criminal deve ser norteadada pelo consenso, livre de coação, não significando renúncia a direitos, mas exercício deles, a fim de tornar mais fácil a tramitação do processo, até porque a proteção excessiva do acusado ameaça o próprio Estado Democrático de Direito, no sentido de violação das garantias constitucionais asseguradas a todo e qualquer indivíduo.

Os direitos fundamentais não possuem caráter absoluto, por isso devem estar em consonância com outros valores individuais, sociais e apresentar concretude com os interesses comunitários, exigindo-se das partes, em especial, do Estado, a boa-fé e o cumprimento das

condições impostas, em razão da segurança jurídica e da confiança na aplicação dos mecanismos jurídicos disponíveis. Seja qual for a manifestação do investigado/acusado, esta deve ser realizada de forma livre, esclarecida e consciente, preservando-se a sua condição enquanto sujeito de direito (BRANDALISE, 2016).

Fernandes (2001) complementa que a dinâmica do processo naturalmente se destina a um resultado específico, estabelecendo uma tensão instrumental entre meios e fins. Ele entende que a celeridade não deve funcionar como um fim em si mesmo, pois deve impor a construção de um modelo de processo que promova uma maior funcionalidade em termos de política criminal.

Nisso, o referido autor explica que os mecanismos que levam em conta o fator tempo, de fato, buscam solucionar os problemas com vistas a atingir uma maior eficácia, tendo em vista uma racional gestão de política criminal. Contudo, ao mesmo tempo em que se busca uma maior eficiência e uma maior funcionalidade na atuação do novo processo penal, não se deve esquecer das garantias constitucionais e dos princípios imanentes ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal.

Ampliando-se essa discussão, constata-se que Fischer (2022) defende a necessidade de se avançar com a justiça negociada para que aspectos positivos sejam alcançados com os acordos penais, prezando-se sempre pela proteção dos princípios do Direito, como um *núcleo essencial e irredutível* dos direitos fundamentais. Ele propõe a visualização integral das garantias fundamentais, de forma que todos os direitos constitucionais sejam observados, através da maximização da ampla defesa e proteção dos interesses do próprio e suposto autor do fato criminoso.

Leite (2009) destaca que, no campo da busca da celeridade processual, ganha destaque os institutos consensuais penais e outros instrumentos voltados à desburocratização e simplificação do processo. Entretanto, ela entende que não se pode confundir os conceitos de celeridade, simplificação e justiça consensual. Nos termos da autora:

Em regra, a simplificação de procedimentos e a introdução de acordos que visam a concluir o processo antecipadamente são ferramentas postas à disposição de uma justiça mais expedita. No entanto, celeridade e simplificação são idéias (*sic*) mais abrangentes, que se manifestam por técnicas variadas, exigindo ou não o consenso. (LEITE, 2009, p. 65).

Moraes e Demercian (2017) destacam que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, em matéria de direito processual penal, devem ser unificados para uma melhor compreensão. Eles entendem que a concretização de tais conceitos não pode ocorrer a todo

custo, sem observância de outros parâmetros, pois não é compatível com o Estado Democrático de Direito buscar-se, a todo custo e com a máxima economia processual, a punição, tampouco, sob o pretexto de salvaguardar as garantias fundamentais, empregar-se um falso sistema de direitos, sacrificando-se a segurança pública e a paz social.

Nesse passo, compreendem os autores que um processo penal eficiente é aquele que se caracteriza de forma clara, concreta, dentro de um sistema de direitos e garantias das partes, abraçado por um procedimento que se desenvolva num prazo razoavelmente curto, a fim de atender a um resultado justo, o que significa dizer:

Um processo penal eficiente e eficaz é aquele que permita, no menor tempo possível, dentro do critério da razoabilidade, dentro da estrita legalidade e observância aos direitos e garantias individuais ligados ao devido processo legal, o atingimento de um resultado que seja justo e se aproxime do fim colimado, qual seja, a segurança pública e a paz social, mas não à custa de subtrair do indivíduo – da forma que melhor lhe convier – todos os instrumentos de defesa contra o eventual abuso do poder punitivo Estatal (MORAES; DEMERCIAN, 2017, p. 27).

Convém dizer que o processo penal vivencia o constante dilema entre a garantia dos direitos humanos e a eficiente repressão, mas é preciso destacar que a celeridade processual é decorrência da presunção de inocência, porquanto um processo lento gera sofrimento desnecessário ao arguido, compromete a vida pessoal e profissional do investigado/acusado, bem como a sua liberdade e paz social, eternizando a estigmatização inerente à própria vinculação a um processo criminal (BRANDALISE, 2016).

Por isso, a celeridade, a produtividade e a eficácia guardam forte relação com a ideia de justiça, visto que proporcionam maior adequação à decisão a ser proferida no caso concreto, além de protegerem os interesses do acusado, o qual poderá se resguardar da violação de seus direitos e rotulação que fere a presunção de inocência (BRANDALISE, 2016).

Seja qual for a opinião adotada, o que se deve visar, em verdade, é um equilíbrio entre os instrumentos da justiça consensual e a eficiência, buscando-se sempre uma solução de compromisso entre a funcionalidade e as garantias, para que ambas possam conviver harmonicamente. Buscam-se, assim, meios que permitam concretamente a resolução de conflitos num tempo razoável, desde que respeitadas as garantias individuais e o devido processo legal.

Isto posto, não se pode admitir, obviamente, um processo penal rápido, que atenda prontamente às necessidades do sistema de justiça criminal, mas que não observe as garantias constitucionais que foram duramente adquiridas ao longo das últimas décadas, pois, assim,

estar-se-ia visando à celeridade processual em detrimento de princípios constitucionais, os quais devem ser prontamente preservados e assegurados num Estado Democrático de Direito.

3.3 APLICAÇÃO DA MULTA PENAL NA VISÃO DE GARY BECKER

Sob uma abordagem econômica, Becker (1974) aborda os custos sociais suportados pela sociedade quando do cumprimento da sanção penal, a qual arca com as consequências do crime e com as despesas necessárias à manutenção da prisão do agente criminoso. O economista ressalta que o custo de uma prisão envolve a soma de todos os rendimentos perdidos adicionados ao valor atribuído às restrições ao consumo e à liberdade.

Em termos quantitativos/econômicos, os custos de uma prisão, de uma liberdade condicional, de uma institucionalização, envolvem gastos com guarda, supervisão, edifícios, alimentação, entre outras despesas, o que implica dizer que as punições não afetam apenas os seus infratores, mas também outros membros da sociedade. Em outras palavras, o custo social total das punições corresponde a soma do custo para os infratores mais o custo ou menos o ganho para outros (BECKER, 1974).

Embora seja pragmática e tentadora a ideia de aplicação de multa reparatória a título de sanção penal, Becker (1974) deixa claro que existem determinados crimes, dadas as suas características, o modo de execução e as consequências penais – não só para a sociedade, mas, também, para os ofendidos –, que não podem dispensar a pena de prisão, pois nenhuma reparação seria suficiente para recompor a situação da vítima.

Em complementação à essa ideia, na linha da efetividade processual, tem-se que a defesa da otimização de punições se daria com a aplicação de multas para certas infrações penais, de modo que haveria uma alocação de recursos para a sociedade. Contudo, conforme Campos (2008) adverte, seria necessário que o valor dessas multas se igualasse ao benefício angariado na atividade ilegal. Ou seja, o valor monetário desembolsado pelo sujeito deveria corresponder ao prejuízo marginal causado pela ofensa, a fim de compensar as vítimas do crime.

Isto posto, no que diz respeito aos ensinamentos de Becker (1974), pode-se dizer que o objetivo das penas é minimizar a perda social da infração, isto é, os custos sociais e econômicos suportados pela sociedade para o cumprimento de uma sanção penal, especialmente, privativa de liberdade. Por tais motivos, sugere que as penas deveriam depender do dano total causado pelos ofensores, oportunidade em que os criminosos compensariam os custos da sua conduta contagiosa.

Caso o custo social de prender, de condenar e de punir infratores fosse zero, e se cada crime causasse apenas danos externos do que ganhos privados, a perda social de ofensas seria minimizada com a adoção de altas punições aptas a eliminarem todas as ofensas, sendo possível estabelecer um valor monetário das penalidades igual às multas impostas.

Todavia, sabe-se que existem casos, como o estupro e o homicídio, em que o prejuízo causado à vítima excede à esfera vantajosa do criminoso, não sendo possível a aplicação das multas, porque as vítimas não poderiam ser compensadas pelos ofensores por meio de valores exclusivamente monetários. Nesses casos, o economista recomenda cumular a multa com a pena de prisão, sem prejuízo de outras formas de punições suficientes e necessárias no caso concreto.

Igualmente, Becker (1974) enfrenta a questão de que as multas não podem, e nem devem, ser aplicadas de maneira indiscriminada para todo e qualquer delito, pois tal medida poderia ser encarada como imoral, revelando a falsa ideia de que os delitos podem ser cobrados por cifras monetárias da mesma forma que se compra um pão.

Anota-se que Becker (1974) não defende que a prisão seja abolida, mas propõe o seu necessário bom uso, valendo-se da elasticidade da resposta, a depender das mudanças nas punições; logo, a substituição ou a mudança das penas variam à medida que os custos da apreensão, condenação e certeza da punição aumentam ou diminuem a quantidade ótima (em termos econômicos) de crimes.

Quanto às vantagens apresentadas pelas multas, é de se dizer que, não bastasse a recomposição ao *status quo ante*, a aplicação de multa em determinados crimes pode gerar economia à sociedade – especialmente às vítimas que não vão despender recursos com a execução de uma punição –, mudança de perspectiva quanto à reabilitação dos infratores e ausência de medo e raiva entre o ofensor e o ofendido (BECKER, 1974).

Se a diferença existente entre a multa e a pena de prisão reside na unidade de medida – porque uma se calcula em unidade monetária, e a outra, em unidade de tempo –, ponderando as suas vantagens e desvantagens, Becker (1974) entende que, a depender do crime, em termos de preço e contabilidade, otimização dos recursos públicos e restabelecimento das perdas econômicas da sociedade, em especial, recomposição das vítimas, seria preferível a multa como uma opção de punição; logo, a pena seria considerada o preço de uma ofensa.

Quanto ao valor, se os objetivos são diminuir as perdas sociais – e, por conseguinte, os danos causados à sociedade – em decorrência dos crimes, e não se vingar dos ofensores, Becker (1974) compreende que as multas devem ser calculadas de acordo com o dano causado, e não com base na renda, raça, sexo, cor ou religião, pois tais critérios poderiam

deturpar a utilidade desse instituto, fazendo uma distinção que não é prevista nem mesmo para a sanção privativa de liberdade.

Isso quer dizer que, mantendo-se a devida proporcionalidade, da mesma forma que o valor monetário das penas de prisão ótimas e de outras punições dependem do dano, a pena de multa deve ser inversamente proporcional aos custos e à elasticidade da reposta, e não diretamente à renda do infrator. Em relação àqueles que não poderiam arcar com os valores, eles deveriam se sujeitar a outras penalidades proporcionais aos valores das multas (BECKER, 1974).

3.4 A ADMINISTRATIVIZAÇÃO DO DIREITO PENAL E A APLICAÇÃO DE SANÇÕES PELAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

A sociedade contemporânea convive com perigos de forma clara, atual e potencial. Há muito já advertia Beck (2011) que a humanidade vive imersa em riscos de proporções globais e letais, sendo necessária a adoção de medidas preventivas e controladoras desses riscos. Essa maneira de conviver impacta diretamente o Direito enquanto instrumento de controle social.

É fato notório que a globalização vem transformando os Estados de tal modo que estes se veem obrigados a regular o mercado e a adotar um novo modo de intervenção estatal social e econômico. Nesse campo, a sociedade de risco expande-se, diuturnamente, com o aumento da criminalidade econômica, fazendo a sociedade repensar a necessidade de construção de uma nova concepção acerca dos requisitos da intervenção punitiva.

Em meio a essa expansão, surge, assim, um maior estreitamento do Direito Administrativo sancionador com o Direito Penal, dando origem à acessoriedade administrativa, que se apresenta por meio do suporte que as normas administrativas oferecerão às normas penais.

O Direito Administrativo passa a se valer do Direito Penal e vice-versa, como um reforço de gestão administrativa (SOUZA, 2019a). Ou seja, o fenômeno da administrativização do Direito Penal consiste num arranjo de legislações com características inerentes ao Direito Administrativo, ocasionando, por consequência, o expansionismo do Direito Penal.

Enquanto o Direito Penal tem a função precípua de proteger os bens jurídicos derivados da CF, havendo a previsão de sanções para aqueles que descumprem as regras

sociais criadas com o intuito de melhor administrar a sociedade, o Direito Administrativo apresenta outras funções.

Essas funções podem ser: regular as atividades de intervenção da autoridade pública administrativa, proteger a esfera jurídica dos particulares, deixando prevalecer o interesse coletivo sobre o interesse individual no tocante à esfera pública, e, por fim, promover a flexibilização do sistema de gestão de conflitos sociais com o expansionismo penal (FONSECA; SILVA, 2020).

Combinando-se essas funções do Direito Penal com o Direito Administrativo, surge o fenômeno da administrativização, oportunidade em que o Direito Penal é convocado para auxiliar o Estado no controle das partes na vida social, notadamente nas áreas ligadas à economia.

Isto é, as lições do Direito Penal são utilizadas como braço forte do Direito Administrativo, gerando um nítido comprometimento do princípio da intervenção mínima do Estado, porquanto o Direito Penal acaba por deixar de lado a sua característica de atuar somente como *ultima ratio* (GUARAGNI; BACH, 2017).

A expressão administrativização do Direito Penal apresenta um caráter plurissignificativo, com várias possibilidades de compreensão. Uma delas significa a utilização do Direito Penal por parte do Estado para assegurar o funcionamento das suas próprias atividades, enquanto máquina administrativa. Nesse caso, com o objetivo de assegurar obediência aos seus atos e regulamentos, o Estado obriga-se a criar figuras penais que prevejam sanções decorrentes de violações ao Direito Administrativo (GUARAGNI; BACH, 2017).

O segundo significado do que seria administrativização do Direito Penal surge da aproximação da norma penal proibitiva ou mandamental aos preceitos do Direito Administrativo, com um esvaziamento do conteúdo material de injusto. Aqui, como dito, há uma aproximação da norma penal à administrativa, impondo mais a forma do que a substância (GUARAGNI; BACH, 2017).

A diferença mais relevante entre o Direito Administrativo e o Direito Penal reside no seu critério teleológico, no fim perseguido por cada um, pois o Direito Penal objetiva resguardar os ativos específicos, seguindo critérios de lesão ou perigo concreto e imputação individual de um injusto. Já o segundo, por sua vez, busca ordenar, por meio da imposição de sanções administrativas, os setores de atividade.

Ademais, o Direito Administrativo foca na construção de uma lei modeladora de comportamentos perturbadores de gestão, enxergando a situação como um todo; por isso,

tipifica as infrações e as sanções de perspectivas gerais. O Direito Administrativo sancionador não exige que a conduta específica seja reveladora de uma situação perturbadora de um bem jurídico, nem que haja lesividade no caso concreto, pois, ao contrário do Direito Penal – que rege uma conduta mais específica –, o Direito Administrativo orienta-se por critérios de oportunidade (SÁNCHEZ, 2006).

Sánchez (2006) acrescenta que uma das características do Direito Penal das sociedades modernas é enxergar o dano global derivado de acumulações ou repetições, características comuns do administrativo. Isto justifica a administrativização em que o Direito Penal está imerso, assumindo o modo do Direito Penal sancionador, transformando-se num direito de gestão ordinária de grandes problemas sociais.

É, portanto, num processo de administrativização em que os impulsos sociais são administrados sob uma perspectiva administrativa, em que os traços protecionistas do Direito Penal tradicional cedem espaço a um Direito Penal voltado à prevenção e à gestão dos problemas coletivos, como, por exemplo, a criminalidade econômica. Nesse sentido, Sánchez (2006, p. 143) assim destaca:

*La progresiva transformación del Derecho penal, en las modernas sociedades de comportamientos masivos, en un elemento más del Derecho de gestión es, a partir de lo anterior, bastante clara. Parece claro que, también para el Derecho penal, lo decisivo empieza a ser el problema de las grandes cifras y no la dimensión de lesividad del comportamiento individual.*¹⁹

Ainda sobre o tema, vale mencionar a seguinte passagem de Guaragni e Bach (2017, p. 81):

As regras administrativas subsidiarão a construção dos tipos penais. Em suma, o direito penal se administrativiza quando se dirige à proteção da gestão pública estatal. Em contrapartida, os tipos pelos quais realiza referida proteção têm elementares constituídas a partir de regras de direito administrativo. Há uma relação simbiótica de dupla mão.

Nesse mesmo contexto, sob um panorama global, em um estudo empírico, Langer (2019) avaliou o fenômeno da administrativização de condenações criminais em 60 jurisdições, levando em consideração como o *plea bargaining* e outros mecanismos de justiça negociada têm-se espelhado pelo mundo nas últimas décadas.

¹⁹ Em uma tradução livre nossa: “A progressiva transformação do Direito penal, nas modernas sociedades de comportamento de massa, em mais um elemento do Direito de gestão é, a partir do anterior, bastante clara. Parece claro que, também para o Direito Penal, o que é decisivo começa a ser o problema dos grandes números, e não a dimensão de lesividade do comportamento individual.”

Nesse estudo, o autor verificou que até hoje esse fenômeno não foi compreendido integralmente, em razão das suas variadas características, a depender de cada país, sabendo-se, no entanto, que consiste numa tendência global, embora não esteja prevista em todos os graus e em todos os lugares ao mesmo tempo.

Langer (2019) destaca que a administrativização de condenações criminais em vários locais do mundo gera consequências relevantes, tais como: (i) evasão de julgamentos – maior papel de funcionários administrativos estranhos ao Judiciário; (ii) decisões sem julgamento; (iii) condenações administrativas precedendo à admissão de culpa ou consentimento formal. Vale ressaltar que o elo entre essas consequências não é somente a negociação, típica da justiça consensual, mas, sim, o fenômeno da administrativização.

Ademais, não bastasse a influência cultural e política dos Estados Unidos, muitas são as razões invocadas para justificar a difusão dos mecanismos de negociação criminal, mas o certo é que, na visão de Langer (2019), dentre essas razões, destaca-se uma melhoria da eficiência do sistema de justiça criminal na gestão dos seus casos. Com isso, possibilita-se à justiça criminal de esta lidar com casos mais complexos, assim como uma maior cooperação entre os operadores da lei no combate à corrupção e ao crime organizado.

Em nível interno, por exemplo, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) tem uma característica administrativa que alimenta questões relacionadas à natureza penal. A edição da referida lei decorreu da adoção do Brasil a compromissos internacionais de combate à corrupção. Não é por acaso que a referida lei faz referência ao direito estrangeiro, trazendo institutos como o *compliance* e o acordo de leniência (SOUZA, 2019a).

Da mesma forma, há a presença de normas penais com aspectos administrativos na Lei nº 9.605/1998 (Crimes Ambientais), na Lei nº 8.078/1990 (Crimes contra o Consumidor), na Lei nº 8.137/1990 (Crimes Tributários), entre outras legislações brasileiras, que somente reforçam a relevância do assunto.

O processo de administrativização consiste num emblemático conjunto de interações sociais sob o parâmetro administrativo, afastando-se das ideias protecionistas do Direito Penal clássico. Tudo isso com o objetivo de construir um novo Direito Penal, voltado à prevenção e ao gerenciamento de problemas coletivos, a exemplo do combate à criminalidade econômica (OLIVEIRA, 2019).

Tem-se, portanto, cada vez mais presente, uma política criminal que preza pela recomposição dos prejuízos experimentados pela vítima, em substituição à aplicação de uma pena privativa de liberdade para todo e qualquer caso, trazendo à vítima uma satisfação de que houve atuação rápida e a contento por parte do Estado.

3.5 PRINCIPIOLOGIA DO CONSENSO NO DIREITO BRASILEIRO

Os princípios gozam de uma função de ordenação e organização do conjunto jurídico, orientando a compreensão e a aproximação deste mesmo conjunto, especialmente porque não possuem concretude, o que legitima diversos pensamentos jurídicos daqueles que na área labutam (BRANDALISE, 2016).

De maneira sucinta, tanto regras quanto princípios são reunidos sob o conceito de norma, porque ambos querem dizer a mesma coisa. Assim como as regras, princípios são razões para juízos concretos de dever-ser. O ponto diferencial entre eles é que princípios são normas que ordenam que algo seja cumprido dentro das possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto. Princípios são, portanto, mandamentos de otimização, que não determinam absolutamente a decisão, mas contêm apenas os fundamentos que devem ser conjugados com outros princípios (ALEXY, 2015).

Por outro lado, as regras são interpretadas na medida do tudo ou nada, ou seja, são normas que devem ser satisfeitas, ou não satisfeitas. Se tal regra está valendo, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige, nem mais nem menos. Por isso, funcionam como determinações dentro do contexto daquilo que é fático e juridicamente possível (ALEXY, 2015).

Em razão disso, as regras possuem uma dimensão de peso, que será verificada em eventual colisão entre os princípios, sobressaindo-se aquele que apresentar um peso relativamente maior.

Mello (2010, p. 53) pontua que princípio é:

Por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico”.

E continua com a seguinte lição:

Eis porque: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2010, p. 53).

Dito isso, faz-se mister destacar que, dentro da perspectiva de justiça consensual, é interessante compreender os princípios estruturantes dos acordos criminais, os quais irão iluminar a interpretação e a aplicação das regras gerais. Como qualquer ramo do direito, realizar o estudo dos seus princípios consiste em realçar o caminho para alcançar o estado de coisas ideal, aquele visado na aplicação do conjunto de normas a ser analisado.

3.5.1 Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal Pública Incondicionada e o Princípio da Discricionariedade Regrada

Num sistema conflitivo, legalista e tradicional, prevalece como regra a observância ao princípio da obrigatoriedade e o da indisponibilidade da ação penal pública incondicionada, os quais impõem ao titular da ação penal – Ministério Público – o dever de prosseguir com o seu ajuizamento, bem como de empreender todas as diligências necessárias à persecução penal (BARROS, 2021).

Significa dizer que o princípio da obrigatoriedade da ação penal define balizas fundantes para o Direito Processual Penal, revelando um peso especial sob a ótica do garantismo penal. Em verdade, ele revela um subprincípio ou uma regra constitucional decorrente da legalidade. E, uma vez praticada a infração penal, surge para o Estado o direito de punir.

Nesse passo, no art. 5º, inc. I, do CPP, preceitua-se que os crimes de ação penal pública terão o inquérito policial iniciado de ofício, mediante requisição da autoridade judiciária ou do MP, ou através de requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

No art. 24 do mesmo diploma processual, dispõe-se, ainda, que, quando se tratar de ação penal pública, a denúncia será ato do MP, dependendo, quando a lei exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

Uma vez realizadas todas as diligências necessárias e finalizado o inquérito, os autos deverão ser remetidos ao titular da ação penal, que poderá adotar as seguintes providências: (i) oferecer denúncia; (ii) requerer novas diligências indispensáveis ao oferecimento da denúncia; (iii) pugnar pela extinção da punibilidade do indiciado; ou, por fim, (iv) requerer o arquivamento.

Caso a autoridade judiciária discorde da última providência, poderá fazer uso do disposto no art. 28 do CPP, oportunidade em que os autos deverão ser remetidos à Chefia do

MP para que sejam adotadas as medidas necessárias e em que poderá ser designado outro membro para atuar na demanda.

Barros (2021) aduz que, ao contrário de outros ordenamentos jurídicos, a exemplo do italiano²⁰, a CF²¹ não obrigou o MP a propor ação penal, porquanto não há a previsão expressa do princípio da obrigatoriedade da ação penal no texto constitucional, mas, sim, do princípio da independência funcional; logo, no seu entendimento, cabe ao MP avaliar, no caso concreto, a conveniência de tal propositura de acordo com a livre valoração do interesse público.

Ainda sobre a temática, Nucci (2015) lembra que a própria legalidade é que impõe a obrigatoriedade da ação penal, porquanto, havendo elementos necessários à comprovação da materialidade e a autoria do crime de ação penal pública incondicionada, deve o MP atuar. Em outras palavras, não cabe ao órgão ministerial lançar mão da discricionariedade, como ocorreria, caso o princípio da oportunidade estivesse vigorando.

É que o princípio da oportunidade está presente na ação penal privada, em que a iniciativa da demanda cabe à parte lesada, sem qualquer ingerência estatal. Já o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública incondicionada é responsável por preservar o interesse público, a fim de apurar a ocorrência de crimes em que houver uma maior ofensa ao bem jurídico erigido pela norma como importante para a sociedade (NUCCI, 2015).

Assim, devido à indisponibilidade da ação penal é que o Estado assume, através do MP, a persecução criminal, sem comprometer a titularidade da persecução criminal em juízo, tampouco a imparcialidade e a inércia jurisdicional. O MP deve promover todas as medidas necessárias e oportunas diante de um fato que se caracterize como típico, antijurídico e culpável.

Na mesma linha de raciocínio, Lima, R. (2020) pondera que o princípio da indisponibilidade da ação penal pública, ou princípio da indesistibilidade, caracteriza-se como um desdobramento do princípio da obrigatoriedade. Se o titular da ação penal, diante da presença das condições da ação penal e existência de lastro probatório mínimo, é obrigado a oferecer denúncia, não pode, por outro lado, dispor ou desistir da ação penal. A diferença

²⁰ A Constituição da República Italiana de 1947 dispõe no seu artigo 112 que: “O Ministério Público tem a obrigação de exercer a ação penal” (ITÁLIA, 2018).

²¹ A CF de 1988 dispõe no seu artigo 127 que: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O § 1º complementa que: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. (BRASIL, 1988).

reside no fato de que o princípio da obrigatoriedade é aplicável na fase pré-processual, enquanto o princípio da indisponibilidade na fase processual.

Com uma maior flexibilização, Barros (2021) compreende que, por meio do princípio da discricionariedade persecutória regrada, o MP poderá dispor da ação penal, desde que fundamentada a sua decisão, e, assim, fazer uso de um mecanismo da justiça negociada, propondo um acordo ou recusando-se a ele, caso entenda que os requisitos não estejam presentes.

O princípio da discricionariedade regrada representa um divisor de águas no cenário do direito tradicional. Foi a partir da sua recepção, neste caso, no ordenamento jurídico brasileiro, que houve um abrandamento do princípio da obrigatoriedade da ação penal, ocorrendo o surgimento de várias negociações no âmbito do processo penal, representando a justiça consensual ou negociada.

Para tanto, destaca-se o surgimento de institutos como a transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada e a recente inovação do ANPP, o que, ao que tudo indica, tem sido um poderoso aliado no combate à criminalidade, em particular, às práticas de corrupção passiva.

Assim, em sintonia com o princípio da eficiência administrativa, a flexibilização do princípio da obrigatoriedade da ação penal estabelece uma política de racionalização do sistema de justiça, de modo que as instituições passam a priorizar aquelas infrações penais que representam uma maior lesividade aos bens jurídicos tutelados.

3.5.2 Princípio da (In)Divisibilidade da Ação Penal

No art. 48 do CPP, dispõe-se que a queixa-crime contra qualquer um dos autores da mesma infração penal resulta no processamento contra todos. Por força do princípio da oportunidade ou conveniência, cabe ao ofendido, ou ao seu representante legal, fazer a opção pelo oferecimento ou não da queixa-crime em face do querelado, não podendo escolher quem vai processar. O querelante está obrigado a oferecer a queixa contra todos os autores do crime, em razão do princípio da indivisibilidade da ação penal privada. Inclusive, a renúncia ao direito de queixa em relação ao perdão de algum deles, a todos se estenderá (LIMA, R., 2020).

Nesse contexto, compreende-se por indivisibilidade da ação penal a impossibilidade de fracionamento da persecução penal. Ocorre quando há a escolha de punição de apenas um ou alguns dos autores do fato, deixando excluídos os demais agentes. Seja por força do

princípio da isonomia, seja em respeito à preservação do interesse público na apuração dos fatos criminais, tal princípio permite ao ofendido, tão somente, o juízo de conveniência no tocante à instauração da ação, cabendo ao MP a função de velar pela regularidade do procedimento (PACELLI, 2021).

Lopes Junior (2020), sustentando um entendimento minoritário, explica que, diferentemente do que ocorre no processo civil, no processo penal se predomina o princípio da indisponibilidade e da indivisibilidade da ação penal pública, de forma que o MP está obrigado, por força dos arts. 24 e 42 do CPP, a ofertar a denúncia em face de todos os investigados, quando o fato narrado se revestir de mínima tipicidade, ilicitude e culpabilidade.

Em que pese tal entendimento, prevalece na doutrina e na jurisprudência que, na ação penal pública, o princípio da divisibilidade da ação penal pública autoriza que o titular da ação penal, diante do caso concreto, possa avaliar a necessidade de proceder com tantas denúncias quantos acusados existirem, não sendo obrigatório que elas sejam na mesma ação.

Isto é, o MP pode escolher o momento de processar um dos investigados, optando por, após a coleta de mais elementos, processar os demais. Nesse sentido, transcrevem-se as seguintes ementas oriundas da 2ª Turma do STF e da 5ª Turma do STJ, respectivamente:

EMENTA: *HABEAS CORPUS*. PROCESSUAL PENAL. AÇÃO PENAL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. OFENSA. INEXISTÊNCIA.

1. O princípio da indivisibilidade não se aplica à ação penal pública. Daí a possibilidade de aditamento da denúncia quando, a partir de novas diligências, sobrevierem provas suficientes para novas acusações.
2. Ofensa ao princípio do promotor natural. Inexistência: ausência de provas de lesão ao exercício pleno e independente de suas atribuições ou de manipulação casuística e designação seletiva por parte do Procurador-Geral de Justiça. Ordem indeferida. (HC 96.700-1/PE, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 17/03/2009, DJe-152 DIVULG 13-08-2009 PUBLIC 14-08-2009 EMENT VOL-02369-05 PP-01074) (BRASIL, 2009, grifos no original).

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ALEGAÇÃO DE ARQUIVAMENTO IMPLÍCITO. NÃO VERIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. ADITAMENTO DA DENÚNCIA ANTERIOR À SENTENÇA. RITO PROCESSUAL ADEQUADO E NÃO QUESTIONADO. NO MAIS, NÃO ENFRENTAMENTO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

[...]

IV - Convém registrar que o d. Ministério Público, **em observância aos princípios da obrigatoriedade da ação penal pública e da busca pela verdade real, pode, a qualquer tempo, antes da sentença, oferecer aditamento à denúncia, razão pela qual não se admite o arquivamento implícito em crimes de ação penal pública incondicionada, ante ao princípio da indivisibilidade** (AgRg no AREsp 1094852/RJ, Quinta Turma, de minha relatoria, DJe 23/5/2018). [...]. (AgRg nos EDcl no HC 634.302/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA,

julgado em 18/05/2021, DJe 31/05/2021) (BRASIL, 2021, grifos do original e nossos).

Destarte, nas demandas de ação penal pública, caso o MP não proceda de imediato com a denúncia de todos os investigados, não haverá o arquivamento implícito. Isso, porque, conforme Barros (2021) esclarece, predomina atualmente, na doutrina e na jurisprudência, a possibilidade, inclusive no Direito Penal consensual, da aplicação do princípio da divisibilidade, que se caracteriza pela possibilidade de o titular da ação penal propor um acordo com todos ou com apenas alguns dos investigados.

3.5.3 Princípio da Simplicidade/Informalidade

Como já anunciado por ele mesmo, o princípio da simplicidade busca reduzir a carga material dos atos processuais, sem comprometimento da prestação jurisdicional, a exemplo da previsão contida no art. 62 da Lei nº 9.099/1995, a qual foi introduzida pela Lei nº 13.603/1998.

Em razão desse postulado, é que o Juizado Especial prevê algumas medidas menos burocráticas e procedimentos mais simplificados, tais como: a substituição do inquérito policial pelo termo circunstanciado (art. 69, *caput*), dispensa de exame de corpo de delito quando do oferecimento da denúncia, desde que esteja provada a materialidade do crime por meio de outros documentos, como o boletim médico ou prova equivalente (art. 77, § 1º), afastamento da atuação do Juizado nas causas complexas ou que necessitem de maiores investigações (art. 77, § 2º), remessa dos autos à Justiça comum quando não localizado o acusado pessoalmente (art. 66, parágrafo único), entre outras medidas (LIMA, R., 2020).

Semelhantemente, apresenta-se o postulado da informalidade, que funciona como um consectário lógico do princípio da instrumentalidade das formas, consistindo na dispensa de formas sacramentais e rigorismo formal processual, uma vez atingindo a finalidade almejada. A esse respeito, Lima, R. (2020, p. 1.547) leciona que: “A busca da verdade e o ideal maior de realização da justiça devem prevalecer sobre o excessivo formalismo que norteia a prática de atos solenes, os quais quase sempre se revelam absolutamente estéreis”.

Para ilustrar tal afirmação, a Lei dos Juizados Especiais autoriza algumas situações, tais como: a) a realização de atos processuais a qualquer dia e hora da semana; b) a validação de atos processuais quando atingirem as suas finalidades; c) a declaração de nulidade somente se ocorrer prejuízo; d) a realização de atos em outras comarcas por qualquer meio hábil de comunicação; entre outros exemplos.

Com efeito, o princípio da informalidade ou simplicidade processual é um dos princípios que rege a justiça penal negociada, pois impõe aos negociantes, inclusive ao juiz quando da homologação do acordo, um abrandamento ao rigorismo formal dos ritos processuais. Conforme o que Barros (2021) considera, esse princípio revela, pois, o desprezo à adoção de formas sacramentais, ao rigorismo formal oriundo do sistema conflitivo.

Pode-se anotar que o princípio da informalidade ou simplicidade consiste numa norma jurídica relativizadora, na medida em que reforça a instrumentalidade das formas do direito processual. Vale dizer, então, que ele é despido da capa do formalismo legal – típico do processo tradicional e conflitivo – em que há uma facilitação da tramitação dos feitos, sem sacrifício das garantias processuais.

3.5.4 Princípios da Bilateralidade e Voluntariedade

Entende-se por princípio da bilateralidade dos atos consensuais a relação de reciprocidade estabelecida entre as partes, movida pelo equilíbrio, de comum acordo, sendo vedadas posturas unilaterais e impositivas. Nos acordos criminais, deve ser criada uma relação sinalagmática, com direitos e obrigações recíprocas, ficando proibidas propostas de acordo pré-moldadas pelo MP, sem prévia negociação entre as partes (BARROS, 2021).

No mesmo sentido, o princípio da voluntariedade consiste no exercício da autonomia da vontade, devendo os termos do acordo serem voluntários e informados, de modo que o imputado deve ficar consciente das consequências, obrigações e deveres que assumirá quando da realização do pacto. A voluntariedade é, pois, a essência do negócio jurídico celebrado, notadamente sob a perspectiva da defesa (MENDONÇA, 2017).

Barros (2021) destaca, ainda, que a CF e o CC preservam a liberdade individual e a autonomia da vontade, exigindo a legislação pátria que os acordos criminais (transação penal, suspensão condicional do processo, acordos de colaboração premiada, composição civil e outras práticas restaurativas) decorram do consenso. Isso posto, é evidente que o acordo deve ser voluntário, livre de vícios de consentimento, tais como coação física, moral ou fraude, sob pena de restar maculado o negócio jurídico pela nulidade ou anulabilidade.

3.6 JUSTIÇA CONSENSUAL E JUSTIÇA RESTAURATIVA

Dentre as constantes e profundas transformações políticas, sociais, ambientais, econômicas e tecnológicas, as quais apontam a necessidade de uma abordagem sistêmica para

se compreender a complexidade do homem, surge a justiça restaurativa. Ela consiste num tema novo, em constante evolução, cujos parâmetros de aplicação não são totalmente definidos, apresentando, portanto, fronteiras indefinidas, sobretudo em razão da ausência de homogeneidade decorrente da diversidade cultural existente.

Não é novidade a abordagem da justiça restaurativa, já que ela possui raízes nas mais antigas sociedades, precedendo, em alguns casos, ao próprio sistema de justiça criminal, talvez até com uma nova roupagem. O certo é que ela permanece sendo praticada por meio de sistemas consuetudinários da justiça e resolução de conflitos, uma vez que os processos que a ela se submetem podem ser adaptados à realidade de variados contextos culturais.

Segundo o Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa do CNJ, trata-se de um método que oferta aos sujeitos do conflito (ofensores, vítimas e comunidade) um caminho alternativo para a concretização da justiça. Pretende, ainda, promover um maior engajamento das partes na resolução dos seus conflitos, de modo a participarem ativamente, assumindo o ofensor a responsabilidade pelos danos causados. (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Vale frisar, em especial, que a justiça restaurativa não busca apenas a reparação dos danos, mas, também, a reabilitação dos ofensores perante aqueles a quem prejudicaram, pois a sua ideologia se perfaz no reconhecimento de que o comportamento criminoso não só viola a lei, mas toda a comunidade. Para uma melhor compreensão, merece destaque os principais elementos caracterizadores da justiça restaurativa:

- Foco no dano causado pelo comportamento criminoso
- Participação voluntária das pessoas mais afetadas pelo dano, incluindo a vítima, o ofensor e, em alguns processos e práticas, seus apoiadores ou familiares, membros de uma comunidade interessada e profissionais adequados
- Preparação das pessoas participantes e facilitação do processo por profissionais treinados
- Diálogo entre os participantes para chegar a um entendimento mútuo sobre o que aconteceu, as consequências do ocorrido e um acordo sobre o que deve ser feito
- Os resultados do processo restaurativo variam e podem incluir uma declaração de arrependimento e reconhecimento da responsabilidade pelo ofensor, bem como o compromisso de tomar alguma medida reparadora em relação à vítima ou à comunidade
- Uma oferta de apoio à vítima para ajudar na sua recuperação e ao ofensor para ajudar na sua reintegração e desistência de futuros atos lesivos (NAÇÕES UNIDAS, 2021, p. 4).

Com efeito, a justiça restaurativa baseia-se num procedimento consensual, que atua como uma via alternativa à justiça retributiva, em que a vítima e o infrator – e, em sendo o caso, membros da sociedade civil afetados pelo crime –, atuam como figuras principais,

participando coletiva e ativamente na construção de soluções para as perdas causadas pelo crime (PINTO, 2005).

Nesse contexto, a justiça restaurativa caracteriza-se como um processo voluntário, informal, livre da verticalidade imposta pelo judiciário, podendo intervir(em) um ou mais mediadores ou facilitadores, e podendo ser utilizadas técnicas de mediação, conciliação e transação para se alcançar o resultado restaurativo pretendido.

Isto é, no ambiente da justiça restaurativa, busca-se um acordo para suprir as necessidades, quer sejam individuais, quer sejam coletivas, das partes, de forma a se concretizar o objetivo da reintegração social da vítima e do infrator (PINTO, 2005).

Atualmente, sabe-se que a valoração do termo justiça não se limita apenas ao que está descrito nos autos, mas, também, ao que acontece ao redor da comunidade. Daí, surge a necessidade de uma análise contextualizada dos problemas e interesses que estão por trás de uma infração penal, a fim de se ter uma compreensão macro do problema posto à resolução.

Indiscutivelmente, é preciso ser realista e compreender que a justiça restaurativa não pretende competir com as formas de aplicação da lei, atuando de forma exclusiva em todas as infrações penais, até porque existem casos que não comportarão as bases defendidas por essa nova teoria, sendo preciso percorrer o caminho do direito penal tradicional.

Como bem destacado por Leite (2009), a adoção da justiça penal negociada não é uma iniciativa exclusiva para abrandar o caráter impositivo da justiça tradicional retributiva, sendo as práticas do diálogo, da participação e da abordagem menos repressivas, características que se enquadram e se apresentam na justiça consensual penal e também na justiça restaurativa.

A justiça restaurativa não se trata de um programa ou projeto específico e possui caráter fluido, com constante renovação e criatividade. O marco inicial de regulamentação do programa de justiça restaurativa pela ONU deu-se com a Resolução nº 1999/26, de 28 de julho de 1999, a qual dispôs acerca do Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e de Justiça Restaurativa na Justiça Criminal. Em seguida, sucederam-se as Resoluções nºs 2000/14 e 2002/12, que estabeleceram outros princípios básicos.

A Resolução nº 2002/12, do Conselho Econômico e Cultural da ONU, do qual o Brasil faz parte, elenca os princípios elementares para a utilização da justiça restaurativa em matéria criminal, estimulando a adoção de práticas restaurativas pelos Estados-Membros.²²

²² “2. Encoraja os Estados Membros a inspirar-se nos princípios básicos para programas de justiça restaurativa em matéria criminal no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa na área criminal” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Nesse sentido, segundo a ONU, atualmente, mais de 190 países-membros aplicam técnicas restaurativas, o que se conclui, por certo, que o discurso restaurativo vem conquistando espaços dentre os mais variados contextos políticos e sociais (ALMEIDA, 2018).

Assim, inserido no campo alternativo de solução de conflitos, é oportuno referenciar a justiça restaurativa que, nos termos da Resolução nº 225/2016, do CNJ, é um conjunto ordenado de métodos e técnicas que visam à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência.

A despeito de apresentar diversas conceituações, com base no que Salm e Leal (2012) apresentam, pode-se dizer que a justiça restaurativa significa uma medida alternativa calcada nas relações interpessoais e valorativas, cuja finalidade é a restauração do tecido social por meio da resolução do conflito, com o compromisso de devolver à sociedade essa resolução.

Nas palavras de um dos seus principais precursores, Zehr (2008), convergindo com a influência negocial, a justiça restaurativa – já aplicada no âmbito penal – pode ser caracterizada como uma nova lente para se enxergar o papel da justiça diante dos ilícitos. Essa nova forma de agir é considerada por certos doutrinadores como uma transformação do sistema atual, de forma a promover os direitos humanos e a cidadania. Considera-se, pois, variáveis relevantes – como a posição da vítima –, não se contentando apenas com o processo meramente retributivo (cujo intento exclusivo é responsabilizar os ofensores e coibir o crime).

As diretrizes da justiça restaurativa têm como fundamento básico a ideia de que uma conduta nociva para a convivência social tem repercussões das mais variadas formas, em especial, repercussões jurídicas. Por isso, o objetivo maior é disseminar práticas que estimulem atitudes de reparação do dano e restabelecimento dos vínculos sociais rompidos com a prática do crime (LEITE, 2009).

Entende-se, portanto, que, na justiça restaurativa, busca-se mecanismos menos estigmatizantes, que favoreçam a reconstrução do tecido social rompido pela prática da infração penal. Percebe-se uma semelhança entre o modelo da justiça restaurativa com a justiça penal negociada, quando ocorre um destaque da vítima e uma maior participação das pessoas envolvidas na infração. Pode-se até dizer que a justiça restaurativa apresenta objetivos mais amplos e ambiciosos que o próprio modelo de justiça consensual.

Dentro desse contexto, calha dizer que a corrupção consiste em práticas que corrompem o tecido social de forma a tornar as relações entre Estado e sociedades marcadas

por intoleráveis sentimentos de desconfiança e descrédito aptos a atingirem os valores mais íntimos à sociedade, a exemplo da educação, saúde etc.

Como já dito, a corrupção é um tema de preocupação mundial, tendo todos os Estados signatários da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção assumido o compromisso de adotarem mecanismos de controle, assim como práticas preventivas e repressivas, para além do dever de promoção de formas de integração da população.

É possível cogitar que a referida normativa da justiça penal negociada vem ao encontro dos ideais difundidos pela justiça restaurativa, a qual visa enfatizar a justiça como função democraticamente compartilhada, em especial, a negociação da sanção entre acusado ou investigado e agente estatal, em troca de resultados produtivos e úteis, o que pode conduzir ao encurtamento do tempo para a solução do conflito e, sobretudo, ao atendimento da utilidade social (SOUZA, 2019a).

A justiça restaurativa constitui-se em uma forma de resolução de conflitos por meio da qual se busca sanar as consequências advindas do crime, mediante a participação e a colaboração de todos os sujeitos (autor do fato, vítima e representantes da comunidade), de modo a restaurar as relações sociais e afetivas. O mais relevante nesse processo é a aceitação dos participantes em construir uma resposta restaurativa consistente na adesão de todos eles a um conjunto de valores que possa fornecer uma resposta comum a um fato criminal.

E, levando-se em conta a aproximação que a justiça restaurativa possui com a justiça negociada, esta última pode servir como uma alternativa para o combate à corrupção, em particular quando da formulação do ANPP, o qual, por sua vez, será abordado de forma mais detalhada no capítulo a seguir.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA

Como já abordado anteriormente, a resposta penal tem sofrido um influxo de soluções mais modernas, voltadas mais à função construtiva e reparadora do que à meramente punitiva. De uma banda, tem-se o modelo clássico penal por meio do litígio, em que a persecução penal serve de instrumento legitimador da punição estatal, caracterizando-se a relação processual com o posicionamento das partes em situações distintas e tendo os direitos e garantias constitucionais preservados (MENDONÇA, 2020).

De outra banda, tem-se um modelo consensual, baseado em uma simplificação de procedimentos que busca suprir a ineficiência do Estado, tendo em vista alternativas ágeis e efetivas para a solução do caso penal. Há, portanto, uma relação de empoderamento e horizontalidade entre as partes, na qual o magistrado passa a atuar como fiscalizador de todo o procedimento negocial (MENDONÇA, 2020).

Há quem critique o sistema consensual, sob o argumento de que a americanização do processo penal, exemplificada aqui pelo ANPP, não guarda compatibilidade com o sistema processual penal vigente no Brasil. Isso, porque o sistema penal brasileiro é fruto de uma origem eminentemente inquisitorial, no qual o juiz, que também produz provas, não possui imparcialidade para se tornar um mero expectador do processo e garantidor dos direitos do réu, razão pela qual resta comprometida a condução do acordo (DAVID, 2020).

Por meio desse mesmo posicionamento, sustenta-se que, ainda que se realize um equilíbrio no transplante entre os sistemas inquisitorial e consensual, o Estado sempre gozará de privilégios que desequilibra a livre manifestação de vontade do investigado; por tais motivos, não há que se falar em acordo de vontades, mas tão somente em mera negociação (DAVID, 2020).

Abstraindo-se das posições contrárias, o certo é que o consenso proporciona benefícios para ambas as partes. Em sede de ANPP, o MP deixa de exercer o direito de ação, renunciando a um processo criminal, cujo objetivo é buscar uma sanção condenatória privativa de liberdade para o investigado. O investigado, por sua vez, assegurado pela ampla defesa, colabora com o Estado, sujeitando-se, desde logo, a algumas condições negociadas com o *parquet*, sem que para isso haja desarmonia em relação aos princípios da legalidade e oportunidade (ARAS, 2020).

Em outras palavras, o que se verifica é que, a despeito das peculiaridades de ambos os sistemas, é possível estabelecer uma reciprocidade com uma transposição crítica entre os

modelos tradicional e consensual, sendo possível conferir repostas adequadas e preservar as garantias tradicionais.

Nesse espeque, asseveram Souza e Cunha (2018) que a expansão pragmática do direito, a qual visa buscar soluções cada vez mais produtivas e úteis, deu origem à multiplicação de instrumentos consensuais. Tais instrumentos, por certo, atendem aos interesses político-econômicos, encurtando o tempo útil para a resolução de um conflito, bem como o cálculo de utilidade social esperado.

Além do mais, o consenso estabelecido entre os sujeitos permite criar um espaço de participação racional, onde serão avaliadas pelas partes as vantagens e as desvantagens para a aceitação de condições mais efetivas, elevando-se, assim, o senso de comprometimento e responsabilidade quando do cumprimento integral do acordo. Nesse sentido, complementam Souza e Cunha (2018, p. [8]): “Inegavelmente, o Acordo de Não Persecução Penal trará economia de tempo e recursos para que o sistema de justiça criminal exerça, com a atenção devida, uma tutela penal mais efetiva nos crimes que merecem esse tratamento”.

Asseguradas as garantias do investigado, não há que se falar em prejuízo ao interesse público, sobretudo diante do custo-benefício acarretado pelo referido instituto negocial, o qual decorre de uma fase consequencialista e no qual está inserido o direito atualmente, de modo que o Judiciário se torna insuficiente para dirimir, satisfatoriamente, todos os conflitos que a ele são levados.

Isso quer dizer que se mostra mais vantajosa uma composição que atenda à “função dirimente do conflito do que um julgamento proferido ao longo de anos, incapaz de cumprir com as funções da pena e nem de recompor o sentimento social de validade das normas” (SOUZA; CUNHA, 2018, p. [7]).

Ainda que divirja das concepções antigas voltadas ao modelo tradicional do processo penal, não se pode esquecer de que se vive, atualmente, uma maior abertura e constatação da vitalidade dos institutos consensuais, os quais proporcionam saídas abreviadas ao processo penal, descortinando o inevitável cenário da justiça criminal consensual (ARAS, 2020).

Em que pesem posicionamentos contrários, nesta pesquisa, visa-se construir um modelo calcado na utilidade prática, voltada a uma política criminológica de revalorização da vítima no processo penal; por isso, nela se filia à corrente defendida por alguns autores como Mendonça (2020), o qual defende que o modelo de justiça negocial trazido pelo ANPP não pode servir como entrave à realização de um justo processo, sendo necessário, obviamente, que sejam asseguradas proteções (*safeguards*) de acordo com os interesses tutelados.

Dito isso, no presente capítulo, pretende-se abordar o mais novo desses ajustes consensuais, qual seja, o instituto do ANPP, bem como as suas peculiaridades, notadamente, aquelas aplicáveis ao crime de corrupção passiva imputado a prefeitos municipais, à luz das inovações trazidas pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime).

4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

A despeito de se tratar de uma tendência global, os acordos penais, antes relegados no Brasil apenas à transação penal, composição civil e suspensão condicional do processo penal, previstos na Lei nº 9.099/1995, passam a contar com um novel instituto, qual seja, o ANPP.

Esse novo instituto negocial surgiu no cenário brasileiro por meio da Resolução nº 181/2017, do CNMP, que foi posteriormente modificada pela Resolução nº 183/2018, também do CNMP. Conforme o que Souza (2019b) informa, tais resoluções foram influenciadas pela tendência mundial da adoção da justiça consensual no âmbito criminal e pela busca da eficiência, o que proporciona atualizações no que tange às investigações criminais e ao processamento de crimes no Brasil, como forma de evitar a deterioração e a falta de credibilidade das instituições públicas.

O ANPP, antes previsto apenas no art. 18 da Resolução nº 181/2017, do CNMP, trata-se de um mecanismo consensual na esfera criminal, cujo objetivo é construir uma solução efetiva para os interesses da sociedade. Ele está previsto no art. 28-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), cuja redação se apresenta da seguinte forma:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente (BRASIL, 1941).

O ANPP possui natureza processual penal, cuja finalidade é impedir uma persecução penal criminal contra aquele que cometeu um crime com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos. Para tanto, o crime não pode ter sido cometido com violência ou grave ameaça contra a pessoa, recebendo o investigado, em troca, o não prosseguimento ou instauração de uma ação penal (ARAS, 2020). Ademais, Lima, R. (2020, p. 244) explicita a seguinte informação:

[...] cuida-se de negócio jurídico de natureza extrajudicial, necessariamente homologado pelo juízo competente – pelo menos em regra, pelo juiz das garantias (CPP, art. 3º-B, inciso XVII, incluído pela Lei n. 13.964/19) – celebrado entre o Ministério Público e o autor do fato delituoso – devidamente assistido por seu defensor –, que confessa formal e circunstancialmente a prática do delito, sujeitando-se ao cumprimento de certas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso do *Parquet* de não perseguir judicialmente o caso penal extraído da investigação penal, leia-se, não oferecer denúncia, declarando-se a extinção da punibilidade caso a avença seja integralmente cumprida.

Deve ser enquadrado como um instrumento jurídico extraprocessual construído sob uma política criminal de descarcerização, que busca costurar acordos bilaterais nas infrações penais mais brandas, entre o MP e o sujeito ativo do delito, mediante condições, as quais, uma vez cumpridas, evitarão as mazelas de um processo criminal tradicional (BARROS, 2021).

Trocando em miúdos, o ANPP é mais uma medida despenalizadora que representa mais uma espécie da justiça negociada no processo penal, ao lado de institutos já previstos na legislação pátria (v.g. transação penal, sursis, entre outros). Ele se caracteriza como um instituto que somente reforça o consenso no Brasil, não sendo mais interessante resgatar a celeuma outrora existente acerca da nomogênese do ANPP – a qual girava em torno da discussão sobre a sua instituição por ato administrativo e depois conversão em lei –, mas sim da estruturação dos sistemas processuais para acomodar os elementos constitucionais em matéria penal e processual penal (DAVID, 2020).

A sua natureza jurídica é de negócio jurídico processual, estabelecido entre o investigado e seu defensor e o titular da ação penal, em que o primeiro, optando por não enfrentar as agruras de um processo criminal, decide aceitar e cumprir as condições oferecidas pelo MP, sob a promessa de extinção da sua punibilidade, em havendo o cumprimento integral das condições acordadas (MENDONÇA, 2020).

Nesse caso, não há resistência da defesa à imputação, apenas negociação das condições que acarretarão o fim da punibilidade, tratando-se, pois, de uma seleção de persecuções penais de pequena a média gravidade penal (MENDONÇA, 2020).

Barros (2021), por sua vez, entende que o ANPP tem natureza jurídica de negócio jurídico extraprocessual, podendo gerar consequências, como o arquivamento do procedimento investigatório e, uma vez cumpridas as condições, a extinção da punibilidade.

Finalizando esta discussão acerca do conceito e da natureza jurídica do ANPP, convém pontuar o entendimento de Cunha (2020), para quem, influenciado pelo espírito consensual, esse instituto é um ajuste obrigacional celebrado entre o órgão de acusação e o investigado (representado pelo seu causídico), posteriormente homologado pelo magistrado,

no qual o imputado, assumindo a sua responsabilidade, compromete-se a cumprir, de imediato, as condições menos rigorosas do que se fosse aplicada uma sanção penal ao fato.

4.2 REQUISITOS POSITIVOS E NEGATIVOS

Como já pontuado, o Projeto de Lei nº 882/2019 propôs, a princípio, que o ANPP só poderia ser oferecido nos casos cuja pena máxima cominada às infrações penais não fosse superior a 4 (quatro) anos. Essa exigência legal dificultaria a aplicação para os crimes de significativa violação ao bem jurídico tutelado.

Acontece que esse projeto de lei passou por algumas alterações no Congresso Nacional, absorvendo as previsões contidas no Projeto de Lei nº 10.372/2018 e nas Resoluções nºs 181/2017 e 183/2018, do CNMP, e passou a admitir a aplicação do ANPP para todos os crimes cuja pena mínima não superasse o patamar de 4 (quatro) anos, e não mais para os crimes cuja pena máxima não suplantasse os 4 (quatro) anos.²³

Tal situação acabou por incluir, teoricamente, várias infrações penais, a exemplo de todos os crimes funcionais previstos no CP – corrupção ativa, corrupção passiva (crime explorado nesta pesquisa), peculato, entre outros. Inclusive, aqueles previstos em leis especiais, cujo prefeito pode ser considerado sujeito ativo, a exemplo do Decreto nº 201/1967 (crimes de responsabilidade), Lei nº 8.666/1993 etc.

Com isso, a inovação trazida pelo Pacote Anticrime, por meio do art. 28-A do CPP, trouxe uma gama de situações em que pode ser oferecido o ANPP. Em que pese a legislação que rege a matéria não fazer a diferenciação, defende a doutrina que o acordo deve ser aplicado aos crimes de média potencialidade, pois o dispositivo em comento se trata “de um nítido filtro para persecuções penais de pequena e média gravidade” (MENDONÇA, 2020, p. 3).

Nessa esteira, Messias (2020, p. 14-15) destaca que: “O alcance do acordo de não persecução penal é grande, pois envolve novo tratamento extrajudicial aos crimes de média gravidade que preencham os requisitos negativos dispostos no artigo 28-A do CPP”. Da mesma forma, o autor faz a seguinte complementação:

²³ Projeto de Lei nº 882/2019: “Art. 28-A. O Ministério Público ou o querelante poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, se não for hipótese de arquivamento e se o investigado tiver confessado circunstanciadamente a prática de infração penal, sem violência ou grave ameaça, e com pena máxima não superior a quatro anos, mediante o cumprimento das seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente.” (BRASIL, 2019).

Os crimes de média gravidade passam a representar um largo campo de atuação estratégica à disposição do membro do Ministério Público, cuja resolutividade pode gerar uma verdadeira economia de força de trabalho a ser investida (1) na solução dos temas mais prementes para a sociedade, conforme o poder de agenda do *Parquet*, e (2) na suavização da morosidade processual que assola o Poder Judiciário (MESSIAS, 2020, p. 15).

Antes da edição do Pacote Anticrime, Souza (2019b), analisando as resoluções do CNMP que previam o ANPP, já ensinava que esse instituto se tratava de um novo parâmetro de resolução de conflitos. Isso, porque oferecia a maximização de bons resultados no sistema de justiça criminal, regulamentando o exercício da ação penal nos crimes de média gravidade, ficando reservado os esforços para os crimes de maior gravidade. A propósito, vale destacar:

O Acordo de não persecução abarca crimes de média gravidade, praticados sem violência ou grave ameaça, por pessoas que não ostentam antecedentes criminais, revelando-se instituto capaz de desobstruir o congestionado sistema de justiça criminal de modo a permitir que seja dada a necessária prioridade aos casos revestidos de maior gravidade. (SOUZA (2019b, p. 167).

Prosseguindo-se nessa linha de raciocínio, da leitura do art. 28-A do CPP, compreende-se que o ANPP, por se tratar de um negócio jurídico processual, apresenta consequências relevantes, tais como: (i) não pode ser imposto a outra parte, nem mesmo pelo Judiciário, devendo ser preservada a autonomia da vontade; (ii) não pode ser contrato de adesão, com cláusulas pré-estabelecidas, pois deve ser construído mediante negociação; (iii) só deve atingir as partes envolvidas, não abrangendo terceiros; (iv) o Judiciário limita-se a aferir apenas a legalidade, reservando-se a fiscalizar o acordo e a estimular o uso pelas partes; e (v) não se trata de direito subjetivo do imputado (MENDONÇA, 2020).

Os requisitos do ANPP podem ser enquadrados como positivos (aqueles que se devem fazer presentes) e negativos (aqueles que não se podem fazer presentes), os quais são averiguados no caso concreto.

Considera-se como requisitos positivos, previstos no *caput* do art. 28-A do CPP: a) a justa causa; b) o crime cometido sem violência ou grave ameaça; c) a pena mínima menor a 4 (quatro) anos; d) a confissão; e e) o acordo necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. E como requisitos negativos, previstos no art. 28-A, § 2º, do CPP²⁴: f)

²⁴ “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 [...]. § 2º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses: I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as

não ser cabível transação penal; g) circunstâncias pessoais favoráveis; h) não se ter beneficiado nos últimos 5 (cinco) anos com institutos consensuais; e, por fim, i) não se tratar de crime de violência doméstica ou decorrente de condição feminina. (MENDONÇA, 2020).

Analisando-se a alínea “c” (pena mínima inferior a 4 anos), nota-se que o art. 28-A do CPP dispõe de uma cláusula aberta, o que demonstra que deve ser aplicado e analisado com bastante cautela, a fim de evitar a banalização do uso do ANPP, transformando-o em instrumento de impunidade, com aplicação irrestrita a todo e qualquer caso, apenas com base na pena mínima de 4 (quatro) anos e nos requisitos objetivos existentes na figura penal (MENDONÇA, 2020). Para tanto, faz-se necessário analisar os requisitos supramencionados.

Com relação aos requisitos positivos, o primeiro é a justa causa. Visando coibir denúncias temerárias, esse lastro probatório mínimo deve ser entendido como a existência de um conjunto de indícios de autoria e prova da materialidade que possam subsidiar o oferecimento de uma ação penal. Caso não esteja presente, deve ocorrer o arquivamento do feito (BARROS, 2021).

Mendonça (2020) complementa que deve ser verificada a configuração dos pressupostos e condições da ação penal, bem como a justa causa para o seu exercício, só devendo o *parquet* oferecer o ANPP após constatar presente e suficiente o *standard* probatório existente, a partir de indícios de autoria e comprovação da materialidade da infração penal.

Por meio da avaliação do requisito da justa causa – repisa-se, compreendido como o conjunto dos indícios veementes de autoria, prova da materialidade, ausência de excludentes de antijuridicidade, de culpabilidade, de extinção da punibilidade e de causas de atipicidade formal e material –, é que se fará o uso racional do ANPP. Esse caminho deve ser seguido para se evitar imputação de penas a inocentes, sendo, portanto, um traço distintivo em relação ao *plea bargain* americano que assim se manifesta:

A maior crítica que se faz ao *plea bargain* americano é a possibilidade de ele imputar penas restritivas de liberdades a inocentes. Tal risco não é imunizado pelo processo penal tradicional, em que todos direitos e garantias são assegurados aos acusados e mesmo assim convivemos com a possibilidade de erros judiciários (BARROS, 2021, p. 117).

infrações penais pretéritas; III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.” (BRASIL, 1941, destaque do original).

É que o ANPP não pode servir de tábua de salvação para resgatar investigações fracassadas por falta de elementos suficientes para se fazer uma denúncia, devendo o MP atentar-se para as finalidades desse instituto, pois somente deve ser utilizado como uma alternativa à denúncia, e não como uma medida alternativa ao arquivamento (MENDONÇA, 2020).

O segundo requisito positivo exige que o crime tenha sido cometido sem violência ou grave ameaça, havendo aqui uma discussão instalada na doutrina se essa violência ou grave ameaça se aplica apenas a pessoas, ou se envolveria coisas ou animais.

Parte da doutrina sustenta que o legislador pretendeu fazer uma analogia ao comando legal previsto no art. 44, inc. I, do CP, de modo a interpretar a proibição da violência apenas contra a pessoa. Com esse entendimento, Messias (2020) pronuncia-se de modo a considerar que a vedação de cabimento do ANPP somente se estende à violência contra pessoas, e não coisas. Da mesma forma, Cabral (2020 *apud* BARROS, 2021, p. 132) assim se posiciona:

É apenas a violência contra a pessoa que desautoriza o ANPP, porque o artigo 28-A do CPP está intimamente vinculado ao artigo 44, I do Código Penal (CP), o qual permite, na sentença condenatória, que a pena restritiva de direitos substitua a pena privativa de liberdade, quando esta não for superior a quatro anos e o crime não for cometido com “violência ou grave ameaça à pessoa”.

Outra corrente, na qual se filia neste estudo, sustenta que, apesar de as resoluções anteriores do CNMP restringirem o uso do ANPP à situação em que há o emprego de violência ou grave ameaça contra a pessoa, a interpretação atual que melhor se coaduna com a vontade da lei é aquela que não admite o ANPP quando houver violência ou grave ameaça, quer seja contra a coisa, quer seja contra a pessoa (BEM, 2020).

Isso se deve ao fato de o legislador ter-se mantido silente, sendo assim, não caberia ao intérprete fazer diferenciação não autorizada pelo legislador, razão pela qual a melhor compreensão assim seria: “Não é possível colocar no texto ‘sem violência contra a pessoa’ quando o legislador não o fez, portanto, não é possível o ANPP quando a infração penal for cometida com violência ou grave ameaça contra pessoas ou animais” (BARROS, 2021, p. 133).

Sobre a forma da violência, entende a doutrina que deve ser dolosa na conduta, e não no resultado, daí ser possível aplicar o ANPP nos crimes culposos com resultados violentos, a exemplo dos crimes culposos de trânsito, desde que as suas finalidades possam ser alcançadas (BARROS, 2021). “Assim, eventuais crimes culposos, ainda que com resultados violentos ou até mesmo com morte, permitem, em tese, o benefício” (MENDONÇA, 2020, p. 5).

O terceiro requisito positivo é que o delito tenha pena mínima cominada inferior ao patamar de 4 (quatro) anos, não importando qual seja a pena máxima do crime, pois esta não interfere no cabimento para fins de aplicação do ANPP. Porém, as qualificadoras serão consideradas nesse cálculo, bem como as causas de aumento e de diminuição da pena, sempre se buscando a situação mais vantajosa ao imputado (MENDONÇA, 2020).

Nas causas de aumento variáveis, utiliza-se a causa que menos aumenta e a causa que mais diminui, tudo em benefício do investigado, tendo como parâmetro a Súmula nº 723 do STF, a qual dispõe que: “Não se admite a suspensão condicional do processo por crime continuado, se a soma da pena mínima da infração mais grave com o aumento mínimo de um sexto for superior a um ano” (BRASIL, 2003). Em se tratando de concurso de crimes, as penas são somadas, havendo concurso material. Caso haja concurso formal ou crime continuado, incide-se o menor aumento (MENDONÇA, 2020).

O quarto e quinto requisitos positivos são a confissão e as condições necessárias e suficientes para reprovação e prevenção do crime, as quais serão estudadas em tópicos específicos (4.2.1 e 4.2.3, respectivamente), para uma melhor compreensão das suas características e limitações em relação ao crime de corrupção passiva imputado ao alcaide municipal.

Para completar os requisitos, surgem os negativos, estampados no art. 28-A, § 2º, do CPP, que são aqueles que não podem estar presentes para que seja cabível o ANPP; logo, o sexto requisito (negativo) exige que o caso não comporte a hipótese de transação penal.

Ou seja, além de presentes os requisitos positivos previstos no *caput* do art. 28-A do CPP, o legislador optou que a aplicação do ANPP se limitasse aos casos em que não fosse possível transação penal, devendo a aferição do cabimento desta última ser feito anteriormente, por se tratar de instituto despenalizador mais benéfico ao investigado, já que não exige confissão e as condições são menos severas (MENDONÇA, 2020).

O sétimo requisito, também negativo, impõe que as condições sejam favoráveis ao investigado, não podendo ser reincidente, nem haver elementos que indiquem conduta habitual, reiterada ou profissional. É que as circunstâncias pessoais favoráveis ao investigado demandam que o ANPP seja adequado à situação em concreto, de modo a não somente prevenir e reprimir a infração, mas também ser apropriado, recomendável ao agente.

Assim, faz-se necessário que estejam presentes a adequação objetiva e subjetiva, para que, salvo infrações penais irrelevantes, os investigados reincidentes ou que façam do crime o seu meio de vida, não venham a ser beneficiados com um instituto que não terá a sua finalidade atingida (MENDONÇA, 2020).

O oitavo requisito, também negativo, visa evitar o estímulo à impunidade, ordenando que, nos 5 (cinco) anos anteriores à prática do crime, o imputado não pode ter sido beneficiado pelo ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo (art. 28-A, § 2º, do CPP) (BRASIL, 1941).

O nono e último requisito, que também é negativo, proíbe a oferta do ANPP ao agente que se envolveu em crime de violência doméstica ou familiar, ou que tenha praticado crime dessa natureza em razão da condição feminina. Nesse caso, o legislador achou interessante estabelecer a proibição, ainda que de forma abstrata, a partir dos alarmantes índices de violência doméstica contra a mulher existentes no Brasil.

Como posto por Messias (2020), a integridade física da mulher não deve abrir espaço ao consenso na área criminal; inclusive, entendimento semelhante já foi abraçado pela Súmula nº 536 do STJ, que veda a transação penal e a suspensão condicional do processo nos crimes que envolvam situações descritas na Lei Maria da Penha. O que se nota, portanto, é uma preocupação do legislador em punir, com mais rigor, os agressores, de modo a mitigar, tanto quanto possível, a violência doméstica no âmbito familiar.

4.2.1 Verdade Consensual e Confissão

Descobrir o que é verdade e quais os requisitos para alcançá-la torna-se um dos grandes desafios do conhecimento humano, enfrentado, inclusive, por várias áreas de investigação, a exemplo da filosofia, da metafísica, da ciência jurídica, entre outras, e cujas concepções variam a depender da corrente que se adote (LEITE, 2009).

Ao contrário da verdade real, em que o magistrado usa dos poderes instrutórios para atingi-la, a verdade consensual não se interessa em buscar nenhum diálogo com o que de fato ocorreu. Limita-se apenas à discussão de uma proposta que será posteriormente homologada, pouco importando para o processo penal negocial se cogitar condenação, absolvição ou qualquer referência ao mérito da causa.

Embora se tenha que reconhecer como utópica a ideia da busca da verdade absoluta no processo penal, não se pode dizer a mesma coisa da possibilidade de se chegar na busca mais próxima ao cenário real. Ou seja, aquela conquistada por meio de uma instrução probatória, onde as provas são colhidas e produzidas, visando-se à reconstrução do panorama real, o qual é marcado pela reconstituição dos fatos históricos, provas e submissão dessas provas ao contraditório (LEITE, 2009).

De fato, a verdade consensual – que representa um instrumento fundante de concretização da justiça – assume um papel de destaque na justiça negociada criminal, pois os acordos, por abreviarem o desenvolvimento probatório, tendem a se distanciar do mundo real (ainda que essa busca seja apenas uma fantasia).

Nas palavras de Leite (2009, p. 45), a verdade consensual é apurada de forma distinta na justiça negocial, podendo ser assim descrito o processo dessa apuração e caracterização:

Na justiça penal consensuada, não há uma apuração do fato criminoso e de sua autoria. Informações colhidas na fase de investigações preliminares, em regra, são o suporte para a decisão judicial, juntamente com o acordo. O que se valoriza é a manifestação de vontade aceitando o estabelecimento de uma sanção ou de uma medida, independentemente de discussões acerca do que efetivamente ocorreu. Prevalece o que foi pactuado entre as partes, cabendo ao juiz verificar os requisitos legais do acordo e elementos mínimos que sustentam a existência do delito e a participação do imputado. Tal procedimento promove uma ruptura com a ideia de que a aplicação de uma sanção penal deve se fundar em provas que traduzam, pelo menos, uma verdade processualmente atingível.

A verdade consensual está intrinsecamente ligada à confissão, presentes no modelo consensual, o qual se apresenta no mundo jurídico de uma forma menos rigorosa, na medida em que se conforma com a exposição da realidade posta pela acusação e pela defesa, mediante cláusulas contratuais de um acordo que abrevia as fases de investigação que outrora caberiam aos órgãos de persecução penal.

Com a introdução do ANPP no ordenamento jurídico brasileiro, e diante da lacuna deixada pelo legislador, muito se discute na doutrina se a confissão pode ser utilizada em caso de descumprimento do acordo ou se ela pode ser compartilhada com outras esferas, entendendo a maioria que não seria permitido esse compartilhamento. Aderindo a essa posição, Mendonça (2020, p. 9) assim comenta:

Nesse ponto, o ideal seria que o legislador tivesse disciplinado a questão, pois a ausência de regulamentação pode e certamente trará insegurança jurídica aos operadores, em especial ao interessado em firmar o acordo. Traz também descrédito ao instituto, pois o agente, em razão da falta de coordenação entre as instituições de Estado, poderá ser punido exatamente em razão de sua confissão. Essa falta de coordenação é prejudicial não apenas para o instituto, mas para a própria coerência do microssistema do consenso.

Ao mesmo tempo em que a confissão serve como uma medida moral impositiva (ainda que sem sanção), direcionada ao investigado para o cumprimento das condições assumidas, não se mostra razoável que ela seja utilizada no processo criminal sem que tenha sido submetida ao contraditório, muito menos que seja compartilhada com outras esferas, a

exemplo da Receita Federal, do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Tribunal de Contas, dentre outros órgãos, salvo se tiver havido autorização do imputado quando da negociação das cláusulas.

Isso, porque, ainda que seja vantajosa a troca de informações entre instâncias, entendimento diverso implicaria violação ao próprio microssistema do consenso e, sobretudo, haveria um desestímulo à aceitação do ANPP. Em sentido semelhante, Mendonça (2020, p. 10) assim descreve:

Nada obstante seja desejável a coordenação entre as instâncias estatais, o legislador não vedou que haja o compartilhamento da confissão com outras esferas e outros órgãos públicos. E, diante da ausência de limitação, o compartilhamento segue as normas gerais, sendo possível a sua admissão, ao menos como regra. Andou mal o legislador ao não disciplinar o tema, pois há grande chance de esse compartilhamento se tornar um fator de desestímulo para que o agente firme o ANPP. No entanto, essa constatação não impede que o tema – compartilhamento da confissão – seja limitado e modulado pelas partes no bojo do ANPP, com base na autonomia da vontade.

Nesse contexto, insta destacar que a confissão é um requisito positivo, previsto pelo art. 28-A do CPP, que vem gerando polêmica no meio jurídico, notadamente porque institutos como a transação penal e a suspensão condicional do processo não a exigem. Tal exigência significa que o investigado tem que confessar, formal e circunstancialmente, a prática da infração penal para se beneficiar do ANPP (MENDONÇA, 2020).

Ademais, não basta uma simples confissão, tem que ser aquela acompanhada de todos os elementos necessários, especificando detalhadamente o ocorrido (lugar, meio de execução etc.), de modo a não deixar margem para qualquer dúvida quando da realização da negociação entre as partes.

Não se busca forçar o investigado a praticar algo contra a sua vontade, mas sim evitar que, contra ele, tramite um processo penal que possa culminar na condenação com sanções penais. É interessante mencionar que a confissão, por si só, não tem o condão de substituir todos os demais elementos de convencimento sobre a materialidade e a autoria da infração (BARROS, 2021).

Nota-se que a confissão se tornou uma moeda de troca, a qual se concretiza por meio da valoração subjetiva. Embora se trate de um requisito objetivo, a sua valoração só se faz por meio da valoração subjetiva, pois, ainda que o investigado confesse a infração penal com riquezas de detalhes, o MP pode entender que não se encontra cabível realizar outras exigências legais (BEM, 2020).

Por isso, a confissão formal exigida pelo art. 28-A, *caput*, do CPP, não deve sequer ser suscitada em eventual processo penal pelo magistrado, até porque não se trata de prova produzida sob o crivo de contraditório. Ela jamais pode ser utilizada em desfavor do futuro acusado, tratando-se apenas de um requisito formal exigido pelo legislador para processamento do ANPP (BEM, 2020).

Mendonça (2020) menciona que na doutrina existem correntes relevantes sobre esse assunto. Uma corrente se concentra na hipótese de que a confissão se prestaria para incriminar terceiros, colaborando para a realização das investigações. Todavia, como essa não é a função do ANPP, uma vez firmado o acordo, o investigado não será denunciado, tampouco ouvido em juízo, e mesmo que seja, goza do direito de permanecer em silêncio.

A segunda corrente sustenta a hipótese de que a confissão tem por objetivo mudar a forma de pensar do imputado, apresentando uma característica puramente moral para que ele venha a reconhecer os seus erros, o que poderia induzi-lo ao arrependimento. Ocorre que essa corrente passa a ideia de que o Estado impõe uma condição moral, admitindo um apego à confissão, argumento que não se sustenta.

Uma terceira hipótese que, neste trabalho, mostra-se a mais coerente, sustenta que a confissão se faz necessária, na medida em que evita que o investigado aceite o acordo sem ser o responsável pela infração penal, atuando o requisito da confissão como uma medida de proteção contra acordos que envolvam inocentes.

Acerca do requisito legal da confissão exigida no ANPP, vale destacar relevantes premissas estabelecidas pelo STF, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 971.959, de 2018, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, em que a Corte destacou que o princípio da não autoincriminação pode ser restringido, desde que: (i) o núcleo irreduzível da garantia, enquanto direito fundamental, não seja afetado, isto é, jamais o investigado pode ser obrigado a produzir prova contra si; (ii) a flexibilização proporcione a efetivação em maior medida de outros princípios fundamentais, preservando a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2020). No referido julgamento, ainda ficou ressaltado o seguinte fundamento jurídico:

O legislador pode conferir preponderância a princípios outros igualmente caros à sociedade, mas cuja efetivação é qualificada como mais necessária no contexto da conduta analisada, tais como a higidez da Administração da Justiça e a efetividade da persecução penal, em detrimento da valoração absoluta da não incriminação. (BRASIL, 2020, p. 7).

Fischer (2022) complementa que a confissão exigida no ANPP se caracteriza como um mínimo de postura positiva exigida do investigado, que se caracteriza como *standard*

mínimo para fins de amealhar indícios suficientes de autoria, indícios estes também necessários para recebimento de uma denúncia e imposição de uma pena em sentença condenatória.

Cunha (2020) relembra que a Resolução nº 181/2017, do CNMP, dispunha no sentido de exigir que a confissão fosse detalhada e registrada por meio dos recursos audiovisuais, para se conferir maior fidedignidade das informações. Acontece que a Lei Anticrime não replicou essa exigência, contudo, prudente se faz observar tais características, em sendo possível.

Nesse caso, a confissão funcionará apenas como uma plataforma puramente moral, apenas para fins de ANPP, não podendo surtir nenhum efeito no campo jurídico em desfavor do investigado, porquanto, em especial, a formação de culpa demandaria o efetivo cumprimento do devido processo legal.

De toda sorte, havendo o descumprimento do acordo, incide apenas a rescisão do negócio jurídico, sem qualquer efeito, recaindo, no máximo, contra o investigado, a existência de uma confissão extrajudicial, acompanhada de todas as ressalvas inerentes a ela, o que pode influenciar o imputado a honrar com o compromisso assumido, diante da situação que a confissão lhe proporciona (MENDONÇA, 2020).

Superada essa discussão, avança-se a seguir na forma como deve ocorrer a confissão. Na mesma linha que preconizava a Resolução nº 181/2017 do CNMP, a Lei nº 13.964/2019 previu que a confissão deve ocorrer de maneira formal e circunstancialmente (detalhadamente), por meio de termo próprio, preferencialmente, recurso audiovisual, devendo se ater aos fatos apurados e discutidos no ANPP (MENDONÇA, 2020).

Nessa toada, afigura-se dizer que não se admite a confissão qualificada, isto é, aquela acompanhada de alguma causa de exclusão de ilicitude ou causa exculpante da culpabilidade, pois a resistência apontada seria incompatível com o acordo e, em alguns casos, poderia resultar no próprio arquivamento do feito (BEM, 2020).

Complementando essa discussão, tem-se que Barros (2021) lança mão de mais algumas classificações da confissão, adicionando que, além da confissão qualificada, não se admite a confissão indireta (que é aquela que se configura quando o investigado assume a autoria, porém, em outro fato típico, esse fato novo, que mudaria o fato típico, tem que ser apurado), nem a confissão parcial (quando recai apenas sobre parte da imputação), nem a confissão retratada – que pode ser retratação direta (quando o agente volta atrás na confissão) e retratação às avessas (quando o agente reconhece posteriormente).

É oportuno dizer que a confissão deve ser vista com cautela para que não gere uma violação aos valores e princípios construídos no Estado Democrático de Direito, sendo importante que o sistema jurídico proporcione mais transparência aos acordos, aperfeiçoando-os dentro do contexto de celeridade e desburocratização que se busca (LEITE, 2009).

Diante disso, depreende-se que as garantias devem existir em favor do investigado, e não contra ele; por isso, a confissão aqui estudada deve ser vista como forma de se evitar que um investigado assuma uma responsabilidade que não é sua, isto é, que sobre ele recaia a imputação de um fato que ele não cometeu.

Além do mais, frisa-se que a confissão não caracteriza imposição ao agente, o qual goza de plena discricionariedade – mediante orientação da sua defesa técnica – para escolher a melhor estratégia de defesa, podendo optar: seguir um processo contencioso, com a instauração de uma ação penal e uma sentença condenatória, ou então firmar um acordo criminal que satisfaça os seus interesses.

4.2.2 As Condições a Serem Cumpridas

Os incisos I, II, III e IV do art. 28-A do CPP ainda elencam condições que devem ser ajustadas cumulativamente e alternativamente quando da formulação do ANPP, quais sejam: a) reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, salvo na impossibilidade de fazê-lo; b) renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público, como instrumentos, produto ou proveito de crime; c) prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas por período proporcional à pena prevista para o delito, reduzida de 1 (um) a 2 (dois) terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução; d) prestação pecuniária; e, por fim, e) cumprimento de outra condição indicada pelo *parquet*, proporcional e compatível com a infração penal.

De forma similar ao que aconteceu na suspensão condicional do processo, o legislador estabeleceu condições equivalentes a sanções penais e a efeitos da condenação que são livremente pactuadas, mas que, por não serem penas, não há qualquer coercibilidade, não podendo acarretar prejuízo ao investigado, mas tão somente o oferecimento de possível denúncia, em face da quebra do cumprimento das condições ajustadas (BRASIL, 1941, art. 28-A, § 10).

Ainda que não se fale em penas, mas sim em sanções, é importante que seja observado o devido processo consensual, assegurando todas as garantias constitucionais e

observando os limites traçados pela lei, pois, de toda forma, o cumprimento das condições afetará a esfera individual e repressiva do investigado (MENDONÇA, 2020).

Tomando-se como referência o item 14 da Orientação Conjunta nº 03/2018 da 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) – a qual foi revisada e ampliada a partir da edição da Lei nº 13.964/2019 –, consiste em ônus da defesa demonstrar a impossibilidade de cumprimento da sanção de reparação do dano ou restituição da coisa, podendo ser demonstrada mediante extratos de conta corrente, conta de luz, declaração e imposto de renda, sem prejuízo de consultas aos sistemas integrados disponíveis ao órgão ministerial.

Essa impossibilidade de cumprimento da reparação do dano só deve ser acolhida se ficar comprovado que haverá sacrifício para o sustento próprio e da família. Mendonça (2020) adverte que deve se ter uma visão muito cuidadosa e restritiva acerca da expressão “salvo impossibilidade de fazê-lo”, sob pena de haver um estímulo desordenado à reiteração criminosa e a constatação de que o crime, de fato, compensa.

Também merece destaque a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo MP, como instrumentos, produto ou proveito de crime. Tratando-se, nesse caso, de instrumentos que foram utilizados na prática do crime, a teor do disposto no art. 31, inc. I, al. b, da Convenção de Mérida de 2003 (incorporada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006). É, pois, o veículo furtado ou o dinheiro desviado no delito de corrupção e todo o lucro que o delinquente obteve com a utilização econômica do crime (MENDONÇA, 2020).

As condições de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas e a prestação pecuniária serão moldadas pelo juízo das medidas alternativas (Juízo da Execução Penal). Ao referido juízo caberá decidir, levando em conta a carga de horário do acordante, as condições financeiras, bem como outras peculiaridades, a fim de conferir uma maior taxa de adimplemento e, por consequência, sucesso da operação (MESSIAS, 2020).

Por fim, o art. 28-A, inc. V, do CPP ainda dispõe que o MP poderá estipular, por prazo determinado, outra condição proporcional e compatível com a infração penal (BRASIL, 1941). Essa previsão serve como uma cláusula de abertura para ser preenchida no caso concreto, de acordo com as necessidades e mediante a ponderação da proporcionalidade, permitindo a construção de um acordo adequado à situação e à pessoa do investigado.

4.2.3 As Condições Necessárias e Suficientes para Reprovação e Prevenção de Crimes contra a Administração Pública

Talvez, influenciado pela posição que vem sendo assumida pelo Brasil nos últimos anos no IPC (atualmente, na 96ª posição), é que o Projeto de Lei nº 10.372/2018, ao elaborar o texto para reforma do CPP, tentou vedar o cabimento do ANPP aos crimes cometidos por funcionários públicos, cuja redação é demonstrada a seguir:

Art. 28-A

§ 2º Não será admitida a proposta nos casos em que:

[...]

II – o crime for hediondo ou equiparado (Lei 8.072/1990), de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (Lei n. 9.613/1998), praticado por funcionário público contra a administração pública (Código Penal, Título XI, Capítulo I) ou nos casos de incidência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; [...].

Porém, em que pese a tentativa de proibição, essa redação não foi acolhida tal como proposta, tendo a Lei nº 13.964/2019 aprovado a plena aplicação do ANPP aos crimes dessa natureza. Assim, detendo-se ao objeto desta pesquisa, e embora a doutrina venha sendo construída no sentido de que o ANPP deve ser utilizado nos crimes de média potencialidade, o que se percebe é que o legislador não fez qualquer restrição à utilização desse instituto nos crimes contra a Administração Pública, especialmente no crime de corrupção passiva praticado pelo prefeito municipal.

Isso quer dizer que, nos crimes contra a Administração Pública, ao menos numa perspectiva teórica, é possível se falar na aplicação do ANPP, tendo este amplo cabimento. É de se reconhecer, todavia, que essa abertura representa uma árdua tarefa, sobretudo diante da envergadura protetiva que a defesa do patrimônio público reclama, inclusive sob o prisma constitucional do art. 37, § 4º, da CF (MESSIAS, 2020).

A posição mais acertada e coerente é que, uma vez cabível o ANPP, a condição de reparação do dano ao erário torna-se inegociável, ou melhor, intransigível, não sendo dado a nenhuma das partes o direito de dispor da coisa pública, por força da própria CF. Usando-se essa mesma linha de interpretação, no art. 16, § 3º, da Lei Anticorrupção, é previsto que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado (MESSIAS, 2020).

Vê-se que não é permitido a destutela da Administração Pública, situação que poderia ocorrer, caso fixadas condições aquém do necessário. Tratando-se de crimes de maior

potencialidade e maior extensão do dano, pode-se falar na estipulação de condições suplementares, desde que proporcionais e compatíveis com a infração penal (SOUZA, 2019c).

Não havendo essa atenção, propõe-se que o magistrado não homologue a avença, em razão da insuficiência das condições, conforme disciplinado no art. 28-A, § 5º, do CPP, no qual se dispõe que: “Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor”.

A propósito, Souza (2019c, p. [2]) propõe que podem ser avençadas as seguintes condições para crimes dessa natureza, tais como:

- i) compromisso de não contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por determinado período; ii) exoneração ou renúncia do cargo, função pública ou mandato eletivo; iii) renúncia ao direito de candidatar-se a cargos públicos eletivos, por determinado período.

As condições adicionais acima citadas acabam por resguardar o efeito prático equivalente dos efeitos secundários e extrapenais de uma eventual sentença penal condenatória, que poderiam ser a perda do cargo, a perda da função pública ou mandato eletivo, a suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade ou inabilitação para exercer outro cargo público (SOUZA, 2019c).

Parte da doutrina, no entanto, sustenta que, dada a dimensão ativa dos direitos políticos, que traduzem não só direitos, mas deveres, também não é possível se falar em suspensão dos direitos políticos, e mais precisamente em renúncia ao dever de votar, em acordos que envolvem improbidade administrativa, pois as previsões contidas no art. 15, inc. V c/c art. 37, § 4º da CF e art. 20, da Lei nº 8.429/1992, este último previsto na CF, constituem barreiras intransponíveis para se realizar esse tipo de ação.

Isso quer dizer que “eventual cláusula em acordo que imponha ao investigado a sanção de suspensão de direitos políticos não poderá ser executada, diante da disciplina constitucional e legal da suspensão dos direitos políticos, em caso de improbidade administrativa.” (PRADO, 2020, p. 4).

Não obstante a discussão acerca da renúncia ao direito de candidatar-se a cargos públicos eletivos, por determinado período, por força da própria previsão contida no art. 15 da CF, é de se reconhecer que, tanto na área criminal, quanto na área cível, o MP tem conquistado respostas positivas no que se refere à recuperação de valores desviados, à defesa

do patrimônio público, à investigação de organizações criminosas dirigidas à prática de crimes contra a Administração Pública, entre outras medidas (MESSIAS, 2020).

Não bastassem essas previsões, a Lei 13.964/2019 introduziu o Acordo de Não Persecução Cível que, posteriormente, ganhou detalhamento com a Lei nº 14.230/2021, a qual, embora tenha realizado modificações relevantes e discutíveis, sobretudo pelos defensores do patrimônio público, dispôs expressamente acerca da necessidade de reparação integral do dano, bem como reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, nos atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2021, art. 17-B, incs. I-II).

Na mesma linha de interpretação, o art. 16, § 3º, da Lei Anticorrupção, prevê que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

No bojo do recurso EP 22 ProgReg-AgR/DF, no qual se discutia a progressão de regime nos Crimes contra a Administração, o STF decidiu, por maioria, pelo reconhecimento da constitucionalidade do art. 33, § 4º, do CP, dispositivo legal que condiciona a progressão de regime, no caso de crime contra a Administração Pública, à reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito. É o que se pode depreender da ementa demonstrada a seguir:

Ementa: Execução Penal. Progressão de Regime. Crime contra a Administração Pública. Devolução do produto do ilícito. 1. É constitucional o art. 33, § 4º, do Código Penal, que condiciona a progressão de regime, no caso de crime contra a Administração Pública, à reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito. 2. Tendo o acórdão condenatório fixado expressamente o valor a ser devolvido, não há como se afirmar não se tratar de quantia líquida. 3. A alegação de falta de recursos para devolver o dinheiro desviado não paralisa a incidência do art. 33, § 4º, do Código Penal. O sentenciado é devedor solidário do valor integral da condenação. 4. Na hipótese de celebração de ajuste com a União para pagamento parcelado da obrigação, estará satisfeita a exigência do art. 33, § 4º, enquanto as parcelas estiverem sendo regularmente quitadas. 5. Agravo regimental desprovido. (EP 22 ProgReg-AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2015 PUBLIC 18-03-2015) (BRASIL, 2015).

Nesse mesmo julgamento, atento à necessidade de proteção da coisa pública, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso assim se manifestou:

[...] em matéria de crimes contra a Administração Pública – como também nos crimes de colarinho branco em geral –, a parte verdadeiramente severa da pena, a ser executada com rigor, há de ser a de natureza pecuniária. Esta, sim, tem o poder de funcionar como real fator de prevenção, capaz de inibir a prática de crimes que envolvam apropriação de recursos públicos. A decisão que se tomar aqui solucionará não apenas o caso presente, mas servirá de sinalização para todo o país acerca da severidade com que devem ser tratados os crimes contra o erário.

12. Não vejo inconstitucionalidade no § 4º do art. 33, destacando dois argumentos para demonstração da minha tese. Em primeiro lugar, a devolução do produto do crime não é, em rigor, uma sanção adicional. Trata-se, como o texto da norma deixa claro, de simples reparação do que foi desviado. Em segundo lugar, não é o direito fundamental à liberdade que está em questão, mas a obtenção de um benefício. Vale dizer: não se trata de manter alguém preso, após o cumprimento da pena privativa de liberdade, pelo fato de não haver pago a reparação devida. Isso não acontecerá. O que se discute é se a pena privativa de liberdade, que continuará a ser cumprida, deve se dar em regime mais favorável ou não [...]. (BRASIL, 2015).

Embora se trate de uma questão relacionada à progressão de regime, tais considerações podem ser perfeitamente utilizadas, porquanto o mote da discussão gira em torno da possibilidade da renúncia da reparação ao erário, entendendo o STF que não há como sequer cogitar essa possibilidade, sob pena de haver um incremento à criminalidade. E como bem pontuou o ministro relator, não se trata de uma sanção adicional, mas da reparação do que foi desviado, trata-se tão somente da devolução daquilo que não pertence ao imputado.

Da mesma forma, já decidiu o STF, no bojo da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 43/DF, de 2019, que o princípio da proteção deficiente visa à proteção penal de interesses fundamentais e constitucionalmente previstos, sendo assim, as condições tratadas no ANPP devem produzir vantagens para ambas as partes, buscando-se, sempre, a maior probabilidade de sucesso da avença, de forma a garantir uma negociação integrativa, e não uma negociação distributiva, marcada por um processo avarento e ganancioso (MESSIAS, 2020).

Ainda nesse contexto, calhar citar que o STJ, em 2022, no Habeas Corpus nº 161.251/PR, analisou a possibilidade de aplicação de ANPP a um acusado por suposta prática do crime de corrupção ativa, infração penal prevista no art. 333, parágrafo único, do CP. Na oportunidade, a defesa alegou que teria havido constrangimento ilegal ante o não oferecimento do instituto negocial por parte do *parquet*.

Por sua vez, o MP alegou que a oferta do ANPP, no caso concreto, não seria suficiente para a reprovação e prevenção do crime, sob pena de haver violação ao princípio da proporcionalidade em sua vertente da proibição deficiente, já que a conduta criminosa havia sido praticada no contexto de uma rede criminosa, envolvendo vários empresários e servidores públicos do Ministério da Agricultura.

Diante das razões expostas pelo MP, o STJ entendeu que não havia ilegalidade no tocante à recusa do oferecimento de proposta de ANPP, pois o MP, concretamente e fundamentadamente, havia verificado a ausência dos requisitos subjetivos legais necessários à elaboração do acordo, de modo que não estariam atendidos os critérios de necessidade e suficiência em face do caso concreto.

Além do mais, no caso em questão, o STJ reforçou a posição no sentido de que, por se tratar o ANPP de uma fase prévia e alternativa à propositura de ação penal, só caberia a sua aplicação nos feitos em curso até o recebimento da denúncia.

Por fim, para fins do presente estudo, é forçoso reconhecer como indispensável a condição pactuada no sentido de a vítima ser ressarcida adequadamente, devendo haver a recomposição suficientemente do meio social, pois se veda a proteção deficiente do bem jurídico tutelado, sobretudo, tratando-se de patrimônio público, no caso do crime de corrupção passiva.

4.3 LIMITES DO MAGISTRADO

Agindo de forma imparcial, cabe ao magistrado atuar no controle da regularidade, legalidade e voluntariedade da avença. A regularidade significa um conceito jurídico indeterminado, sem definição concreta pelo CPP. A legalidade, por sua vez, impõe ao juiz zelar pelo cumprimento dos requisitos negativos previstos no art. 28-A do CPP e pela observância de todas as garantias constitucionais. Já a voluntariedade indica o magistrado aferir se as tratativas do acordo ocorreram de forma natural, sem animosidades e vícios de consentimento (MESSIAS, 2020).

A Lei nº 13.964/2019 não busca que o juiz seja um mero chancelador; por isso, atribuiu-lhe o poder-dever de analisar a legalidade do acordo, conforme preceituada no art. 28-A, § 4º, do CPP, *ipsis litteris*: “§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade” (BRASIL, 1941).

No caso de entender que estão inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições, o magistrado poderá devolver os autos ao MP para que seja realizada uma nova elaboração do pacto, desde que haja concordância do investigado e do seu defensor.

No art. 28-A, inc. V, do CPP, é previsto que poderá ser cumprido, por determinado prazo, outra condição indicada pelo *parquet*, desde que essa condição seja proporcional e compatível com a infração penal imputada. Reconhece-se que o legislador deixou uma lacuna do que seja proporcional e compatível com a infração imputada, no entanto, caberá ao magistrado, valendo-se do seu âmbito de atuação no ANPP, averiguar se tal requisito se encontra presente no caso, através da análise da legalidade acima apontada.

4.4 MARCO TEMPORAL DA RETROATIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Com a edição da Lei nº 13.964/2019, o ANPP tornou-se alvo de intensos debates na comunidade jurídica, surgindo, inclusive, controvérsias sobre a necessidade de se estabelecer um marco temporal para aplicação retroativa do referido instituto. Isso decorreu da necessidade de se evitar que condenações pretéritas tivessem que ser reformadas diante da novel legislação que, de certa forma, apresentou benefícios jurídico-penais.

Considerando-se que a consequência do cumprimento do ANPP é a extinção da punibilidade, não seria equivocado pensar que a norma presente no art. 28-A do CPP apresenta conteúdo processual de natureza mista ou híbrida; logo, a princípio, sob uma perspectiva constitucional, melhor seria admitir a aplicação retroativa do ANPP aos processos em andamento, por força do disposto no art. 5º, inc. XL, da CF.

Para Lima (2020), as normas processuais podem ser: i) normas genuinamente processuais, as quais cuidam de procedimentos, atos e técnicas do processo; e ii) normas processuais materiais ou mistas, que são aquelas que possuem caráter penal e caráter processual penal.

Ademais, as primeiras cuidam do crime, da pena, da medida de segurança, dos efeitos da condenação e do próprio direito de punir do Estado. As segundas tratam do processo do início ao fim da execução, isto é, até a extinção da punibilidade. Dessa forma, ainda que uma norma seja inserida em lei processual, versando sobre direito material, deverá a ela ser aplicáveis os princípios que regem a lei penal, quais sejam, ultratividade e retroatividade da lei benigna.

Nessa toada, Badaró (2021, p. 118) leciona neste sentido:

Todas as normas que disciplinam e regulam, ampliando ou limitando, direitos e garantias pessoais constitucionalmente assegurados, mesmo sob a forma de leis processuais, não perdem o seu conteúdo material. Com base nessa premissa, são normas processuais de conteúdo material as regras que estabelecem: as hipóteses de cabimento de prisões e medidas cautelares alternativas à prisão, os casos em que tais medidas podem ser revogadas, o tempo de duração de tais prisões, a possibilidade de concessão de liberdade provisória com ou sem fiança, entre outras.

Não se discute aqui que o art. 28-A do CPP é um dispositivo legal que apresenta natureza mista e que deve retroagir. O ponto nevrálgico consiste em encontrar uma posição harmoniosa acerca do marco temporal dessa retroatividade, situação que, de certa forma, tem gerado insegurança jurídica.

Independentemente da natureza do instituto, vale destacar algumas posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto.

Há quem sustente que a aplicação do ANPP deve retroagir até o recebimento da denúncia, sob o argumento de que raciocínio diverso implicaria em uma subversão à natureza pré-processual do instituto e da própria segurança jurídica no processo criminal. A esse respeito, convém mencionar a seguinte jurisprudência do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. ANPP. RETROATIVIDADE APÓS O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO PACIFICADO. DOSIMETRIA DA PENA. VALORAÇÃO NEGATIVA DA CULPABILIDADE. MENÇÃO AO MODO DE ORGANIZAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO, NA FORMA DE MILÍCIA COMPOSTA POR INÚMEROS INTEGRANTES QUE ATERRORIZAVAM OS COMERCIANTES DA REGIÃO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AUSÊNCIA.

1. Deve ser mantida a decisão monocrática na qual se concede parcialmente a ordem, mantendo a denegação no tocante à aplicação retroativa do ANPP e a valoração negativa da culpabilidade.

2. É entendimento pacificado no âmbito deste Superior Tribunal de que a retroatividade do art. 28-A do CPP, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, revela-se incompatível com o propósito do instituto quando já recebida a denúncia e encerrada a prestação jurisdicional nas instâncias ordinárias (AgRg no AREsp 1983450/DF, Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, DJe 24/6/2022).

3. Evidenciado que as instâncias ordinárias justificaram a valoração negativa de três circunstâncias judiciais, com base em um único fundamento, consistente no fato de que se trata de organização criminosa conhecida como milícia armada, contando com a participação de inúmeros agentes, que mediante atuação violenta aterrorizava comerciantes e moradores da região, inclusive obstando a permanência destes em suas respectivas moradias, viável a manutenção da valoração negativa apenas da culpabilidade com base nesses fundamentos.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no HC n. 760.318/RJ, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022.) (BRASIL, 2022, p. 109-110, grifos nossos).

Reforçando o entendimento do STJ, em sentido semelhante, a 1ª Turma do STF assim se manifestava:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência desta Corte no sentido de que “o acordo de não persecução penal (ANPP), introduzido pela Lei 13.964/2019, esgota-se na fase pré-processual, não sendo possível aplicá-lo ao presente feito” (ARE 1.254.952-AgR, Rel. Min. Edson Fachin). Ainda nessa linha: HC 191.464-AgR, de minha relatoria; ARE 1.293.627-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ARE 1.371.643, Relª. Minª. Cármen Lúcia; e ARE 1.294.303-AgR-segundo-ED, Relª. Minª. Rosa Weber)

2. “Não se pode ter por flagrantemente ilegal, passível de correção, a compreensão por uma das teses jurídicas possíveis quanto à matéria e, inclusive, acolhida nas duas

Turmas deste e. [egrégio] STF” (RHC 207.483-AgR, de minha relatoria). Nesse sentido, vejam-se o RHC 152.956-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; e o HC 132.120-AgR, Rel. Min. Edson Fachin. 3. Agravo a que se nega provimento. (ARE 1.374.064 AgR/MS, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2022 PUBLIC 28-06-2022). (BRASIL, 2022, p. [1-2], grifos no original e nossos).

Por outro lado, os que sustentam que a novel legislação deve retroagir independentemente do momento processual, geralmente se valem de argumentos como economia de gastos em razão da não continuidade da execução penal, bem como racionalização e direcionamento de recursos para os casos mais graves.

Eles compreendem, pois, que toda e qualquer norma que disponha sobre matéria penal ou processual penal em benefício do investigado/acusado deve retroagir, inclusive, após sentença transitada em julgado, devido ao comando constitucional previsto no art. 5º, inc. XL, da CF (BEM; MARTINELLI, 2020).

Ou seja, defendem que o acordo seja aplicado até mesmo depois de proferida sentença condenatória com trânsito em julgado (MOURA; SAAD, 2022), posição esta que, conforme se percebe nesta pesquisa, não respeita a coisa julgada e, por consequência, a segurança jurídica esperada de todo e qualquer processo criminal. Ademais, se já houve o esgotamento da pretensão punitiva estatal, não há que se falar em utilidade pública, não havendo mais espaço para a negociação.

De outra banda, construindo uma posição intermediária, há quem defenda que o ANPP pode retroagir até mesmo após o recebimento da denúncia – mas antes da sentença –, durante o processamento de recurso de apelação ou até antes do trânsito em julgado.

Badaró (2021), acostando-se a esse último entendimento, leciona que o ANPP possui caráter benéfico, sendo inegável tal característica no plano material. Isso, porque, aceito o acordo e cumpridas as condições nele estabelecidas, dar-se-á por extinta a punibilidade do agente. Ou seja, o imputado não será denunciado, processado ou condenado. Se é mais benéfico ao investigado, não faz sentido privá-lo desse direito. Atento ao caráter da utilidade social, Badaró (2021, p. 116-117) chama ainda a atenção para a seguinte ideia:

Com relação ao acordo de não persecução penal, a jurisprudência se encaminhou no sentido de que no caso de investigações em curso, poderia ter aplicação imediata a nova lei e ser formulada a proposta de acordo de não persecução penal mas, por outro lado, no caso de processo com denúncias já oferecidas quando entrou em vigor a lei, não seria possível a formulação de tal proposta. A 2ª Turma do STF, no julgamento do HC 191.464/SC AgR, fixou a seguinte tese: “o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia”.

Há, contudo, entendimento contrário, no sentido de que o acordo de não persecução penal também se aplica aos processos em curso, desde que não tenha havido o trânsito em julgado. É a posição à qual nos filiamos.

Não se disputa a premissa de que o acordo de não persecução penal é um instituto de natureza mista, de direito penal e processual penal. O caráter benéfico, no plano do direito material é inegável: aceito e cumprido o acordo de não persecução penal, o imputado não será denunciado, processado nem condenado. Não sofrerá as consequências penais nem civis de uma sentença condenatória. Trata-se, pois, no plano material de norma evidentemente benéfica e, como tal, deve ser aplicada a fatos ocorridos antes do início de sua vigência.

Badaró (2021, p. 117) traz interessantes justificativas sobre o marco temporal por ele defendido quando suscita as seguintes reflexões:

Não se pode esquecer, contudo, da face processual do acordo de não persecução penal. O instituto visa evitar os males de um processo penal que, ao final, ainda que redunde em condenação, não levará o réu ao cumprimento de pena privativa de liberdade. O processo em si mesmo já é um mal para o acusado, independentemente do seu desfecho. Por outro lado, movimentar a máquina judiciária, levando até o fim a persecução penal, para que, após a condenação, o acusado simplesmente pague uma multa ou, tenha que cumprir pena restritiva de direitos ou, ainda, no máximo, obtenha o sursis, não deixa de ser algo ineficiente e que representa desperdício de tempo e dinheiro.

Igualmente, no Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 206.660/SC, contrariando a posição do STJ e da 1ª Turma do STF, o relator Ministro Ricardo Lewandowski, reanalisando a questão, reconheceu a retroação da norma processual penal mais benéfica em todas as ações penais em curso, ainda que iniciadas em data anterior à vigência da Lei nº 13.964/2019, desde que ainda não tenha havido o trânsito em julgado e ainda que ausente a confissão do réu até o momento da sua proposição.

Ainda na mesma direção, o Enunciado nº 98 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF assim dispõe:

É cabível o oferecimento de acordo de não persecução penal no curso da ação penal, isto é, antes do trânsito em julgado, desde que preenchidos os requisitos legais, devendo o integrante do MPF oficiante assegurar seja oferecida ao acusado a oportunidade de confessar formal e circunstancialmente a prática da infração penal, nos termos do art. 28-A da Lei nº 13.964/19, quando se tratar de processos que estavam em curso quando da introdução da Lei 13964/2019, conforme precedentes. (BRASIL, 2020).

Valendo-se do enunciado referido, vale destacar trechos do parecer apresentado pelo MPF, nos autos do Recurso Especial (REsp.) nº 1.977.445/SP, no qual o recorrente alegou que teria havido violação ao art. 28-A do CPP, na medida em que não lhe fora conferido o ANPP. Na oportunidade, o órgão ministerial destacou a importância da retroatividade da lei

em favor do indigitado, citando, inclusive, que, quando da entrada em vigor da Lei nº 9.099/1995, a qual instituiu os benefícios da transação penal e suspensão condicional do processo, a lei retroagiu para beneficiar todos os processos criminais, inclusive aqueles em grau recursal, conforme se depreende da transcrição a seguir:

Tal entendimento tem por fundamento a noção de que o artigo 28-A do CPP possui natureza mista, ou seja, prevê normas tanto processuais quanto materiais, situação em que se afasta a aplicação imediata prevista para as normas puramente processuais. A natureza material evidencia-se do fato de que, quando cumprido integralmente o acordo, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade (art. 28-A, § 13º).

Sendo norma de natureza mista, o art. 28-A do CPP deve retroagir para beneficiar os réus nas ações penais em curso, como disposto no artigo 2º, parágrafo único, do Código Penal:

Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. (p. 8)

[...]

Portanto, desde que preenchidos os requisitos e não transitado em julgado o processo, é possível a propositura de acordo de não persecução penal, a depender de análise do Ministério Público, caso a caso, sendo incontroversa sua aplicação a fatos anteriores à entrada em vigor da lei e antes do oferecimento da denúncia. (BRASIL, 2022).

Com efeito, servindo de panorama fundamental para as esferas administrativa e penal, o STF analisou os limites da retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA) (Lei nº 14.230/2021), que passou a exigir a demonstração da responsabilidade subjetiva para enquadramento dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, portanto, a presença do elemento subjetivo do dolo.

No bojo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843989/PR, o qual foi afetado a regime de repercussão geral (Tema 1199), o STF concluiu que a novel legislação deve retroagir em benefício do indivíduo. Isso, porque as sanções presentes da LIA são tão graves quanto às penais.

Todavia, o STF concluiu que a norma benéfica introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a qual trouxe a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é, pois, irretroativa, em virtude do disposto no art. 5º, inc. XXXVI, da CF, não tendo aplicação, obviamente, em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

O STF delimitou, ainda, que a nova legislação deve retroagir nos casos de improbidade administrativa que envolvam atos culposos praticados na vigência da lei anterior, sem trânsito em julgado, devendo, portanto, ser analisado o dolo por parte do agente.

Estabeleceu, por fim, que o novo regime previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Denota-se, portanto, que o STF, nesse caso, fixou limites à coisa julgada, de modo a preservar situações jurídicas já consolidadas.

É importante ressaltar que, apesar de o STF ter acenado para alguns direcionamentos, o tema da retroatividade do ANPP aguarda julgamento definitivo, tendo a própria Corte afetado o Habeas Corpus nº 185.913/DF ao regime de repercussão geral, dado o expressivo interesse jurídico e social, oportunidade em que serão examinadas as seguintes questões: i) O ANPP pode ser oferecido em processos já em curso quando do surgimento da Lei 13.964/2019?; ii) Qual a natureza da norma inserida no art. 28-A do CPP?; iii) É possível a aplicação retroativa em benefício do imputado?; e iv) É cabível o oferecimento do ANPP mesmo em casos nos quais o imputado não tenha confessado anteriormente, durante a investigação ou o processo?

Como já mencionado, o STJ posiciona-se no sentido de que a adoção de marco retroativo para aplicação do ANPP – após o recebimento da denúncia – não guarda compatibilidade com a própria finalidade do referido instituto negocial, que nada mais é que um mecanismo suscitado na fase prévia ao processo, cuja finalidade é abortar uma persecução penal. Em que pese os argumentos apresentados pelo STJ, é mister fazer algumas ponderações.

De fato, quando se fala em ANPP, de imediato, remete-se à ideia de encurtamento da persecução penal, com a finalidade de, ainda na fase inicial, gerar economia de recursos, celeridade e eficiência administrativa. Isto é, visa evitar, por um lado, a estigmatização do investigado e, por outro lado, a movimentação da máquina pública.

Pode-se até imaginar que aceitar uma negociação até o trânsito em julgado significasse favorecimento ao indigitado por uma estratégia da defesa, construída após toda uma instrução probatória ou até mesmo após uma sentença condenatória. Acontece que, não se está falando em uma norma já existente em que o investigado decidiu dela se utilizar somente após uma instrução ou possível sentença condenatória. Ou seja, não se está falando em uma artimanha da defesa.

Ao contrário, lida-se com uma norma processual que carrega em sua essência conteúdo material. Trata-se da superveniência de uma lei (Lei nº 13.964/2019), que transporta conteúdo misto e que, portanto, deve retroagir em benefício do investigado/acusado, isso devido ao comando constitucional previsto no art. 5º, inc. XL, da CF. Acrescenta-se a essa discussão a seguinte reflexão:

Não se pode objetar com a irracionalidade de não se processar quem já está sendo processado ou mesmo quem já se submeteu a todo rito em primeiro grau, ou mesmo parte da fase recursal. As repercussões e vantagens do acordo de não persecução penal, no plano material, principalmente em relação à não caracterização da reincidência, autorizam sua aplicação aos processos em curso quando da entrada em vigor da Lei 13.964/2019, mesmo se houver denúncia oferecida e, até mesmo, se o processo já se encontre em fase bastante desenvolvida. O único óbice temporal é quando já houver a coisa julgada. Não se desconhece que o art. 2º, caput, do Código Penal, prevê a aplicação da lei penal mais benéfica, mesmo após o trânsito em julgado da condenação penal (BADARÓ, 2021, p. 117).

Visando-se concretizar o efeito do conteúdo material, inserido no art. 28-A do CPP, bem como conferir tratamento igual a indivíduos que se encontram na mesma situação, neste estudo se filia à posição que prega a retroatividade do ANPP a situações ainda sem trânsito em julgado.

Isso, porque a norma citada não deve ser interpretada no sentido literal proposto – o qual traz apenas a ideia de fase inicial, persecução penal – mas, sim, à luz dos preceitos da Justiça Consensual Penal, à qual cabe zelar pelo pragmatismo, pela celeridade, pela efetividade e pela eficiência administrativa, que, neste último caso, envolve o fenômeno da recomposição ao erário, de extrema importância para este estudo.

4.5 DIREITO SUBJETIVO DO INVESTIGADO OU DISCRICIONARIEDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

O ANPP, como visto, é uma espécie de negócio jurídico entre o órgão acusador e o investigado, no qual são exigidos alguns requisitos, a saber: delitos cometidos sem violência ou grave ameaça, pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, confissão formal da infração, entre outros. Havendo o cumprimento de certas condições, dar-se-á a extinção da punibilidade do agente.

Por se tratar de um benefício a favor do investigado, o qual pode ter extinta a sua punibilidade e, conseqüentemente, ficar sem registros de antecedentes criminais, dúvidas existiam se o ANPP consistia num direito subjetivo do investigado ou de simples faculdade do MP. Diante disso, o STJ e o STF, sedimentando a matéria, concluíram que o oferecimento do ANPP é decisão de competência exclusiva do MP, não se enquadrando, portanto, como direito subjetivo do agente.

A 5ª Turma do STJ, no bojo do Habeas Corpus nº 161.251/PR, o qual se referiu à operação “Carne Fraca”, que investigava um esquema de corrupção ativa na adulteração de carne em frigoríficos, chegou à conclusão que não há que se falar em ilegalidade na recusa de

proposta de ANPP pelo MP, quando este, de forma fundamentada, verifica que, no caso concreto, não estão presentes os critérios da necessidade e suficiência, necessários à preservação do postulado da proporcionalidade em sua vertente da proibição deficiente, o que pode ser depreendido do trecho do julgamento transcrito a seguir:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL - ANPP. PLEITO DE REALIZAÇÃO DO ACORDO. NÃO CABIMENTO APÓS O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. FACULDADE DO PARQUET. RECUSA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código Penal, implementado pela Lei n. 13.964/2019, indica a possibilidade de realização de negócio jurídico pré-processual entre a acusação e o investigado. Trata-se de fase prévia e alternativa à propositura de ação penal, que exige, dentre outros requisitos, aqueles previstos no caput do artigo: 1) delito sem violência ou grave ameaça com pena mínima inferior a 4 anos; 2) ter o investigado confessado formal e circunstancialmente a infração; e 3) suficiência e necessidade da medida para reprovação e prevenção do crime. Além disso, extrai-se do §2º, inciso II, que a reincidência ou a conduta criminal habitual, reiterada ou profissional afasta a possibilidade da proposta.

2. A Corte de origem entendeu que a negativa do Ministério Público Federal em ofertar a proposta de ANPP estava devidamente fundamentada. Consoante se extrai dos autos, a denúncia foi recebida pelo juízo de primeiro grau em abril de 2017. De fato, "o acordo de não persecução penal (ANPP) previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei n. 13.964/2019, terá aplicação somente nos procedimentos em curso até o recebimento da denúncia (ARE 1294303 AgRED, Relatora: ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 19/4/2021).

3. Além do mais, o acordo pretendido deixou de ser ofertado ao recorrente em razão do Ministério Público ter considerado que a celebração do acordo, no caso concreto, não seria suficiente para a reprovação e prevenção do crime, pois violaria o postulado da proporcionalidade em sua vertente de proibição de proteção deficiente, destacando que a conduta criminoso foi praticada no contexto de uma rede criminosa envolvendo vários empresários do ramo alimentício e servidores do Ministério da Agricultura.

4. Esta Corte Superior entende que não há ilegalidade na recusa do oferecimento de proposta de acordo de não persecução penal quando o representante do Ministério Público, de forma fundamentada, constata a ausência dos requisitos subjetivos legais necessários à elaboração do acordo, de modo que este não atenderia aos critérios de necessidade e suficiência em face do caso concreto.

5. De acordo com entendimento já esposado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de oferecimento do acordo de não persecução penal é conferida exclusivamente ao Ministério Público, não constituindo direito subjetivo do investigado.

6. Cuidando-se de faculdade do Parquet, a partir da ponderação da discricionariedade da propositura do acordo, mitigada pela devida observância do cumprimento dos requisitos legais, não cabe ao Poder Judiciário determinar ao Ministério Público que oferte o acordo de não persecução penal.

7. Recurso não provido.

(RHC n. 161.251/PR, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 10/5/2022, DJe de 16/5/2022.) (BRASIL, 2022).

Repisa-se que, nesse julgado, preservando-se a discricionariedade do MP, entendeu-se que, cabe ao *parquet* a função de sopesar, no caso concreto, os valores envolvidos na

negociação, considerando legal, portanto, a recusa justificada e alicerçada na indicação de ausência de critérios necessários e suficientes para reprovação e prevenção do crime.

No mesmo sentido, a 6ª Turma do STJ, em 2022, nos autos do Habeas Corpus nº 657.165/RJ, entendeu que o ANPP é um poder-dever do MP, consistindo, portanto, em uma discricionariedade regrada, não podendo ser renunciado, tampouco exercido sem fundamentação, ao alvedrio do órgão acusador. Essa espécie de justiça negociada deve atender à supremacia do interesse público, conforme restou consignado na ementa a seguir:

HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CONFISSÃO NO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO IMPEDIMENTO. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. INTELIGÊNCIA DO ART. 28-A, § 14, DO CPP. NECESSIDADE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O acordo de não persecução penal, de modo semelhante ao que ocorre com a transação penal ou com a suspensão condicional do processo, introduziu, no sistema processual, mais uma forma de justiça penal negociada. Se, por um lado, não se trata de direito subjetivo do réu, por outro, também não é mera faculdade a ser exercida ao alvedrio do Parquet. O ANPP é um poder-dever do Ministério Público, negócio jurídico pré-processual entre o órgão (consoante sua discricionariedade regrada) e o averiguado, com o fim de evitar a judicialização criminal, e que culmina na assunção de obrigações por ajuste voluntário entre os envolvidos. Como poder-dever, portanto, 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, pautada pelas balizas legais estabelecidas no art. 28-A do CPP.

[...]

7. Ordem concedida, para anular a decisão que recusou a remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça - bem como todos os atos processuais a ela posteriores - e determinar que os autos sejam remetidos à instância revisora do Ministério Público nos termos do art. 28-A, § 14, do CPP e a tramitação do processo fique suspensa até a apreciação da matéria pela referida instituição. (HC n. 657.165/RJ, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 18/8/2022.) (BRASIL, 2022).

Acostando-se nas mesmas razões, a 1ª Turma do STF, quando do julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 191.124, entendeu se tratar de um instrumento de política criminal à disposição do órgão acusador, conforme se pode depreender do trecho a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM RELAÇÃO AO DELITO DE ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE DROGAS (ART. 35 DA LEI 11.343/2006). INVIABILIDADE. 1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao Parquet a opção, devidamente

fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público "poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições". 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que nega provimento. (HC 191124 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 12-04-2021 PUBLIC 13-04-2021). (BRASIL, 2021).

Ratificando a questão, a 2ª Turma do STF, no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 201.610, valendo-se de uma aplicação analógica ao art. 44 do CP, assim destacou:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO DO ART. 131, § 2º, DO REGIMENTO INTERNO DO STF. ATUAÇÃO SINGULAR DO RELATOR. POSSIBILIDADE. PENAL E PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). ART. 28-A DO CPP. REQUISITOS TEMPORAL NÃO PREENCHIDO. CONCURSO MATERIAL DE CRIMES (ART. 69 DO CP). PENAS MÍNIMAS SOMADAS IGUAL A 4 ANOS DE RECLUSÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 44 DO CÓDIGO PENAL. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE LACUNA LEGISLATIVA. QUESTÃO NÃO ANALISADA PELAS INSTÂNCIAS ANTERIORES. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

III – As condições descritas no art. 28-A do Código de Processo Penal - CPP, incluído pela Lei 13.964/2019, são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, porém insuficientes para concretizá-lo, pois, mesmo que presentes, poderá o Ministério Público entender que, na hipótese específica, o ANPP não se mostra necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, tal como, aliás, é previsto na parte final do dispositivo. Não se trata, portanto, de um direito subjetivo do acusado.

IV – (...)

V – (...)

[...]

(HC 201610 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021) (BRASIL, 2021).

Assim como a transação penal e a suspensão condicional do processo, o ANPP não se trata de direito subjetivo do réu, mas, sim, de mais um instrumento de justiça negociada à disposição do MP, em que este, agindo concretamente, irá avaliar a aplicação do instituto consensual.

Em arremate, cuidando-se de uma faculdade ministerial, diante do caso concreto, que, neste estudo, limita-se ao crime de corrupção passiva imputado a prefeitos, caberia ao MP, dentro de uma avaliação criteriosa, observar se a oferta do ANPP atende à suficiência e à

necessidade de proteção da coisa pública, bem como avaliar os seguintes requisitos: os antecedentes, a conduta social e a personalidade do autor do fato, bem como os motivos e as circunstâncias do crime (BRASIL, 1940, art. 44, inc. III).

4.6 AS VANTAGENS E DESVANTAGENS ENTRE O PROCESSO PENAL TRADICIONAL E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Levando-se em conta as questões até então abordadas nesta pesquisa, considera-se que o modelo de justiça consensual vem contribuir com a eficiência processual, entregando uma resposta rápida e econômica, do ponto de vista da máquina pública, para os casos criminais, notadamente, os casos que envolvem desvio de dinheiro público.

Como já dito, não se pretende defender a privatização do sistema de justiça criminal, mas, sim, a construção de um ambiente consensual, calcado em uma principiologia e normas próprias, onde possam ser compartilhados e respeitados os direitos e garantias fundamentais inerentes aos indivíduos. Para melhor definir as diferenças entre os dois modelos, serão tecidas certas considerações a seguir.

O sistema litigioso rege-se pelo princípio estruturante do devido processo legal, sedimentado no art. 5º da CF, em sua maior potencialidade, assim como pelos princípios da ampla defesa, duplo grau de jurisdição, presunção de inocência, contraditório, entre outros (MENDONÇA, 2017).

De outra banda, o sistema de justiça consensual rege-se pelo princípio estruturante do devido processo consensual – o qual é construído sob as bases do princípio da autonomia da vontade, sobretudo quando se refere ao imputado –, pelo princípio da eficiência, lealdade e boa-fé objetiva, sendo este último representado pela vedação de comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*), assumindo uma posição de maior relevo no campo consensual, pois se trata de um vetor axiológico do processo penal negocial (MENDONÇA, 2017).

Observa-se que ambas as versões, tradicional e consensual, são publicistas, porém, a versão tradicional é orientada por uma maior neutralização das partes e a negocial por um maior uso da autonomia da vontade. Contudo, isso não quer dizer que há colisão entre esses dois modelos. O que se verifica é a necessidade de se construir um processo democrático, no qual haja um equilíbrio entre a proteção da sociedade contra crimes graves e a proteção dos interesses do investigado (MENDONÇA, 2017).

Ainda sobre as diferenças entre os dois modelos, merece destaque que, no modelo tradicional, o magistrado assume um maior protagonismo na condução do processo, ao passo que, no modelo consensual, o juiz assume uma função mais fiscalizatória, embora tenha que atuar com bastante rigor para verificar se os direitos das partes foram preservados (MENDONÇA, 2017).

Por sua vez, enquanto na versão litigiosa há um antagonismo das partes, na versão negociada há uma convergência de interesses, com um antagonismo em potencial. Por fim, no modelo clássico, a possibilidade de acordos processuais e penais são vistos de maneira excepcional, nas hipóteses previstas em lei; já no modelo consensual, essa possibilidade ganha uma maior amplitude (MENDONÇA, 2017).

Dito isso, o que se nota, em síntese, é que, a depender da infração penal e das peculiaridades do caso concreto, o imputado que se beneficia com um ANPP não enfrentará um processo litigioso, não será mais preso, processado ou condenado. Ademais, ele terá a sua punibilidade extinta após o cumprimento das condições ajustadas com o MP, sendo, portanto, um veio vantajoso, tanto para o agente que tenha cometido infração penal quanto para a própria Justiça pelo ganho de tempo, economia do erário e descongestionamento processual.

4.6.1 As Altas Taxas de Condenação e a Relação com os Acordos Criminais

No caso de *Natsvlshvili e Togonidze v. Georgia*, um dos recorrentes alegou que só firmou acordo devido à pressão exercida pelas altas taxas de condenação na Geórgia, as quais se apresentavam num patamar de 99% em 2004, data da avença. Analisando o pleito do requerente, as conclusões e recomendações do Comitê consignaram que o sistema do *plea bargaining* deve ser visto em conjunto com o sistema de justiça criminal.

É que a combinação de algumas variantes como: taxas de condenação altas em determinados países, política de condenação mais rigorosa e eficiente e a baixa confiança da sociedade na administração do sistema de justiça pode servir como influência para que os acusados ou investigados reconheçam a sua culpa, e daí se aumente a esfera de negociação e de imposição de condições pelo MP.

Segundo o que consta do documento que trata do julgamento do caso em questão, referindo-se ao relatório analítico de Transparência Internacional da Geórgia, ou *Transparency International Georgia*, só é possível falar em sucesso das delações quando o réu tem influência para fazer o acordo valer a pena para o MP. Quando se tem um sistema

cujas taxas de condenação se aproximam do percentual de 100%²⁵, até mesmo inocentes preferem optar por firmar uma delação.

Quando se tem uma margem maior de absolvições, o acusado tem um campo de maior negociação com o *parquet*. Se este não concordar com as condições propostas pelo acusado, terá que enfrentar um longo processo judicial. Por outro lado, o MP rebateu que o sistema existente vem apresentando boas taxas de resultados, funcionando de forma eficiente.

No Brasil, todavia, muito se questiona o motivo de os imputados não aceitarem benefícios mais lenientes que outros aplicados em outros países, sendo suscitadas questões como a falta de experiência dos negociadores ou a falta de *expertise* destes com os acordos. Mendonça (2017) entende que essa cultura da não negociação não se dá por falta de tentativa ou experiência dos negociadores, mas, sim, da ausência de eficiência de um sistema punitivo em relação aos criminosos de colarinho branco.

Constrói-se com isso a ideia de que é mais vantajoso enfrentar um longo processo penal, o qual poderá acarretar numa prescrição retroativa ou numa absolvição. Consequentemente, há uma tendência para se concretizar a máxima de que o crime de corrupção compensa, sendo, portanto, um crime racional, sob a perspectiva econômica, preferindo o agente assumir os riscos em favor dos ganhos.

Como são comuns situações de absolvições, de prescrições e anulações, sem falar na existência de um longo sistema recursal, a alternativa ao acordo – também chamada pela doutrina estadunidense de *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (BATNA) dos imputados supera a da acusação (MENDONÇA, 2017). Quando o arcabouço probatório é desfavorável ao indigitado, podendo este sofrer uma condenação com pena elevada, faz-se uma ponderação na qual se opta pela melhor alternativa para se evitar uma pena elevada.

Nota-se, a bem da verdade, que a justiça consensual penal alimenta um jogo de interesses, no qual as partes, com o fito de imprimir pragmatismo à relação custo-benefício até então estabelecida, avaliam a melhor alternativa a ser utilizada no caso concreto.

Assim, o ANPP, desde que aplicado com inteligência e sem casuísmos, deve se apresentar vantajoso bilateralmente. De um lado, o investigado livra-se solto e cumpre uma penalidade mais branda; de outro lado, a sociedade é reparada imediatamente pelos prejuízos que lhe tiverem sido causados, tornando, dessa forma, algo positivo e atrativo para todos os atores do jogo processual.

²⁵ A taxa de absolvições na Geórgia representou um percentual de 0,4% no ano de 2004; no ano de 2005, um percentual de 0,7%; no ano de 2006, 0,2%, permanecendo em 0,1% entre 2007 e 2009. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2014, p. 17).

4.7 ADEQUAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO NEGÓCIO JURÍDICO E OS SEUS SUCESSIVOS PLANOS DE EXISTÊNCIA, VALIDADE E EFICÁCIA

Para se estabelecer a adequação dos limites constitucionais a serem observados no ANPP, faz-se mister abordar, ainda que de maneira concisa, a Teoria Geral dos Negócios Jurídicos, para fins de compreensão dos conceitos básicos acerca de fato jurídico, ato jurídico e negócio jurídico, assim como os planos de existência, validade e eficácia desta última categoria.

Valendo-se das lições de Tartuce (2020), em sentido amplo (*lato sensu*), pode-se considerar como fato jurídico tudo o que ocorre no mundo e que interessa ao Direito, isto é, toda ocorrência que possui relevância jurídica. Pode ser classificado como natural, assim se caracterizando, em sentido estrito (*stricto sensu*), o ordinário ou extraordinário, e pode ser jurígeno, decorrente de ato humano. A fórmula pode ser assim definida: Fato Jurídico: Fato + Direito. De acordo com o que Azevedo (2002, p. 23, *itálicos do original*) apresenta:

Fato jurídico é o nome que se dá a todo fato do mundo real sobre o qual incide norma jurídica. Quando acontece, no mundo real, aquilo que estava previsto na norma, esta cai sobre o fato, qualificando-o como jurídico, tem ele, então, *existência jurídica*. A incidência da norma determina, como diz Pontes de Miranda, sua entrada no mundo jurídico. O fato jurídico entra no mundo jurídico para que produza efeitos jurídicos. Tem ele, portanto, *eficácia jurídica*.

Ato jurídico, por sua vez, trata-se de um ato jurídico acompanhado de elemento volitivo e conteúdo lícito (aquilo que não contraria o direito). A sua fórmula pode ser observada na seguinte equação: Ato Jurídico: Fato + Direito + Vontade + Licidade.

Já o negócio jurídico se caracteriza pela junção de interesses das partes para alçar uma finalidade específica. A sua expressão remonta à negação do ócio ou descanso (*neg + otium*), transmitindo a ideia de movimento. É, pois, o ponto mais relevante da Parte Geral do CC, sendo a sua definição pressuposto para se conhecerem os institutos do contrato, casamento, testamento etc.

Azevedo (2002) contrapõe-se às definições de negócio jurídico pela gênese (como ato de vontade ou voluntaristas) e pela função (como norma jurídica concreta ou objetiva), preferindo definir negócio jurídico sob uma perspectiva puramente estrutural, não mais interessando saber como o negócio jurídico surge, tampouco como ele atua, mas tão somente o que ele significa.

O autor assenta a premissa no sentido de que o negócio jurídico, estruturalmente, pode ser definido ou como categoria, isto é, como fato jurídico abstrato, ou como fato, isto é, como fato jurídico concreto. Azevedo (2002, p. 16), a propósito, traz as seguintes definições:

Como categoria, ele é a hipótese de fato jurídico (às vezes dita “suporte fático”), que consiste em uma manifestação de vontade cercada de certas circunstâncias (*as circunstâncias negociais*) que fazem com que *socialmente* essa manifestação seja vista como dirigida à produção de efeitos jurídicos; negócio jurídico, como categoria, é, pois, a hipótese normativa consistente em *declaração de vontade* (entendida esta expressão em sentido preciso, e não comum, isto é, entendida como manifestação de vontade, que, pelas suas circunstâncias, é vista socialmente como destinada à produção de efeitos jurídicos). *Ser declaração de vontade* é a sua característica específica primária. Segue-se daí que o direito, acompanhando a visão social, atribui, à declaração, os efeitos que foram manifestados como queridos, isto é, atribui a ela *efeitos constitutivos de direito* – e esta é a sua característica específica secundária.

Sobre o negócio jurídico como fato concreto, Azevedo (2002, p. 16) apresenta o seguinte ensinamento:

In concreto, negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide.

Se o direito busca atingir a finalidade social, o mais relevante na caracterização do negócio jurídico é saber, em primeiro lugar, que ele é um ato ladeado de circunstâncias que lhe proporcionam a produção de efeitos desejados. E, em segundo lugar, a correlação entre os efeitos jurídicos e os efeitos queridos se dá porque a regra jurídica que visa aos fins sociais relaciona os efeitos a partir da existência da manifestação de vontade.

Com efeito, há quem diga que o negócio jurídico se apresenta de forma dinâmica como um fato jurídico, o que legitimará o seu tratamento como um conceito jurídico fundamental. Esse dinamismo permite aos variados setores do direito utilizar a versão que se repute mais adequada do ponto de vista dos valores historicamente escolhidos pela sociedade. Assim, ao lado do negócio jurídico como conceito lógico-jurídico, convivem o negócio jurídico administrativo, o negócio jurídico processual, entre outros, os quais se apresentam de acordo com as contingências e variações existentes (NOGUEIRA, 2011).

Reforçando tais ideias, o CPC passou a trabalhar com o conceito de negócios jurídicos processuais. Para uma melhor explanação, Didier Junior (2018) define que negócio jurídico processual pode ser um fato jurídico voluntário que atribui ao indivíduo a

possibilidade de moldar certas situações jurídicas processuais, ou até mesmo de modificar o procedimento, desde que limitado pelos regramentos legais.

Ele é também fonte de norma jurídica processual, na qual o julgador ficará adstrito, fazendo cumprir as normas jurídicas válidas. Nessa esteira, a cláusula geral prevista no art. 190 do CPC confere a oportunidade de celebração de negócios jurídicos processuais atípicos, situação que retrata a concretização do princípio do autorregramento processual. Outrossim, os negócios jurídicos podem ser enquadrados como contratos, quando ambas as partes possuem interesses diversos, ou acordos/convenções, quando os sujeitos possuem interesse convergente (DIDER JUNIOR, 2018).

O fato de necessitar da homologação do juiz, não o descaracteriza do ponto de vista de negócio processual. Em outras palavras, “a autonomia privada pode ser mais ou menos regulada, mais ou menos submetida a controle, mas isso não desnatura o ato como negócio” (DIDIER JUNIOR, 2018, p. 28). Isso, porque todo efeito jurídico é consequência lógica do efeito de uma norma que recai sobre um fato jurídico.

De forma esdrúxula, no Habeas Corpus nº 127.483/PR, o STF enfrentou conteúdos do negócio jurídico privado, cujos ensinamentos podem ser inteiramente aplicados ao negócio jurídico processual da colaboração premiada e, também, do ANPP, especialmente diante da similitude das características fundamentais de ambos os institutos.

No citado julgamento, o STF, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, valendo-se das lições de alguns autores como Antônio Junqueira de Azevedo, firmou a compreensão de que a colaboração premiada pode ser enquadrada na categoria dos negócios jurídicos processuais.

Embora a colaboração possa repercutir no direito penal material (ao se estabelecerem sanções premiais ao imputado-colaborador), caso a cooperação se mostre exitosa, passará a produzir os efeitos jurídicos desejados pelo processo penal, caracterizando, indubitavelmente, um negócio jurídico processual.

Nesse contexto, aderindo-se à classificação de Azevedo (2002), recomenda-se que a mente humana examine o negócio jurídico sob os três planos sucessivos, a saber: i) da existência, o qual avalia se o negócio jurídico é existente ou inexistente; ii) da validade, o qual verifica se o negócio jurídico é válido ou inválido, podendo ser nulo ou anulável; e o iii) da eficácia, que visa aferir se o negócio existente e válido é eficaz ou ineficaz em sentido estrito.

Azevedo (2002) aduz, portanto, que se deve tomar como partida que o negócio jurídico deve ser projetado sob os três planos sucessivos mencionados acima, acrescentando que elementos são tudo aquilo que fazem parte da composição de algo mais complexo

enquanto requisitos são condições que devem ser preenchidas para determinadas finalidades. Elementos, requisitos e fatores de eficácia funcionam, pois, como caracteres que irão conferir existência, validade e eficácia ao negócio jurídico.

Então, ao tratar do plano da existência, os elementos do negócio jurídico consistem em tudo o que irá fazer parte da abrangência do direito. Segundo os graus de abstração, podem assim ser classificados: i) elementos gerais, são aqueles presentes em todos os tipos de negócios jurídicos, ou seja, são indispensáveis à existência dos negócios jurídicos; ii) elementos categoriais, presentes em cada tipo de negócio; e iii) elementos particulares, aqueles que só estão presentes em determinados negócios (AZEVEDO, 2002).

Com relação aos dois primeiros, que interessam mais ao presente estudo, tem-se que os gerais se subdividem em intrínsecos (ou constitutivos), que podem ser a forma, o objeto e as circunstâncias negociais, e extrínsecos, que podem ser o agente, o lugar e o tempo do negócio jurídico. Já os categoriais, estes não resultam da vontade das partes, mas, sim, do ordenamento jurídico, os quais podem ser inderrogáveis (ou essenciais), aqueles que traçam o tipo de negócio, caracterizando a essência, e derogáveis (ou naturais), aqueles que decorrem da natureza e podem ser afastados pela vontade das partes (AZEVEDO, 2002).

Entre existir e produzir efeitos, interpõe-se a validade. Nesse plano são discutidos o papel da vontade, a causa e os limites da autonomia privada quanto à forma e o objeto. É justamente por isso que o plano da validade é considerado uma característica especial dos negócios jurídicos. É dizer: “entre os fatos jurídicos, o único que consiste em declaração de vontade, isto é, numa manifestação de vontade vista socialmente como destinada à produção de efeitos jurídicos” (AZEVEDO, 2002, p. 41).

O plano da validade é o próprio negócio jurídico em si, do qual provém toda justificação teórica. E são as qualidades que os elementos do negócio jurídico precisam ter para atingirem a validade. Essas qualidades precisam estar de acordo com o ordenamento jurídico. Nesse mesmo sentido, vale a pena conferir as seguintes reflexões:

Se o negócio jurídico é declaração de vontade e se os elementos gerais intrínsecos, ou constitutivos, são essa mesma declaração tresdobrada em objeto, forma e circunstâncias negociais, e se os requisitos são qualidades dos elementos, temos que: a declaração de vontade, tomada principalmente como um todo, deverá ser: a) resultante de um processo volitivo; b) querida com plena consciência da realidade; c) escolhida com liberdade; d) deliberada sem má-fé (se não for assim, o negócio poderá ser nulo, por exemplo, no primeiro caso, por coação absoluta, ou falta de seriedade; anulável por erro ou dolo, no segundo; por coação relativa, no terceiro; e por simulação, no quarto). O objeto deverá ser lícito, possível e determinado ou determinável; e a forma, ou será livre, porque a lei nenhum requisito nela exige, ou deverá ser conforme a prescrição legal. Quanto às circunstâncias negociais, não têm requisitos exclusivamente seus, já que elas são o elemento caracterizador da essência

do próprio negócio, são aquele *quid* que qualifica uma manifestação, transformando-a em declaração (AZEVEDO, 2002, p. 42-43).

O referido autor comenta, ainda, que, quanto aos elementos gerais extrínsecos, faz-se mister a presença de: a) um agente capaz, aquele que possua legitimidade para celebrar o negócio jurídico; b) o tempo, quando a ordem legal impõe determinado requisito temporal; e c) o lugar, quando se estabelece a necessidade de um lugar apropriado.

Finalmente, o terceiro e último plano, qual seja, o da eficácia, consiste na fase em que a mente humana projeta o negócio jurídico para examiná-lo. Aqui se busca justificar apenas a eficácia jurídica e a prática do negócio, ou seja, os efeitos queridos. Sabe-se que, para que produzam efeitos, alguns negócios jurídicos dependem dos fatores de eficácia, entendidos estes como algo extrínseco ao negócio e que não contribui para ele. A título exemplificativo, tem-se o ato sujeito a condições suspensivas; nele, enquanto não ocorre o evento, o negócio jurídico não produz efeitos; apenas terá validade (AZEVEDO, 2002).

Na mesma linha de entendimento, Tartuce (2020) lembra que a vontade é a mola propulsora de todo e qualquer fato ocorrido na Terra, não sendo diferente em relação aos negócios jurídicos, pois estes são um verdadeiro instrumento da liberdade do homem.

Ele acrescenta que o princípio da autonomia privada funciona como um regramento básico influenciado por normas de caráter público, que fazem destacar outros fatores – como os psicológicos, os políticos, os econômicos e os sociais –, os quais conferem às partes o direito de autorregulamentarem os seus interesses, decorrente da dignidade humana, limitando-se a normas de ordem pública.

Convergindo-se a essência dessa ideia com o entendimento de Tartuce (2020), tratando dos negócios jurídicos processuais, o autor catequiza no sentido de que o plano da existência se resume em verificar se o negócio existe ou não para o direito. O campo da validade consiste em verificar se o negócio existente é válido ou inválido (nulo e anulável). E o campo da eficácia busca analisar a eficácia jurídica.

No plano da validade, buscar-se-ão os seguintes elementos: partes, vontade, objeto e forma. No plano da validade, oportunamente, averiguar-se-á a existência dos elementos previstos no art. 104 do CC: partes (ou agentes) capazes, vontade livre, sem vícios, objeto lícito, possível, determinado ou determinável (isto é, dentro dos limites da lei, ordem pública, bons costumes, boa-fé e função social e econômica do contrato), forma prescrita ou não defesa em lei (TARTUCE, 2020).

Tartuce (2020) finaliza com o plano da eficácia, dizendo que nele se verificará a existência de uma suspensão e resolução de direitos e deveres que envolvem as partes do

negócio, como, por exemplo, uma condição (evento futuro e incerto), termo (evento futuro e certo), encargo ou modo (ônus que envolve liberalidade) e regras relativas ao inadimplemento do negócio jurídico (juros, cláusula penal etc.).

Ao observar as discussões suscitadas no referido *leading case* (Habeas Corpus nº 127.483/PR), pode-se depreender que, assim como na colaboração premiada, no ANPP, uma vez presentes todos os requisitos e condições legais, e aceita a proposta formulada pelo MP, o negócio jurídico passará a existir no plano da existência. Caso venha a ser descumprido, falar-se-á em inexecução de um negócio jurídico perfeito.

Utilizando-se, mais uma vez, o entendimento explanado na decisão do referido Habeas Corpus, pode-se dizer que o acordo só será válido quando a declaração de vontade ocorrer: a) de maneira volitiva; b) de forma plena e consciente da realidade; c) escolhida com liberdade psíquica do agente; d) deliberada sem má-fé; e e) com objeto lícito, possível e determinado ou determinável.

Por derradeiro, quanto ao plano da eficácia, o ANPP só adquirirá eficácia se submetido à análise e homologação judicial, ainda que se limite a função de verificar apenas a regularidade, a legalidade e a voluntariedade. Permanecerá o magistrado na periferia dos atos, velando pela regularidade dos requisitos de validade e eficácia inerentes a todo e qualquer negócio jurídico.

4.7.1 O Princípio da Boa-Fé no Acordo de Não Persecução Penal

A relevância do papel do princípio da boa-fé intensifica-se com a proliferação do uso de tal princípio nas decisões judiciais, o que faz com que haja um maior impulsionamento do seu estudo (RUBINSTEIN, 2004).

A boa-fé obrigacional, conhecida como boa-fé objetiva, funciona como uma norma jurídica (boa-fé normativa) que não designa um estado de fato, mas sim um modelo jurídico, um arquétipo ou *standard* de conduta social por meio do qual os participantes do negócio jurídico irão traçar comportamentos recíprocos (MARTINS-COSTA, 2018).

Pode-se dizer que serve como orientação dos comportamentos aos valores ético-jurídicos da probidade, honestidade, lealdade e consideração às expectativas legítimas do outro contratante. Ele atua como um elemento prescritivo, cujo objetivo é buscar um estado ideal de coisas, marcado pela retidão e lealdade, para se alcançarem os fins que justificam a própria existência do contrato (MARTINS-COSTA, 2018).

O princípio em estudo é um modelo que se revela de variadas formas, não sendo possível definir ou exemplificar todas as hipóteses da sua ocorrência, porque se trata de uma janela de conteúdo aberto, que não pode ser rigidamente fixado. Dessa forma, ficará a cargo do intérprete estabelecer o seu verdadeiro sentido, de acordo com o caso concreto. (GONÇALVES, 2019).

Ademais, ele atua como uma norma reitora de proteção da confiança, colaboração e coordenação dos interesses de terceiros, assumindo um papel de concretização de deveres que defluem da solidariedade social. Desse modo, cabe ao intérprete construir o modelo de boa-fé sem recair no grave decisionismo e voluntarismo, situações que acabam por violar a democracia (MARTINS-COSTA, 2004).

Para uma melhor compreensão da sua utilização pelos tribunais, Martins-Costa (2004) prefere sistematizar o estudo da boa-fé objetiva sob três funções: i) função otimizadora do comportamento contratual; ii) função de reequilíbrio do contrato; e iii) função de limite no exercício de direitos subjetivos.

Nesse norte, a autora pontua que a função otimizadora do comportamento pode ser conquistada por dois modos. Um modo de imposição de deveres de cooperação e proteção de interesses, a fim de concretizar os fins positivos do contrato; e outro modo como vetor de interpretação e integração do contrato conforme a função econômico-social.

A função de reequilíbrio contratual diz respeito a uma readequação das relações jurídicas, cujos contratos bilaterais – prestação e contraprestação – tornaram-se desproporcionalmente violados pela lesão ou pela excessiva onerosidade.

Quanto à terceira função, a boa-fé objetiva como limite ao exercício de direitos, o sistema opera de modo a impedir ou sancionar condutas contraditórias. A esse respeito, Martins-Costa (2004, p. 369) faz a seguinte complementação:

A expressão “*venire contra factum proprium*” indica uma especificação da antiga Teoria dos Atos Próprios tradutora de princípio geral que tem como injurídico o aproveitamento de situações prejudiciais ao *alter* para a caracterização das quais tenha agido, positiva ou negativamente, o titular do direito ou faculdade. O princípio atua em todos os “ramos” do Direito, tendo suas raízes no Direito Romano que, sistematizado no Direito Intermédio, deu causa ao brocardo *adversus factum suum quis venire non potest*. Todavia, já no Digesto (50,17,75), Papiniano assinalava a inadmissibilidade de alguém modificar de critério em prejuízo alheio, o que se estende modernamente ao Direito Civil, Administrativo, Penal e Processual com particular intensidade.

O princípio da boa-fé objetiva representa, ainda, uma norma de tráfego negocial, apresentando-se com uma dimensão principiológica, cujos objetivos são formar um conjunto

de regras jurídicas aplicáveis às obrigações, e uma norma criadora de deveres e limitações ao exercício dos direitos de caráter subjetivos, de modo a atuar em todas as fases obrigacionais (RUBINSTEIN, 2004).

O princípio da boa-fé objetiva está intimamente relacionado à exigência de conduta reta e leal por parte dos contratantes, incluindo o respeito aos deveres anexos ou laterais da conduta – típicos de qualquer negócio jurídico –, os quais se manifestam por meio de condutas como: cuidado, respeito, informação, confiança, lealdade, probidade, colaboração ou cooperação, honestidade, razoabilidade, equidade e boa razão (TARTUCE, 2020).

Com efeito, o princípio da boa-fé objetiva é uma norma-princípio de confiança presente no Código de Defesa do Consumidor (CDC) (Lei nº 8.078/1990), no art. 113, *caput*, § 1º, inc. III, bem como nos arts. 5º, 6º e 489, § 3º, do CPC. Segundo o que Tartuce (2020, p. [152-154], *itálicos do original*) apresenta, o CC aponta três relevantes funções do princípio da boa-fé objetiva, a saber: 1.º) **função de interpretação do negócio jurídico** (art. 113, *caput*, do CC) – eis que “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar da sua celebração” (*regras de tráfego*). Nesse dispositivo, a boa-fé é consagrada como meio auxiliador do aplicador do direito para a interpretação dos negócios”, da maneira mais favorável a quem esteja de boa-fé. Essa função de interpretação, repisa-se, também parece estar presente no CPC/2015, no seu art. 489, § 3.º, devendo o julgador ser guiado pela boa-fé das partes ao proferir sua decisão.; 2.º) **função de controle** (art. 187 do CC) – uma vez que “aquele que contraria a boa-fé objetiva comete abuso de direito (“Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”).; 3.º) **função de integração do contrato** (art. 422 do CC) – segundo o qual “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”.

Quanto à função integrativa da boa-fé objetiva, Tartuce (2020) faz referência aos seguintes conceitos parcelares retirados da obra de Antonio Manuel da Rocha e Menezes Cordeiro (2001), quais sejam: *supressio*, *surrectio*, *tu quoque*, *exceptio doli*, *venire contra factum proprium non potest*.

O *supressio* ocorre quando há uma supressão do direito ou de uma posição jurídica em razão da sua não utilização no decurso do prazo. Com isso, surge o *surrectio*, que é o surgimento de um direito que nasce como efeito no tempo, em razão de práticas, usos e costumes. *Tu quoque* significa que aquele que violou uma norma jurídica não pode ser beneficiado com a sua própria torpeza.

Na *exceptio doli*, a boa-fé é utilizada como instrumento de defesa do réu contra ações dolosas. O *venire contra factum proprium non potest*, como já mencionado, significa que ninguém pode exercer um direito contrário àquele outrora exercido, pois se faz necessário manter o dever de confiança e lealdade. Por fim, o *duty to mitigate the loss*, introduzido pelo Enunciado nº 169 do Conselho da Justiça Federal (CJF) do STJ, caracteriza-se pelo dever do credor de amenizar os prejuízos (TARTUCE, 2020).

Embora tais considerações estejam associadas ao Direito Privado, verifica-se que o princípio da boa-fé objetiva está presente nos acordos criminais, especialmente no ANPP, que se trata de um negócio jurídico processual, em que as partes dialogam para a construção das condições necessárias e suficientes para reprovação e prevenção do crime (BRASIL, 1941, art. 28-A, *caput*).

Sobre o modo de aplicação do princípio da boa-fé objetiva, vale lembrar que o Enunciado nº 27 do CJF/STJ dispõe no sentido de que “Na interpretação da cláusula geral da boa-fé, deve-se levar em conta o sistema do Código Civil e as conexões sistemáticas com outros estatutos normativos e fatores metajurídicos.” (BRASIL, 2002). Ou seja, a utilização do princípio da boa-fé objetiva impõe uma análise sistematizada não só do Direito Civil, mas também de outros ramos normativos.

Nessa linha de argumentação, embora se referindo ao sistema de nulidades, é possível observar anúncios do princípio da boa-fé objetiva na Exposição de Motivos do CPP, que, desde a década de 40, previu que o CPP “não deixa respiradouro para o frívolo curialismo, que se compraz em espiolhar nulidades [...]” (BRASIL, 1941).

O espírito pretendido pelo código, desde aquela época, é exigir das partes o dever de agirem com lealdade e retidão, evitando comportamentos contraditórios e maliciosos que possam prejudicar a marcha processual, pois só cabe alegar nulidade se tal nulidade acarrete prejuízo.

Nesse sentido, o conceito parcelar do *venire contra factum proprium non potest* pode ser observado, levando-se em conta a seguinte previsão constante da Exposição de Motivos do CPP:

É igualmente firmado o princípio de que não pode arguir a nulidade quem lhe tenha dado causa ou não tenha interesse na sua declaração. Não se compreende que alguém provoque a irregularidade e seja admitido em seguida, a especular com ela; nem tampouco que, no silêncio da parte prejudicada, se permita à outra parte investir-se no direito de pleitear a nulidade. (BRASIL, 1941).

Cruzando-se as considerações lançadas acerca do princípio da boa-fé objetiva com o ANPP, tem-se que tal postulado assume um grau de habilidade maior na justiça consensual, especialmente porque o princípio da autonomia da vontade se apresenta com uma maior potencialidade.

Pela sua própria natureza, o ANPP, ao mesmo tempo que possui um cunho mais benéfico, requer o cumprimento de uma duplicidade de condutas positivas, não apenas do autor do crime, mas também do MP, exigindo-se uma sinceridade prévia das partes, necessária à lisura da negociação (FISCHER, 2022).

A título de ilustração, pode-se imaginar a situação de um funcionário público (incluindo o próprio prefeito) que, num caso que envolve desvio de recursos públicos, de forma ardilosa e contrária à boa-fé, traz declarações que não são condizentes com a verdade consensual.

Isto é, ao firmar a avença com o MP, alega que não mais detém, em seu poder, nenhum outro bem ou recurso público indevidamente. Porém, durante o cumprimento da obrigação, ou até mesmo após o cumprimento do acordo, o titular da ação penal toma conhecimento que existem outros bens e/ou dinheiro públicos desviados. Nesse caso, há uma nítida violação ao princípio da boa-fé, ou seja, aos deveres anexos ou laterais da conduta, que são ínsitos a todo e qualquer negócio jurídico.

Outro exemplo seria o caso do MP que dá causa à confissão do investigado para fins de provar o consenso e evitar a denúncia e, posteriormente, contrariando os seus argumentos iniciais, ajuíza uma ação contra o imputado. A essa vedação também se dá o nome de *venire contra factum proprium* ou *venire contra [p]actum proprium* (MESSIAS, 2020).

Nessa mesma perspectiva, no Habeas Corpus nº 104.185/RS, a 2ª Turma do STF aplicou o brocardo latino *nemo potest venire contra factum proprium*, para coibir a conduta contraditória do réu. Eis, a seguir, trecho do voto do Ministro relator Gilmar Mendes, *in verbis*:

Nesse diapasão, entendo que, levando em conta de a defesa do paciente ter convergido para ocorrência da suposta nulidade (não cisão do julgamento), porquanto não arguiu no momento oportuno (sessão de julgamento), não pode, em momento posterior – razões da apelação –, visando a beneficiar-se de seu primeiro ato, vir a requerer a anulação do julgamento. É que tal comportamento para mim é inequivocamente contraditório, devendo, portanto, ser refutado [...]. (BRASIL, 2011).

Essas exemplificações servem de base para outras situações similares em que as partes, seja o MP, seja o indigitado, não agem dentro dos parâmetros traçados pela boa-fé

objetiva, reguladora dos negócios jurídicos, sobretudo na justiça penal negociada, na qual assume um papel de maior destaque.

Uma vez desrespeitado o princípio da boa-fé, o qual funciona como alicerce do sistema processual pátrio, pode o sujeito valer-se até mesmo de remédios constitucionais, como o Habeas Corpus, para fins de se cumprir o acordo entabulado anteriormente.

4.8 CASO NATSVLISHVILI E TOGONIDZE *V.* GEORGIA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO CONSENSO

O caso de Natsvlishvili e Togonidze *v.* Geórgia teve origem a partir de um requerimento, tombado sob o nº 9043/05, contra a Geórgia, antiga república soviética, o qual foi posteriormente submetido, mediante recurso, ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Alegou-se que teria havido violação aos direitos previstos no art. 34 da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, quando da realização de um acordo criminal entre o MP e os requerentes (marido e mulher), sendo ele, à época, vice-prefeito de Kutaisi, maior cidade da Geórgia.²⁶

Trata-se, em síntese, de um caso que envolve suposto desvio de dinheiro público de uma empresa estatal, em que o primeiro recorrente foi acusado de redução do capital social da fábrica onde atuou como administrador e presidente do Conselho Fiscal. Esse caso serve como paradigma para situações semelhantes que envolvam a recuperação de ativos nos crimes de corrupção em favor dos cofres públicos.

O promotor público que acompanhou o caso mencionou que, a despeito de o requerente não ter confessado as acusações que contra si recaíam, havia cooperado ativamente com a investigação, tendo efetuado uma indenização aproximada de mais de um milhão e meio de euros a título de danos causados ao Estado. Assim, na visão do promotor, mesmo o recorrente tendo praticado um crime grave punível com pena de seis a doze anos de prisão, seria interessante a realização do acordo, seja pela utilização eficiente do Estado, seja pela reparação integral do dano causado.

Na oportunidade, a Corte Europeia de Direitos Humanos, ao julgar o recurso, enfrentou várias questões, porém, por finalidade didática, neste trabalho, ater-se-á apenas aos pontos relacionados à discussão da realização de acordos criminais e à necessidade de observância de salvaguardas em favor do investigado, quando da barganha penal.

²⁶ Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso Natsvlishvili e Togonidze *v.* Geórgia (Application n. 9043/05, j. 08.09.2014) (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2014).

O Tribunal, à época, posicionou-se no sentido de que os instrumentos de justiça consensual baseados em confissão de culpa (*plea bargaining*) ou renúncia ao direito de contestar a acusação (*nolo contendere*) formam uma característica comum dos sistemas europeus de administração da justiça.

Nesse julgamento, restou consignada a importância dos Estados-membros adotarem a simplificação da justiça criminal, a fim de evitarem a morosidade dos processos penais, bem como o descrédito no sistema do Direito Penal e da boa administração da justiça.

O relatório do Comitê sobre o cumprimento de obrigações e compromissos dos Estados-membros do Conselho da Europa revelou preocupação no emprego do *plea bargaining* aos crimes de corrupção, insistindo que, ainda que a situação demande ação imediata e decisiva das autoridades, o clamor social não justifica, por si só, eventual violação aos direitos dos suspeitos, sendo necessária a observância aos princípios básicos do processo penal.

Não justifica, por exemplo, a realização de prisão de funcionários públicos de forma virulenta e midiática, desacompanhadas, por vezes, de mandado judicial e sem qualquer indício de tentativa de fuga do investigado. Não justifica, igualmente, o uso excessivo de força e exploração de imagens degradantes à dignidade humana dos suspeitos.

O Tribunal subscreveu, ainda, a ideia de que o *plea bargaining*, além de proporcionar relevantes benefícios em prol de uma rápida tramitação de processos criminais, aliviando a carga de trabalho dos operadores da lei, também pode, uma vez aplicado corretamente, servir como uma especial ferramenta de sucesso no combate à corrupção e ao crime organizado. Nesse sentido, vale a seguinte a transcrição do seguinte trecho:

Indisputably, plea-bargaining has been a successful tool in combating corruption and organised crime. It also offers the important benefit of speedy adjudication of criminal cases, alleviating the workload of courts, prosecutors and lawyers. Further, it contributes to the reduction of sentences and as a result to the number of prisoners, which is crucial in the context of the high rate of prison overcrowding in Georgia (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2014, p. 12).

Entendeu o Tribunal que não há que se falar em supressão de direitos pelo simples fato de ter sido adotado um procedimento simplificado de julgamento, até porque a acusação que recai, a princípio, sobre o arguido, é determinada por meio de uma forma abreviada de exame judicial, e essa forma abreviada, por si só, já significa renúncia a vários direitos processuais.

Ainda mencionou que o espírito da lei não proíbe uma pessoa de renunciar garantias pela sua própria vontade, mas, para isso, segundo o que consta da Convenção, imperioso se faz que ocorra de maneira inequívoca, que sejam observadas as mínimas condições compatíveis com o caso, e que não contrarie nenhum interesse público em jogo.

A Corte entendeu que aquele que decide aderir a um procedimento sumário não pode alegar, posteriormente, que teve o seu direito de recorrer violado, pois renunciou ao direito de ter examinado o mérito do seu processo criminal.

Para evitar que isso aconteça, a adesão à negociação deve ser acompanhada de pleno conhecimento dos fatos e das consequências jurídicas, ser genuinamente voluntária, e o conteúdo ser submetido a uma revisão judicial suficiente. O requerente que, por iniciativa própria, de forma inequívoca, provoca o MP, com finalidade de firmar acordo para reparar o dano causado ao Estado, não pode alegar posteriormente que houve coação ou qualquer outro vício de consentimento.

Dito isso, é possível se falar em renúncia a outras garantias, desde que possam ser negociadas. Como já dito, no caso *Natsvlishvili e Togonidze v. Georgia*, a Corte Europeia de Direitos Humanos pronunciou-se no sentido de que ao investigado é dado o direito de renunciar às suas garantias. Entretanto, essa renúncia deve ser inequívoca, associada a medidas de garantia (*safeguards*) proporcionais à relevância do direito que deixou de ser exercido, e desde que não se viole o interesse público (MENDONÇA, 2017).

Transportando-se as ideias desse julgamento europeu emblemático à realidade brasileira, tem-se que, embora se trate de um árduo trabalho que exige certa maturação da doutrina e jurisprudência, Mendonça (2017), num estudo sobre o instituto negocial da colaboração premiada – o qual pode ser perfeitamente utilizado para o ANPP –, traz pertinentes contribuições acerca da necessidade de se criar um modelo de justiça criminal baseado em princípios, regramentos próprios e distinção da função das partes. O intuito é evitar um desvirtuamento do processo penal litigioso, o qual encontra guarida no princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º da CF.

O princípio que rege o modelo consensual é o devido processo legal consensual, o qual deve ser sedimentando sob as bases da autonomia da vontade (quanto ao indigitado), eficiência processual (quanto à acusação), lealdade e boa-fé objetiva (vedação de comportamentos contraditórios), ganhando a boa-fé objetiva maior potencialidade no modelo consensual (MENDONÇA, 2017).

Reitera-se, neste trabalho, com base em Mendonça (2017), que não se busca a privatização do processo penal, pois é evidente que as finalidades são públicas e

indisponíveis. Além do mais, tanto o modelo litigioso quanto o modelo consensual são baseados em uma visão publicista do processo. A autonomia da vontade ganha mais força no modelo consensual e pode ser facilmente coordenada com os interesses públicos, sem que seja preciso sacrificá-la, enquanto o princípio da legalidade e obrigatoriedade da ação penal é aplicado com maior realce no sistema litigioso.

É dizer que, no âmbito consensual, são permitidas restrições à obrigatoriedade da ação penal e uma maior dilatação do consenso, por força da autonomia da vontade. Contudo, faz-se mister respeitar certas garantias (*safeguards*) e limites constitucionais, para que haja um julgamento justo, conforme já explicitado no referido julgamento e pela Convenção Europeia de Direitos Humanos, tem-se, especificamente no seu art. 6º, no qual assim se dispõe:

Artigo 6.º
(Direito para um processo equitativo)

[...]

3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos:

- a) Ser informado, o mais tardar, em língua que compreenda e pormenorizadamente, da natureza e causa da acusação contra si formulada;
- b) Dispor do tempo e dos dois meios necessários à preparação da sua defesa;
- c) Defender-se ou ter a assistência de um defensor na sua escolha e, se não tivermos meios para pagar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses o justificarem ou exigirem;
- d) Interrogar ou fazer interrogar os depoimentos da acusação e obter a citação ou interrogatório dos depoimentos da defesa nas mesmas condições que os depoimentos da acusação;
- e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo. (ITÁLIA, 1950, p. 9-10).

Quanto aos limites constitucionais ao consenso, pode-se enquadrar como indisponíveis e inegociáveis a garantia da não-autoincriminação, a imparcialidade do juiz, a admissão de provas ilícitas, a utilização de normas penais estrangeiras, a não motivação do magistrado nas decisões judiciais. Por outro lado, admite-se a mitigação ao contraditório, ao direito de recorrer e ao duplo grau de jurisdição, desde que haja razoabilidade (MENDONÇA, 2017).

De tudo o que foi exposto, depreende-se que o autorregramento da vontade deve ser limitado pelo ordenamento jurídico pátrio, o qual veda penas vexatórias. Assim, detendo-se aos objetivos desta pesquisa, não se deve admitir, por exemplo, como cláusulas de um ANPP, que o prefeito investigado por corrupção passiva seja obrigado a usar vestimenta que o identifique como corrupto, ou que seja obrigado a reconhecer nas redes sociais ou, em outros canais de comunicação, que desviou dinheiro público e, portanto, é um corrupto.

4.9 ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL ENVOLVENDO CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para fins de melhor compreensão do tema e análise de sua aplicação prática, interessante seria destacar o número de Acordos de Não Persecução Penal já firmados em demandas envolvendo o crime de corrupção passiva imputado a gestores municipais, cuja competência é da Justiça Estadual, notadamente, do 2º grau, dada a prerrogativa de foro conferida aos prefeitos.²⁷

E, apesar dos esforços lançados nesta pesquisa com o fim de angariar informações detalhadas acerca da aplicação do ANPP em crimes dessa natureza, verificou-se, em nível estadual (entre órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público), que não existe uma base de dados geral consolidada.

Buscou-se, para tanto, colacionar dados junto ao Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, oportunidade em que foram repassadas informações no sentido de que não há nenhum sistema consolidado que ofereça os resultados da pesquisa pretendida, qual seja, o número de ANPP firmados no crime de corrupção passiva, em especial, imputado a prefeitos. (Anexo A).

Diante disso, não é possível trazer, de forma fidedigna, a quantidade de avenças já propostas e realizadas em temas envolvendo o crime de corrupção passiva imputado a prefeitos, ou crimes cometidos por servidores públicos contra a Administração Pública em geral, por cada Estado da federação. Assim, para não induzir a erro o leitor, entende-se que não seria recomendável trazer dados com base apenas em pesquisas aleatórias.

No mesmo sentido, é oportuno citar que a informação disponível no CNJ é sobre o número de casos novos classificados pelos tribunais em determinada classe ou assunto, sob os quais serão tecidos comentários a seguir. Em consulta realizada no período compreendido entre 2018 e 2022, utilizando o assunto-nome “corrupção passiva praticada por prefeitos e vereadores”, foram encontrados os dados demonstrados na tabela 1 a seguir sobre feitos novos distribuídos envolvendo a temática.

²⁷ “Súmula 702 STF: A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau.” (BRASIL, 2003).

Tabela 1 – Casos de corrupção passiva praticada por prefeitos e vereadores disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça

(continua)

PERÍODO DE 2017		
TRIBUNAIS	INSTÂNCIAS	
	1º GRAU	2º GRAU
TRF2	16	4
TRF3	6	9
TRF4	23	13
TRF5	204	49
TOTAL	249	75

PERÍODO DE 2018		
TRIBUNAIS	INSTÂNCIAS	
	1º GRAU	2º GRAU
TRF3	7	9
TRF4	21	19
TRF5	297	113
TOTAL	325	141

PERÍODO DE 2019		
TRIBUNAIS	INSTÂNCIAS	
	1º GRAU	2º GRAU
TJBA	–	4
TJPB	3	–
TJPI	3	3
TJPA	6	–
TJMG	–	1
TJPR	7	–
TJSC	2	2
TJRJ	–	8
TRF2	4	–
TRF3	16	16
TRF4	5	5
TRF5	30	90
TOTAL	76	129

Tabela 1 – Casos de corrupção passiva praticada por prefeitos e vereadores disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça

(conclusão)

PERÍODO DE 2020		
TRIBUNAIS	INSTÂNCIAS	
	1º GRAU	2º GRAU
TJAP	1	–
TJBA	1	1
TJCE	2	–
TJMA	13	–
TJMG	1	3
TJMT	16	1
TJPA	4	1
TJPB	1	–
TJPI	2	–
TJPR	37	–
TJRJ	–	2
TJRO	2	–
TJRS	1	–
TJSC	5	6
TJSE	2	–
TRF2	5	3
TRF3	7	14
TRF4	11	7
TRF5	67	59
TOTAL	178	97

PERÍODO DE 2021		
TRIBUNAIS	INSTÂNCIAS	
	1º GRAU	2º GRAU
TJGO	1	3
TJMG	7	3
TJMT	44	–
TJPA	4	2
TJPB	1	–
TJPE	1	1
TJPI	3	2
TJPR	18	–
TJRJ	–	4
TJRO	1	–
TJRS	11	–
TJSC	19	1
TRF2	4	9
TRF3	20	21
TRF4	6	4
TOTAL	140	50

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Outrossim, vale destacar dados levantados a partir da disponibilização pelo Portal do MPF, notadamente o quantitativo geral consolidado no sistema do MPF em números.

Nesse sentido, importa destacar que a ferramenta do MPF em números menciona que foram realizados ANPP da seguinte forma: i) na esfera penal, 835 (oitocentos e trinta e cinco) em 2019; 7.670 (sete mil, seiscentos e setenta) em 2020; 7.291 (sete mil duzentos e noventa e um) em 2021; e 5.900 (cinco mil e novecentos) em 2022; ii) na esfera cível, 137 (cento e trinta e sete) em 2020; 207 (duzentos e sete) em 2021; e 204 (duzentos e quatro) em 2022; iii) e nas esferas cível e penal, 121 (cento e vinte e um) em 2020; 197 (cento e noventa e sete) em 2021; e 84 (oitenta e quatro) em 2022.

Igualmente, em consulta realizada junto ao Setor de Divisão de Estatística Judicial da Procuradoria Geral da República do MPF, do período de 2018 a outubro de 2022, constatou-se a seguinte quantidade de ANPP envolvendo crimes contra a Administração Pública: a) 2 (dois) (corrupção ativa) e 4 (quatro) (corrupção passiva) no Acre; b) 2 (dois) (corrupção ativa) e 2 (dois) (praticados por funcionários contra a administração em geral) em Alagoas; c) 1 (um) (corrupção ativa) e 2 (dois) (corrupção passiva) no Amapá; d) 4 (quatro) (corrupção ativa) e 3 (três) (corrupção passiva) na Bahia; e) 1 (um) (corrupção ativa), 1 (um) (corrupção passiva) e 2 (dois) (praticados por prefeitos e vereadores) no Ceará; f) 2 (dois) (corrupção ativa), 9 (nove) (corrupção passiva) e 1 (um) (praticado por funcionários públicos contra a administração em geral) no Distrito Federal; g) 1 (um) (corrupção ativa) e 4 (quatro) (corrupção passiva) no Espírito Santo; h) 3 (corrupção passiva) em Goiás; i) 1 (um) (corrupção ativa) no Maranhão; j) 13 (treze) (corrupção ativa), 5 (cinco) (corrupção passiva) e 2 (dois) (praticados por funcionários públicos contra a administração em geral) em Minas Gerais; k) 2 (dois) (corrupção ativa) e 2 (dois) (corrupção passiva) no Mato Grosso; l) 2 (dois) (corrupção ativa) no Mato Grosso do Sul; m) 3 (três) (corrupção ativa), 5 (cinco) (corrupção passiva) e 1 (um) (corrupção praticada por prefeitos e vereadores) no Pará; n) 5 (cinco) (corrupção passiva) na Paraíba; o) 4 (quatro) (corrupção ativa) e 2 (dois) (corrupção praticada por prefeitos e vereadores) em Pernambuco; p) 2 (corrupção ativa) no Piauí; q) 3 (três) (corrupção ativa), 6 (seis) (corrupção passiva), 1 (um) (crime praticado por funcionários públicos contra a administração em geral) no Paraná; r) 3 (três) (corrupção ativa) e 7 (sete) (corrupção passiva) no Rio de Janeiro; s) 1 (um) (corrupção ativa) e 1 (um) (corrupção passiva) no Rio Grande do Norte; t) 8 (oito) (corrupção ativa), 2 (dois) (corrupção passiva) e 1 (um) (praticado por funcionários públicos contra a administração em geral) no Rio Grande do Sul; u) 2 (dois) (corrupção ativa) em Roraima; v) 5 (cinco) (corrupção ativa) e 1 (um) (corrupção passiva) em Santa Catarina; w) 1 (um) (corrupção passiva) em Sergipe; x) 21 (vinte e um) (corrupção ativa), 15 (quinze) (corrupção passiva), 1 (corrupção praticada por

prefeitos e vereadores) e 2 (dois) (crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral) em São Paulo; e y) 15 (quinze) (corrupção passiva) no Tocantins.

Tabela 2 – Acordos de não persecução penal envolvendo casos de corrupção entre 2018 e 2022 disponibilizados pelo Ministério Público Federal por estados

ESTADOS	CORRUPÇÃO ATIVA	CORRUPÇÃO PASSIVA	PREFEITOS E VEREADORES	FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EM GERAL
Acre	2	4	–	–
Alagoas	–	2	–	2
Amapá	1	2	–	–
Amazonas	–	–	–	–
Bahia	4	3	–	–
Ceará	1	1	2	–
Distrito Federal	2	9	–	1
Espírito Santo	1	4	–	–
Goiás	–	3	–	–
Maranhão	1	–	–	–
Minas Gerais	13	5	–	2
Mato Grosso	2	2	–	–
Mato Grosso do Sul	2	–	–	–
Pará	3	5	1	–
Paraíba	–	5	–	–
Pernambuco	4	–	2	–
Piauí	2	–	–	–
Paraná	3	6	–	1
Rio de Janeiro	3	7	–	–
Rio Grande do Norte	1	1	–	–
Rio Grande do Sul	8	2	–	1
Rondônia	–	–	–	–
Roraima	2	–	–	–
Santa Catarina	5	1	–	–
Sergipe	–	1	–	–
São Paulo	21	15	1	2
Tocantins	–	15	–	–
TOTAL	79	92	7	9

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Incrementando a utilização do ANPP como medida de efetividade na solução de conflitos, a Central de Acordos da Procuradoria Regional da República da 1ª região (PRR1) logrou êxito em alcançar a marca de 80 (oitenta) ANPP, desde o início do projeto, ultrapassando a faixa de R\$ 1 (um) milhão em valores recuperados, destacando-se a quantidade de 5 (cinco) ANPP realizados com reparação e danos no valor de R\$ 626.851,96 (seiscentos e vinte e seis mil, oitocentos e cinquenta e um reais e noventa e seis centavos) nos

crimes de sonegação tributária, os quais se apresentam como negociações mais complexas e demoradas, pois se depara com reparações pecuniárias antes não cogitadas. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

Por fim, a título de ilustração e com o intuito de fornecer um melhor recorte do tema em debate, convém mencionar alguns dados coletados no Estado da Paraíba, por meio do Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado (GAECO/PB), que será abordada no próximo tópico.

4.9.1 Acordo de Não Persecução Penal e o Instituto de Previdência do Município de João Pessoa

Ainda que escassas as informações, ou talvez tímidos os números encontrados, sobre o quantitativo de ANPP firmados nos crimes contra a Administração Pública, em especial, envolvendo o crime de corrupção passiva imputado a prefeitos, em sede de Justiça Estadual, vale fazer um demonstrativo acerca das avenças criminais realizadas no relevante caso Operação Parcela Débito, que teve como sujeito passivo o Instituto de Previdência do Município de João Pessoa (IPMJP).

Trata-se de uma operação desencadeada no estado da Paraíba, a qual visava apurar a prática de crime contra a Administração Pública – notadamente o crime de peculato –, praticado, supostamente, por servidores públicos, cujo objetivo era beneficiar a si próprio e, em maior escala, o superintendente do órgão citado. Foram investigadas, a princípio, mais de 200 (duzentas) pessoas, tendo sido oferecidos até então 81 (oitenta e um) ANPP, os quais tramitam na 6ª Vara Criminal da Comarca de João Pessoa/PB. (Anexo B).

Considerando-se que a operação citada não constitui o foco deste estudo, não cabe tecer comentários exaustivos acerca de cada acordo realizado. Por tais razões, para fins didáticos, optou-se por adotar o critério da maior recomposição ao erário. E, sem qualquer pretensão na escolha desse critério, elegeram-se 2 (dois) acordos oferecidos e já homologados nessa operação, os quais foram tombados sob os números 0802263-20.2022.8.15.2002 e 0804324-48.2022.8.15.2002, apensados à Ação Penal nº 010073-55.2017.8.15.2002, a qual tramita na 6ª Vara Criminal de João Pessoa/PB, cujos termos das avenças constam dos Anexos C e D.

Constam dos autos nº 0802263-20.2022.8.15.2002 que ao investigado foi apontado a prática do crime de peculato, previsto no art. 312 do CP. O MP alegou que, no período de 2012 a 2016, era desviado, mensalmente, e creditados na conta do imputado, valores do

Instituto de Previdência no total de R\$ 317.644,66 (trezentos e dezessete mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), para posterior repasse ao então superintendente do referido órgão, o que causou prejuízo à Administração Pública.

Detendo-se na análise das cláusulas do ANPP, percebe-se que, em 13/03/2022, o MP, com o intuito de recuperar os valores desviados, e levando em consideração o possível valor desviado para si (investigado) e para outrem (superintendente do órgão à época), bem como as condições pessoais e financeiras do imputado, ofertou a proposta de reparação dos danos ao erário no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), dividido em 100 parcelas fixas e mensais, destinadas ao Tesouro Municipal. Posteriormente, a proposta foi aceita pelo investigado, já tendo sido a avença homologada, em 11/10/2022, conforme sentença constante dos autos nº 0802263-20.2022.8.15.2002 (Anexo C).

Da mesma forma, nos autos nº 0804324-48.2022.8.15.2002, o MP ofertou ANPP, no dia 05/05/2022, consistente em reparação dos danos ao Tesouro Municipal no valor de R\$ 115.883,65 (cento e quinze mil, oitocentos e oitenta e três reais e sessenta e cinco centavos), a ser pago em 58 parcelas fixas, tendo vindo a realizar a homologação em juízo em 26/10/2022.

Percebe-se que se trata de um processo principal complexo (nº 010073-55.2017.8.15.2002), que tramita desde o ano de 2017, com inúmeras petições já apresentadas. E que, mesmo tendo sido distribuídos os ANPP mencionados 5 (cinco) anos depois da distribuição do feito principal, ou seja, em 2022, ambos já foram homologados, dando início à reparação do patrimônio público.

Analisando-se, ainda que superficialmente, a duração da tramitação do processo principal, significa dizer que, se o MP tivesse optado pela via do processo tradicional, não teria logrado êxito até então. Isto é, não teria obtido nenhuma resposta à sociedade, dada à complexidade do feito, à necessidade de instruções probatórias, entre outras medidas inerentes ao meio contencioso.

4.9.2 Acordo de Não Persecução Penal Firmado entre Deputado Federal e a Procuradoria Geral da República

Seguindo a mesma linha, o STF homologou recentemente um ANPP, firmado entre a Procuradoria-Geral da República (PGR) e um deputado federal, réu na Ação Penal nº 864, a qual tramita em segredo de justiça.

O réu foi denunciado na Ação Penal nº 864, tendo a ele sido imputada a prática do crime de peculato, em razão de ter, supostamente, a) desviado, em proveito próprio, recursos

públicos da Câmara dos Deputados destinados ao pagamento de assessores parlamentares, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2001; e b) nomeado como servidores públicos empregados particulares que continuaram a prestar-lhe somente serviços de natureza privada. Em outras palavras, o réu, deputado federal, foi acusado da prática da popularmente denominada “rachadinha”.

O feito tramitou e acarretou a condenação do deputado pela prática do crime de corrupção, previsto no art. 312, *caput*, parte final, do CP, por diversas vezes, em semelhantes condições de tempo, lugar e maneira de execução, nos termos do art. 71 do CP. Aplicada uma pena privativa de liberdade de 5 (cinco) anos e 3 (três) meses de reclusão e pena de multa no valor de 123 (cento e vinte três) dias-multa, no valor unitário de 5 (cinco) salários-mínimos.

Acontece que o processo foi submetido ao julgamento do Plenário no dia 10/11/2022, tendo sido apresentado pedido de vista. Teve como último marco interruptivo da prescrição a denúncia recebida em 02/10/2010; logo, a prescrição, em razão da pena aplicada, operar-se-ia em 02/12/2022, por força do disposto no art. 109, inc. III, do CP.

Diante da iminente prescrição, porquanto um dia antes do advento do termo prescricional, a Procuradoria Geral da República formulou um ANPP, após condenação, porém sem trânsito em julgado, no qual o acusado se comprometeria a pagar a prestação pecuniária de 242.000,00 (duzentos e quarenta e dois mil reais), no prazo de 30 (trinta) dias, contados da homologação, condição prevista no inciso IV do art. 28-A do CPP. Além disso, o ANPP foi formalizado por escrito e está firmado pela Vice-Procuradora-Geral da República, pelo réu e pelo seu defensor. Atendido, portanto, o pressuposto formal contido no § 3º do art. 28-A do CPP. Foi realizada, ainda, a audiência prevista no § 4º do art. 28-A do CPP, oportunidade em que o réu, acompanhado do seu advogado, confirmou a voluntariedade na celebração do acordo, comprometendo-se com o seu fiel cumprimento.

Vislumbra-se, assim, na decisão homologatória, que, apesar de não ser esse o entendimento ora adotado pelo Ministro Luis Roberto Barroso, ou seja, de ser cabível o ANPP após o recebimento da denúncia, na espécie, dadas as peculiaridades e os interesses envolvidos, especialmente diante da iminente prescrição da pretensão punitiva, a adoção do instituto citado, após a peça acusatória, mostrava-se a via mais adequada para reduzir os prejuízos ao erário.

Vê-se, portanto, que a retroatividade do ANPP, até mesmo após condenação, porém antes do trânsito em julgado, como já exposto, pode apresentar-se como algo positivo não somente para o investigado/acusado, mas, também, para a coletividade, nos casos de crime contra a Administração Pública.

4.10 COORDENAÇÃO DE ACORDOS NAS SEARAS CRIMINAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA QUANDO DA FORMULAÇÃO DA AVENÇA

A despeito das críticas dirigidas à sistemática do instituto do ANPP, seja por não atender a um sistema principiológico próprio de justiça consensual, seja por não ser indicada a sua aplicação aos crimes de corrupção, para não transparecer a ideia de impunidade, no sentido de que o crime compensa, o certo é que o referido instituto está em plena vigência, a partir da sua introdução com a Lei nº 13.964/2019, sendo possível a sua utilização como instrumento de combate à corrupção.

No entanto, para uma melhor otimização e, principalmente, interesse em aderência, propõe-se que o funcionário público (ressaltando-se que o gestor municipal é o principal alvo no presente estudo) possa realizar a avença com o MP, sob todas as esferas que o ato corrupto possa acarretar. Tal objetivo é proporcionar uma coordenação de instâncias e soluções adequadas.

Sobre essa coordenação, Messias (2020) entende como um grande avanço a adoção dos espaços consensuais, inclusive a possibilidade inserida na Lei de Improbidade Administrativa, situações que representam, sem dúvida, uma mudança progressista e positiva no sistema de justiça.

Para as hipóteses de improbidade, antes das alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019, a Resolução nº 179/2017 do CNMP já possuía previsão no art. 1º, § 2º, no sentido de ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado” (BRASIL, 2017), demonstrando preocupação e interesse no combate aos atos de improbidade administrativa.

Diante da relevância do tema, o STF, no ARE nº 1.175.650, admitiu, sob o regime de repercussão geral, desde abril de 2019, a discussão acerca da possibilidade de utilização dos efeitos da colaboração premiada em Ação Civil Pública decorrente de improbidade administrativa, aguardando-se o tema julgamento.

Outrossim, ainda que se guardem particularidades típicas de um sistema, como forma de combater à corrupção, Souza (2019a), analisando o instituto consensual da colaboração premiada, sugere a utilização da teoria do diálogo das fontes para organizar, de forma transversal, um acordo de colaboração ou de leniência, entre as diferentes instâncias.

Tal pretensão visa atender à coerência, à isonomia, à segurança jurídica e à racionalidade, na busca da defesa da melhor proteção ao direito fundamental da probidade administrativa. O autor, no entanto, faz a seguinte advertência:

Não é admissível por mais uniforme que se possa supor, que todas as esferas de responsabilidade tenham, a partir de um mesmo fato, a mesma densidade de resposta ao ilícito cometido. Também não é possível o transplante puro e simples de um determinado instituto jurídico para determinado ramo jurídico ou para uma instituição, para outros, indistintamente. [...]. A diversidade de respostas é natural, e até certo ponto desejável, porque as peculiaridades de cada esfera e de cada instituição enseja tratamento legal variado, frente os mesmos fatos (SOUZA, 2019a, p. 128-129).

Messias (2020) comenta, ainda, que essa nova configuração proposta pelo Pacote Anticrime permite conferir a operação de aglutinação de acordos, ou seja, uma conjugação, em instrumento único, de todas as condições e pressupostos legais referentes aos acordos firmados na esfera penal (Acordo de Não Persecução Penal e Acordo de Delação Premiada), na esfera cível (Acordo de Não Persecução Cível) e na esfera administrativa (termo de compromisso de cessação de prática, previsto na Lei nº 6.385/1976, ou o Acordo de Leniência).

Embora se conviva há muito tempo com a regra de que as sanções civis, penais e administrativas são independentes entre si (art. 125 da Lei nº 8.112/1990) – o que pode parecer que os órgãos públicos não estejam habituados a conjugarem esforços em prol de uma maior eficiência –, tem-se que compreender que o preparo de um excelente trabalho conta com a colaboração de outros órgãos responsáveis. Isso tudo visando à diminuição do acúmulo de materiais que não apresentarão uma resposta coordenada e eficiente (MESSIAS, 2020).

Sobre isso, usando como exemplo o caso da colaboração premiada, cuja interpretação pode ser estendida a outros meios negociais, Mendonça (2017) explica que o MP não negocia benefícios relacionados aos aspectos tributários ou administrativos disciplinares, seja por ausência de previsão legal, seja por ausência de legitimidade do *parquet*, ficando o colaborador desprotegido em outras searas (fiscal, improbidade administrativa, entre outras).

Com vistas à construção de um maior diálogo entre as instituições, Messias (2020) sugere a utilização do denominado acordo de não persecução total – uma nomenclatura por ele indicada –, que tem por objetivo enquadrar as três searas de responsabilização estatal com os seus respectivos órgãos responsáveis (v.g. Ministério Público, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Controladoria-Geral da União e Comissão de Valores Mobiliários), de

modo que seja possível a apresentação de um único acordo a ser homologado no juízo cível e criminal competentes.

Dessa forma, dada a crescente expansão da justiça penal negociada, urge evoluir para um sistema mais coeso e abrangente, que consiga abarcar um acordo que envolva mais que a seara penal. Assim, estar-se-á conferindo maior proteção e segurança ao investigado, bem como maior atratividade do ANPP, concretizando-se o uso eficiente e racional da máquina estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é um problema inerente à sociedade que se caracteriza, em síntese, pela má alocação de recursos públicos que se distancia da prosperidade econômica de um país, pois cria obstáculos ao investimento estrangeiro, ao empreendedorismo e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico e social de uma nação.

Como visto, os seus perniciosos efeitos afetam toda uma comunidade, trazendo múltiplos reflexos negativos para a saúde, para a educação e para tantas outras áreas sensíveis que merecem ser protegidas pelo Estado. Especificamente, tratando-se dos municípios, esses nefastos prejuízos são verificados de forma mais evidente, isso devido à necessidade de uso e fruição das políticas públicas mais corriqueiras.

Muitas vezes, os dissabores da corrupção são experimentados quando o usuário do serviço público se depara com o sucateamento de um hospital ou de um posto de saúde, com a falta de saneamento básico, com a degradação e falta de estrutura em escolas públicas e com a falta da merenda escolar para aqueles alunos que vão à escola com o único propósito de ter acesso à alimentação. Fatos estes ocasionados pelo desvio da finalidade produtiva das verbas públicas.

Daí, a razão de, nesta pesquisa, o enfoque ter sido voltado ao estudo de meios que possam combater essa prática, a exemplo do Acordo de Não Persecução Penal, em casos envolvendo crimes de corrupção passiva imputados a prefeitos.

Soma-se a isso o fato de o crime de corrupção apresentar-se como um crime difuso, fugidío, transindividual e racional, na medida em que o agente, quando da prática da ação, vale-se de uma escolha e ponderação mental, a fim de avaliar as vantagens e as desvantagens da empreitada criminosa pretendida, de modo que, se lhe confere mais vantagens, dificilmente este agente cederá a acordos que tenham em vista a restituição e, conseqüentemente, a recomposição do patrimônio público.

Com efeito, ainda que a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) tenha permitido, em tese, a aplicação do ANPP a todos os crimes cuja pena mínima não ultrapasse o patamar de 4 (quatro) anos, o que resulta na sua aplicação ao crime de corrupção passiva praticado por prefeitos, na presente pesquisa, visa-se demonstrar que esse instrumento negocial pode servir como mecanismo de combate à corrupção, e não como instrumento para impunidade.

Assim, a partir dessa problemática, buscou-se responder à seguinte questão de pesquisa: Em que medida o Acordo de Não Persecução Penal pode servir como meio de

combate à corrupção passiva e quais seriam as condições mínimas necessárias para prevenção e reprovação de crimes dessa natureza praticados pelo gestor municipal?

Com base na problemática apresentada, teve-se como *objetivo geral* analisar a viabilidade do Acordo de Não Persecução Penal nos crimes de corrupção passiva praticados por prefeitos, desde que observada a integral recomposição do patrimônio público lesado.

Desde o início desta investigação, considerou-se que o ANPP serve como mecanismo de combate ao crime de corrupção, em particular, imputado a prefeitos. Não se trata, portanto, de amenizar a ideia de infração penal cometida, nem muito menos de favorecer o infrator, mas viabilizar meios para que o patrimônio público, até então lesado, seja recomposto e, preferencialmente, de forma célere.

Nesse sentido, indicou-se que os desafios globais e latentes presentes na sociedade de risco, a qual é marcada pelas constantes mudanças trazidas pela globalização, estão relacionados ao expansionismo da política criminal, emergindo, assim, a necessidade de construção de um novo paradigma penal para punir e imprimir mais celeridade aos casos que envolvam desvio de verba pública, sendo o ANPP um desses instrumentos capazes de imprimir um novo veio nessa seara de investigação e/ou proteção do bem público.

Por isso, nesta pesquisa, defendeu-se a aplicação do ANPP em casos que envolvam desvio do patrimônio público, desde que respeitada a sua recomposição integral, a partir da construção de um novo panorama do direito penal, isto é, de um panorama mais pragmático, em que a finalidade seja realizar, de forma eficiente, a defesa da sociedade, com o fim de obter resultados socialmente úteis.

Sustentou-se, também, a utilização de um procedimento equilibrado com o uso de uma principiologia própria da justiça consensual, na qual os interesses de ambas as partes sejam atentamente observados, o que envolve não só os interesses do MP, mas também a proteção de todas as garantias constitucionais inerentes à defesa e à dignidade do investigado. Com isso, percebeu-se que a coordenação de diferentes instâncias (cível, penal, administrativa) se tem apresentado como algo conveniente para a aplicabilidade do ANPP.

Em todo caso, deixou-se evidente que, em crimes que envolvam malversação da coisa pública, a condição de reparação integral do dano ao patrimônio público caracteriza-se como algo inegociável, não se podendo cogitar a possibilidade de renúncia de recursos públicos, ainda que minimamente. Nesse sentido, uma das vantagens conferidas ao infrator para que aceite o acordo é justamente o fato de ele não ter de sofrer um processo na esfera penal, sendo imprescindível a referida articulação entre instâncias para que ele não veja o ANPP mais como um entrave do que como um meio para reparação do seu ato criminoso.

Por ora, em que pese não ter sido possível a coleta de dados estaduais, mas somente a coleta de dados federais no Ministério Público Federal, verifica-se uma tímida aplicação do ANPP a crimes de corrupção praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública, não sendo possível amealhar até então todas as causas e justificativas das poucas avanços alcançadas, cabendo mais investigação para se compreender se isso se tem dado pelo fato de o pacote anticrime ainda ser algo relativamente recente, ou se há outros motivos para não estar havendo muito estímulo ao ANPP.

Isso, porque um estudo dessa proporção demandaria uma pesquisa mais aprofundada, em que se avaliariam as seguintes e possíveis problemáticas: a falta de experiência ou *expertise* dos negociadores; a leniência ou impunidade do sistema penal tradicional em relação aos crimes de colarinho branco; a eventual lentidão na tramitação de um processo criminal; os benefícios gerados pelo atual e amplo sistema recursal disponível; a alternativa ao acordo BATNA, ou seja, a análise dos benefícios que o indigitado irá alcançar com a negociação; ou talvez o possível benefício acarretado com eventual prescrição ou eventual recurso, implicando absolvição e anulação de um processo criminal.

Com efeito, a proposta deste trabalho consiste em sustentar que o sistema tradicional do direito penal não é a única alternativa para prevenir os crimes funcionais praticados por prefeitos, notadamente a corrupção passiva, sendo possível se falar em convivência harmônica entre o direito penal tradicional e o direito penal negocial.

Para tanto, detendo-se no objeto desta pesquisa, fez-se necessário destacar que os órgãos envolvidos na condução do ANPP devem observar alguns limites ou balizas constitucionais mínimas, tais como: intransigência na recomposição integral ao erário, não se podendo falar em renúncia de recursos públicos; celeridade e eficiência processual; valoração da liberdade e da autonomia da vontade, desde que haja limitação do autorregramento quando se tratar de penas vexatórias; observância dos deveres decorrentes do princípio da boa-fé; garantia da não-autoincriminação, imparcialidade do juiz e necessidade de coordenação e aglutinação de acordos nas searas criminal, cível e administrativa.

Até o momento, constata-se, portanto, que a aplicação do ANPP, enquanto mecanismo de combate à corrupção passiva praticado por prefeitos suscita, inegavelmente, muitos desafios que geram um profundo debate, tendo em vista a sua viabilidade de forma eficaz.

Contudo, por mais desafiadora que essa situação possa parecer, as soluções atualmente apresentadas que tal instituto tende a conferir demonstram-se teoricamente justificadas e tecnicamente possíveis, notadamente por serem pragmaticamente úteis à

sociedade. Por fim, as considerações até então postas para discussão não devem ser consideradas como uma conclusão definitiva, mas sim como reflexões que conduzirão à continuidade da exploração do tema.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 4. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALGAN, Yann; CAHUC, Pierre. *Trust, Well-Being and Growth: New Evidence and Policy Implications*. (Chapter 2). In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven N. (ed.). **Handbook of Economic Growth**, v. 2, p. 49-120, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780444535382000022>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- ALMEIDA, Yago Daltro Ferraro. A (im)possibilidade de aplicação da justiça restaurativa aos crimes praticados por prefeitos. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26843>. Acesso em: 3 jan. 2022.
- ANNAN, Kofi A. *Foreword*. In: UNITED NATIONS. *United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna)*. **United Nations Convention against Corruption**. New York: UN, 2004. p. iii-iv. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022.
- ARANTES, Francine Nunes. **Justiça Consensual e eficiência do processo penal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26360/1/ulfd132654_tese.pdf. Acesso em: 7 dez. 2021.
- ARAS, Vladimir. O Acordo de Não Persecução Penal após a Lei nº 13.964/2019. In: CAVALCANTE, André Clark Nunes et al. **Lei Anticrime Comentada**. São Paulo: Jhmizuno, 2020. p. 129-204.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio Jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-01-2002). São Paulo: Saraiva, 2002.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. [Livro eletrônico].
- BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos Criminais**. São Paulo: Mizuno, 2021.
- BARROS, Vinícius Soares de Campos. **10 Lições sobre Maquiavel**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013. (Coleção 10 Lições).
- BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coord.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Prefácio de Maria Cristina Pinotti. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 23-34.

BATISTA, Antenor. **Corrupção: o 5º poder? repensando o Brasil**. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo: EDIPRO, 2018.

BEM, Leonardo Schmitt. Os requisitos do acordo de não persecução penal. *In*: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo. O limite temporal da retroatividade do acordo de não persecução penal. *In*: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. *In*: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. [S.l.]: NBER, 1974. p. 1-54. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte especial** (Arts. 312 a 359-T e Lei n. 10.028/2000): crimes contra a administração pública, crimes praticados por prefeitos e crimes contra o estado democrático de direito. v. 5. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Justiça Penal Negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes**. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 23.911, 31 dez. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 19.699, 13 out. 1941.

BRASIL. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal. Ministro Francisco Campos, 8 de setembro de 1941. Disponível em: https://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. (Código de Processo Penal). Exposição de Motivos nº 212, de 9 de maio de 1983 (Do Senhor Ministro de Estado da Justiça). **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, Suplemento, p. 73, 1 jul. 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-exposicaodemotivos-149193-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Lei de Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores). Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2.348, 27 fev. 1967. [Retificada em 14 mar. 1967].

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Lei de Ação Civil Pública). Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10.649, 25 jul. 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Suplemento, p. 1, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. (Crimes Tributários). Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 25534, 28 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (Lei de Improbidade Administrativa). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6.993, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Lei de Licitações). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8.269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.099, 26 de setembro de 1995. (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15.033, 27 set. 1995.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 164. Enunciado: O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no art. 1º do Decreto-Lei n. 201, de 27.02.1967. Data de Aprovação: Terceira Seção, em 14.08.1996. **DJ**, Brasília, DF, 23 ago. 1996. p. 29.382. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_12_capSumula164.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. (Lei de Arbitragem). Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18.897, 24 set. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Habeas Corpus nº 72.465/SP. Relator: Min. Celso de Mello, 5 de setembro de 1995. **DJe**, Brasília, DF, 24 nov. 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur26457/false>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de setembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 28.805, 30 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. (Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente). Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 fev. 1998. [Retificada em 17 fev. 1998].

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União [Eletrônico]**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 1 dez. 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3678-30-novembro-2000-361096-norma-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (Código Civil). Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado 27. Na interpretação da cláusula geral da boa-fé, deve-se levar em conta o sistema do Código Civil e as conexões sistemáticas com outros estatutos normativos e fatores metajurídicos. *In*: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 1., 12-13 set. 2002. **Enunciado [...]**. Brasília: CJF/CEJ, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/673>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Súmula 702. Enunciado: A competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. Data de Aprovação: 24/09/2003. **DJ**, Brasília, DF, 9 out. 2003, p. 6; **DJ**, Brasília, DF, 10 out. 2003, p. 6; **DJ**, Brasília, DF, 13 out. 2003, p. 6. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula702/false>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Súmula 703. Enunciado: A extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do DL 201/67. Data de Aprovação: 24/09/2003. **DJ**, Brasília, DF, 9 out. 2003, p. 6; **DJ**, Brasília, DF, 10 out. 2003, p. 6; **DJ**, Brasília, DF, 13 out. 2003, p. 6. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula703/false>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Súmula nº 723. Enunciado: Não se admite a suspensão condicional do processo por crime continuado, se a soma da pena mínima da infração mais grave com o aumento mínimo de um sexto for superior a um ano. Data de Aprovação: 26/11/2003. **DJ**, Brasília, DF, 9 dez. 2003, p. 1; **DJ**, Brasília, DF, 10 dez. 2003, p. 1; **DJ**, Brasília, DF, 11 dez. 2003, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula723/false>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Habeas Corpus nº 96.700-1/PE. Relator: Min. Eros Grau, 13 de agosto de 2009. **DJe**, Brasília, DF, 14 ago. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur164352/false>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **DJE/CNJ** nº 219, Brasília, DF, p. 2-14, 1 dez. 2010. [Republicada no **DJE/CNJ** nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 dez. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Habeas Corpus nº 104.185/RS. Habeas Corpus. 2. Alegado vício na não cisão do julgamento, nos termos da antiga redação do art. 461 do CPP. Preclusão da matéria. Precedentes. 3. Ordem denegada. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2 de agosto de 2011. **DJe**, Brasília, 5 set. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur197669/false>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. PRELIMINARES REJEITADAS, SALVO A DE CERCEAMENTO DE DEFESA PELA NÃO INTIMAÇÃO DE ADVOGADO CONSTITUÍDO. ANULAÇÃO DO PROCESSO EM RELAÇÃO AO RÉU CARLOS ALBERTO QUAGLIA, A PARTIR DA DEFESA PRÉVIA. CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA PELA NÃO INQUIRIRÃO DE TESTEMUNHAS ARROLADAS PELA DEFESA. [...]. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 17 de dezembro de 2012. **DJe**, Brasília, DF, 22 abr. 2013. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727518/inquerito-inq-2245-mg>. Acesso em: 14 set. 2021. p. 4.485-4486; 4.487; 4.489.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (Lei Anticorrupção). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. (Lei de Organização Criminosa). Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 3, 5 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Agravo Regimental na Progressão de Regime na Execução Penal. Relator: Min. Roberto Barroso, 17 de dezembro de 2014. **DJe**,

Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur296762/false>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 29 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Habeas Corpus nº 127.483/PR. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de agosto de 2015. **DJe**, Brasília, DF, 4 fev. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur337159/false>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **DJe/CNJ**, nº 91, p. 28-33, 2 jun. 2016. Disponível em: Acesso em: 28 dez. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179/2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

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. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, Caderno Processual, 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, Caderno Processual, 30 jan. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5586/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.603, de 9 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para incluir a simplicidade como critério orientador do processo perante os Juizados Especiais Criminais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 10 jan. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 10.372, de 6 de junho de 2018. Autores: Deputados José Rocha (PR/BA), Marcelo Aro (PHS/MG), Vladimir Costa (SD/PA) e outros. Apresentação: 6 jun. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>. Acesso em 13 fev. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Orientação Conjunta nº 03/2018. Revisada e ampliada a partir da edição da Lei nº 13.964/2019. Data de assinatura: 12 mar. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/Orientacao%20ANPP%20versao%2010-03-%202020%20-%20ampliada%20e%20revisada%20-%20assinada.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019. (Pacote Anticrime). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa. Autor: Poder Executivo. Apresentação: 19 fev. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 1.175.650. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de abril de 2019. **DJe**, Brasília, DF, 7 maio 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral10522/false>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. (Lei da Liberdade Econômica). Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra – B, p. 1, 20 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra – A, p. 1, 24 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 43/DF. PENA – EXECUÇÃO PROVISÓRIA – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA NÃO CULPABILIDADE. Surge constitucional o artigo 283 do Código de Processo Penal, a condicionar o início do cumprimento da pena ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória, considerado o alcance da garantia versada no artigo 5º, inciso

LVII, da Constituição Federal, no que direciona a apurar para, selada a culpa em virtude de título precluso na via da recorribilidade, prender, em execução da sanção, a qual não admite forma provisória. Relator: Ministro Marco Aurélio, 7 de novembro de 2019. **DJe**, Brasília, DF, 12 nov. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357342>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra - A, p. 1, 14 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº 971.959. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de nov de 2018. **DJe**, Brasília, DF, 31 jul 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=971959%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Enunciado nº 98. É cabível o oferecimento de acordo de não persecução penal no curso da ação penal, isto é, antes do trânsito em julgado, desde que preenchidos os requisitos legais, devendo o integrante do MPF oficiante assegurar seja oferecida ao acusado a oportunidade de confessar formal e circunstancialmente a prática da infração penal, nos termos do art. 28-A do CPP [...]. Alterado na 187ª Sessão de Coordenação, de 31/08/2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/enunciados>. Acesso em: 18 out. 22.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. 340 p.; il. color. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Habeas Corpus nº 191.124 AgR/RO. Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM RELAÇÃO AO DELITO DE ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE DROGAS (ART. 35 DA LEI 11.343/2006). INVIABILIDADE [...]. Relator: Alexandre de Moraes, 8 de abril de 2021. **DJe**-069, Brasília, DF, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444020/false>. Acesso em: 24 ago. 22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (5. Turma). Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no HC 634.302/SP. Relator: Min. Felix Fisher, 18 de maio de 2021. **DJe**, Brasília, DF, 31 maio 2021. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1231830615/agravo-regimental-nos-embargos-de-declaracao-no-habeas-corpus-agrg-nos-edcl-no-hc-634302-sp-2020-0338574-6/inteiro-teor-1231830627>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Agravo regimental no Habeas Corpus nº 201.610. Relator(a): Ricardo Lewandowski, 21 de junho de 2021. **DJe**-123, Brasília, DF, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756262481>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. (Nova Lei de Improbidade Administrativa). Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 843989 RG/PR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. [...]. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 24 de fevereiro de 2022. **DJe**-041, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral12362/false>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 185.913/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 15 de março de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1286524/false>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (5. Turma). Habeas Corpus nº 161.251-PR. PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL - ANPP. PLEITO DE REALIZAÇÃO DO ACORDO. NÃO CABIMENTO APÓS O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. FACULDADE DO PARQUET. RECUSA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. RECURSO NÃO PROVIDO. [...]. Relator: Ministro Ribeiro Dantas, 10 de maio de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 16 maio 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=2171347&num_registro=202200554092&data=20220516&formato=PDF. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). ARE 1.374.064 AgR/MS. DIREITO PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [...]. Relator: Ministro Roberto Barroso, 21 de junho de 2022. **DJe**-125, Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761612886>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (6. Turma). Habeas Corpus nº 657.165/RJ. HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CONFISSÃO NO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO IMPEDIMENTO. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. INTELIGÊNCIA DO ART. 28-A, § 14, DO CPP. NECESSIDADE. ORDEM CONCEDIDA. [...]. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, 9 de agosto de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 18 ago. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100976515&dt_publicacao=18/08/2022. Acesso em: 24 ago. 22.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (6. Turma). AgRg no HC n. 760.318/RJ. AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO

CRIMINOSA. ANPP. RETROATIVIDADE APÓS O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO PACIFICADO. DOSIMETRIA DA PENA. VALORAÇÃO NEGATIVA DA CULPABILIDADE. MENÇÃO AO MODO DE ORGANIZAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO, NA FORMA DE MILÍCIA COMPOSTA POR INÚMEROS INTEGRANTES QUE ATERRORIZAVAM OS COMERCIANTES DA REGIÃO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AUSÊNCIA. [...]. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, 20 de setembro de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 22 set. 2022.

Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202377901&dt_publicacao=22/09/2022. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Habeas Corpus nº 206.660/SC. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 3 de outubro de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 5 out. 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353947060&ext=.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Recurso Especial nº 1.977.445/SP (2021/0393135-7). Assunto: DIREITO PENAL, Crimes contra a Fé Pública, Adulteração de Sinal Identificador de Veículo Automotor. Execução Penal e de Medidas Alternativas, Acordo de Não Persecução Penal. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro, 7 de março de 2022. **DJe**, Brasília, DF, 9 mar. 2022.

Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+1.977.445&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:

<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/escolha-racional-e-criminalidade-uma-avaliacao-critica-do-modelo>. Acesso em: 18 jan. 22.

CARVALHO, Jailton de; GULLINO, Daniel. Corrupção é principal preocupação para 62% dos brasileiros, mas denúncias podem ser coadjuvantes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 dez. 2017. [Atualizado em 31/12/2017]. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/corruptao-principal-preocupacao-para-62-dos-brasileiros-mas-denuncias-podem-ser-coadjuvantes-22241432>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/es/edicoes/?vn=47-2>. Acesso em: 15 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COSTA, Tito. **Responsabilidade dos prefeitos e vereadores**. 6. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Letras jurídicas, 2015.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial** (arts. 121 ao 361). Salvador: JusPodvm, 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime**. Lei nº 13.964/2019: Comentários às alterações no CP, CPP e LEP. Salvador: JusPodvim, 2020.

DAVID, Décio Franco. O futuro exige o novo: o acordo de não persecução penal exige a implementação de um sistema acusatório. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

DIANA, Gisele Novack; DIANA, Roberto Antonio Dossé. O papel do Ministério Público no enfrentamento à corrupção. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coord.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodvim, 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Negócios jurídicos processuais atípicos no Código de Processo Civil de 2015**. [*Atypical contracts procedure in Brazilian Code of Civil Procedure*]. (Revista Brasileira da Advocacia (RBA), v. 1, abr.-jun., 2016-2017). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBA_n.01.04.PDF. Acesso em: 15 fev. 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC de 2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: Editora JusPodvim, 2018. p. 25-34. Disponível em: <https://www.editorajuspodvim.com.br/cdn/arquivos/0f9856a3ca61b0e12c52d2712d3a4de0.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME). Third section. **Amiran NATSVLISHVILI and Rusudan TOGONIDZE against Georgia (Application no. 9043/05)**. ECHR, Strasbourg, Judgment, 29 April 2014 (Final: 08.09.2014). Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/03/NATSVLISHVILI-e-TOGONIDZE-vs-GEORGIA-2014.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FERNANDES, Fernando A. Premissa fundamental para uma reforma global do processo penal. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 9, n. 102, p. 12-15, maio 2001. Disponível em: <http://www.metajus.com.br/textos-nacionais/texto-nacional11.html>. Acesso em: 7 nov. 2021.

FISCHER, Douglas. Apontamentos sobre algumas questões relevantes do Acordo de Não Persecução Penal. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). **Justiça Consensual: Acordos criminais, cíveis e administrativos**. São Paulo: Jus Podvim, 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. **As Raízes da Corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro**. 1. ed., 1. reimpr. Belo Horizonte: Forum Editora, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Brasil e corrupção: análise de casos (inclusive a lava jato)**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FONSECA, Hebert Correa; SILVA, Rubens Alves da. A administrativização do Direito Penal nos crimes ambientais da Lei 9.605/98. **Revista âmbito jurídico**, São Paulo, 1 set. 2020.

Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/a-administrativizacao-do-direito-penal-nos-crimes-ambientais-da-lei-9-605-98/>. Acesso em: 15 out. 2021.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. **Assembleia Nacional**, 20-26 ago. 1789. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 18 jan. 2023.

FRANCE. *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. **Assemblée Nationale**, Paris, 20 au 26 août 1789. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>. Acesso em: 18 jan. 2023.

GIACOMOLLI, Nereu José; VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Justiça Criminal Negocial: Crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de consenso no processo penal. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí - SC, v. 20, n. 3, p. 1108-1134, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/8392>. Acesso em: 7 out. 2021. eISSN 2175-0491.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**. Vol. 3: contratos e atos unilaterais. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

GUARAGNI, André; BACH, Marion. **Direito penal econômico**: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos. Londrina: Thoth, 2017.

HABIB, Sérgio. **Brasil**: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editora, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2014.

ITÁLIA. Constituição da República Italiana [de 1947]. [Costituzione Italiana. Edizione in Lingua Portoghese]. Senado da República, Roma, 2018. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

ITÁLIA. Conselho da Europa. Convenção Europeia de Defesa dos Direitos e das Liberdades Fundamentais. **Tribunal Europeu de Direitos Humanos**, Roma, 4 nov. 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

KUBICIEL, Michael; RINK, Anna Cornelia. *The United Nations Convention against Corruption and its Criminal Law Provisions*. In: HAUCK, Pierre; PETERKE, Sven (ed.). **International Law and Transnational Organised Crime**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LANGER, Maximo. *Plea Bargaining. Trial-Avoiding Conviction Mechanisms, and the Global Administratization of Criminal Convictions*. **Annu. Rev. Criminol.**, University of California, Los Angeles (UCLA) - School of Law, 23 Sept. 2019. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3453576. Acesso em 10 dez 21.

LEAL, Rogério Gesta. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. p. 9-26. Disponível em: https://www.unisc.br/editora/as_multiplas_faces_red.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

LEAL, Rogério Gesta; SCHNEIDER, Yuri. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 136, p. 415-435, dez. 2014. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/368>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LEITE, Rosimeire Ventura. **Justiça Consensual como instrumento de efetividade do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LIMA, Larissa Pinto de Alencar. Crime é escolhido com base em análise econômica. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 maio 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-20/larissa-pinho-crime-escolhido-base-analise-economica#:~:text=A%20an%C3%A1lise%20econ%C3%B4mica%20do%20crime%20influe,n%C3%A7a%20no%20cometimento%20de%20delitos.&text=Trocando%20em%20mi%C3%BAdos%20C%20o%20agente,pode%20ser%20monet%C3%A1ria%20ou%20n%C3%A3o>. Acesso em 10 abril 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal Comentado**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. 2.016 p.

LOPES JUNIOR, Aury. **A instrumentalidade garantista do processo penal**. [S.l.: s.n.]: 20-- . Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17675/material/Instrumentalidade%20Garantista.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021.

LOPES JUNIOR, Aury. **Fundamentos do Processo Penal**. Introdução crítica. São Paulo: Saraiva, 2020.

MAIRAL, Hector A. **As raízes da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção ao invés de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MAQUIAVAL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução e notas de Leda Beck. São Paulo: Martin Claret, 2012. (Coleção a obra-prima de cada autor; 2).

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé como modelo (uma aplicação da Teoria dos Modelos, de Miguel Reale). **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, UFRGS, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 347-379, jun. 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49203>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte especial arts. 213 a 359-h. 8. ed. São Paulo: Forense, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. Colaboração de Carla Rosado Burle. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Andrey Bordes de. *In*: **Colaboração Premiada**. MOURA, Maria Thereza de Assis; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MENDONÇA, Andrey Bordes de. Acordo de não persecução penal e o pacote anticrime (Lei nº 13.964/2019). *In*: GONÇALVES, Antonio Baptista (coord.). Prefácio de Antonio Cláudio Mariz de Oliveira. Apresentação de Mário de Oliveira Filho. **Lei Anticrime**: um olhar criminológico, político-criminal, penitenciário e judicial. 1. ed. São Paulo: Thonsom Reuters Brasil; Revista dos Tribunais, 2020. p. 277-320.

MESSIAS, Mauro. **Acordo de Não Persecução Penal**: teoria e prática. Prefácio por Renato Brasileiro de Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Regional da República da 1ª Região. Projeto-piloto entre a PRR1 e o TRF1 chega a 80 ANPPs e ultrapassa R\$ 1 milhão em valores negociados. **MPF**, Brasília, 5 maio de 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/projeto-piloto-entre-a-prr1-e-o-trf1-chega-a-80-anpps-e-ultrapassa-r-1-milhao-em-valores-negociados>. Acesso em: 12 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Atuação Judicial e Extrajudicial do MPF. [Acordos de Não Persecução]. **Ministério Público Federal em Números**, Brasília, DF, c2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/numeros>. Acesso em: 12 out. 2022.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de Direito Penal**: parte especial – arts. 235 a 361 do CP. v. 3. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida; BECHARA, Fábio Ramazzini. Apontamentos sobre algumas questões relevantes do Acordo de Não Persecução Penal. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). **Justiça Consensual**: Acordos criminais, cíveis e administrativos. São Paulo: Jus Podivm, 2022.

MORAES, Alexandre; DEMERCIAN, Pedro Henrique. Um novo modelo de atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 11, p. 14-40, 2017.

MOURA, Thereza Rocha de Assis; SAAD, Marta. Acordo de Não Persecução Penal: Desafios já diagnosticados da reforma trazida pela Lei nº 13.964/2019. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de

(coord.). **Justiça Consensual**: Acordos criminais, cíveis e administrativos. São Paulo: Jus Podivm, 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório sobre Drogas e Crime. **Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa** [recurso eletrônico]. Tradução de Cristina Ferraz Coimbra e Kelli Semolini. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/manual-sobre-programas-de-justica-restaurativa.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2022.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**: Análise dos provimentos judiciais como atos negociais. 2011. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/10743/1/Pedro%20Henrique.pdf>. Acesso em 18 fev 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal**. Parte Especial: arts. 213 a 361 do Código Penal. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, Suzana Rososki de. Administrativização do Direito Penal ou aumento do poder administrativo sancionador? **JusBrasil**, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/656862815/administrativizacao-do-direito-penal-ou-aumento-do-poder-administrativo-sancionador>. Acesso em 25 out 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. ONU, Paris, Palais de Chaillot, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 1999/26, de 28 de julho de 1999, Dispõe acerca do Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e de Justiça Restaurativa na Justiça Criminal. Sucédida pelas Resoluções nº 2000/14 e nº 2002/12. ONU, Nova Iorque, Nova York, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 2002/12 da ONU. Princípios Básicos para Utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. 37a Sessão Plenária. 24 de Julho de 2002. ONU, Nova Iorque, Nova York, 2002. Disponível em: https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_UNU_2002.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**. And Related Documents. Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997. Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. **Justiça Penal Negociada**. Uma análise do princípio da obrigatoriedade da ação penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção**: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINOTTI, Maria Cristina. Corrupção, instituições e estagnação econômica: Brasil e Itália. *In*: PINOTTI, Maria Cristina (org.). **Corrupção**: lava jato e mãos limpas. 1. ed. São Paulo: Porfolio-Penguin, 2019. p. 27-76.

PINOTTI, Maria Cristina. Corrupção e bem-estar da população. (Prefácio). *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coord.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 5-15.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In*: SLAKMON, Catherine (org.). **Justiça Restaurativa**: Coletânea de Artigos. Brasília, DF: Ministério da Justiça; PNUD, 2005.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do Prado. Reflexões sobre o Acordo de Não Persecução Penal Cível. **Boletim do MPGO**, Goiânia, 2 fev. 2020. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/02-fev/artigos/artigo-FabianaLemes.pdf>. Acesso em 08 fev 2022.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de direito penal**: parte especial (arts. 250 a 361). v. 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RANGEL, R.; TONON, D. H. P. A Teoria Econômica do Crime e a Teoria da Complexidade: as bases para um ensaio sobre a natureza da corrupção no Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, [S. l.], v. 19, n. 38, p. 86-105, 2017. DOI: 10.19093/res5025. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/5025>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo, causas, consequências e reforma**. Tradução de Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

RUBINSTEIN, F. A bona fides como origem da boa-fé objetiva do direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 99, p. 573-658, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67639>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SALM, João; LEAL, Jackson da Silva. A Justiça Restaurativa: Multidimensionalidade Humana e seu Convivido de Honra. **Sequência**, n. 64, p. 195-226, jul. 2012.

SAYLOR ACADEMY. At the margin. [Entry]. [S.l.: s.n.], c2023. Disponível em: <https://learn.saylor.org/mod/book/view.php?id=31032&chapterid=7091>. Acesso em:

SÁNCHEZ, Jesus Maria. **La expansión del derecho penal**. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales. Argentina: BdeF, 2006.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia política da corrupção**: o escândalo do orçamento. Relatórios técnicos - FGV repositório digital. São Paulo: EAESP, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13335>. Acesso em: 31 jan. 2022.

SOUZA, Renne do Ó. **Os efeitos transversais da colaboração premiada e do acordo de leniência**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019a.

SOUZA, Renee do Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 74, p. 167-191, out.-dez. 2019b. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/web/guest/servicos/revista-do-mp/revista-74/artigo-das-pags-167-191>. Acesso em: 6 fev. 2022.

SOUZA, Renee do Ó. O acordo de não-persecução penal nos crimes funcionais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 dez. 2019c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-12/opinioao-acordo-nao-persecucao-penal-crimes-funcionais>. Acesso em: 13 fev. 2022.

SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches. A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal. **MeuSiteJurídico.com**, [S.l.], 26 out. 2018. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/10/26/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZ, Leonardo et al. (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 213-221.

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. A Aplicação do Instituto da Colaboração Premiada nas Ações de Improbidade Administrativa. In: BRASIL. Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Coletânea de artigos**: Avanços e Desafios no Combate à Corrupção após 25 Anos de Vigência da Lei de Improbidade Administrativa. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: Ministério Público Federal, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 10. edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2021**. São Paulo: TI, c2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 3 fev. 2022.

TURESSI, Flávio Eduardo. **Justiça Penal Negociada e Criminalidade Macroeconômica Organizada**. O papel da política criminal na construção da ciência global do Direito Penal. Salvador: JusPodivm, 2019.

UNITED NATIONS. *United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna)*. **United Nations Convention against Corruption**. New York: UN, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. UNODC e Corrupção. **UNODC**, Brasília, c2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>. Acesso em: 3 abr. 21.

VIEIRA, Gabriela Alves Mendes; VARELLA, Marcelo Dias. A conexão entre os direitos humanos e a corrupção. **Revista de Direito Internacional**, Uniceub, v. 12, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/3118-14755-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, Revista de Informações e Debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, ano 1, n. 4, 1 nov. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 21 jan. 2022.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Anexo A – Orientação para uso de dados referentes a acordos de não persecução penal

30/10/2022 12:34

Gmail - Dados ANPP



Hyanara Torres <hyanaratorres@gmail.com>

Dados ANPP

Departamento de Pesquisa Judiciária <dpj@cnj.jus.br>
 Para: "hyanaratorres@gmail.com" <hyanaratorres@gmail.com>

26 de outubro de 2022 10:46

Prezada Hyanara Torres Tavares Queiroz,

O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) não dispõe dos dados solicitados. A informação que dispomos é o número de casos novos classificados pelos tribunais em determinada classe ou assunto, que está disponível no painel do CNJ "Justiça em Números": http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

1. Após acessar o painel, clique em "Demandas por classe e assunto", nas abas de navegação localizadas na parte superior da página;
2. Role a barra de rolagem para baixo e clique em "Listar por classe" ou "Listar por assunto". Ex: clique em "Listar por assunto" e na caixa de pesquisa ao lado, digite "corrupção passiva" e selecione a opção;
3. O painel é interativo, portanto, as informações das tabelas e gráficos são atualizadas conforme a seleção dos filtros de pesquisa;
4. No canto superior direito das tabelas e gráficos há as opções "imprimir" e "exportar para excel".

Atenciosamente,



Departamento de Pesquisas Judiciárias

Conselho Nacional de Justiça

SAF Sul/ Setor Administração Federal Sul – Qd. 2 Lotes 5/6, Bloco F, Sl.08

70070-600 – Brasília

55 61 2326- 5266/5268

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Anexo B – Operação parcela débitos: tombamentos judiciais

OPERAÇÃO PARCELA-DÉBITO							
	PIC	NOME	CPF	STATUS	VALOR (ANPP)	TOMBAMENTO JUDICIAL	STATUS NO PODER JUDICIÁRIO
1	002.2022.032479			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0808969-19.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
2	002.2021.058780			ANPP	8.484,00	0802091-78.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
3	002.2021.059280			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800297-22.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
4	002.2021.058784			ANPP	8.484,00	0802043-22.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
5	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
6	002.2022.000384			ANPP	20.000,00	0802274-49.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
7	002.2021.059281			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0801512-33.2022.8.15.2002	ARQUIVADO
8	002.2022.030849			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0809246-35.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
9	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
10	002.2021.059282			ANPP	12.120,00	0802261-50.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
11	002.2022.032811			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0809448-12.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
12	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
13	002.2021.059283			ANPP	120.000,00	0802263-20.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
14	002.2022.012297			ANPP	6.000,00	0804343-54.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
15	002.2021.059284			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800255-70.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
16	002.2022.032477			ANPP	6.000,00	0810138-41.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
17	002.2022.000378			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0807661-45.2022.8.15.2002	ARQUIVADO
18	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
19	002.2022.000382			ANPP	1.212,00	0802413-98.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
20	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
21	002.2022.000384			ANPP	20.000,00	0802274-49.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
22	002.2022.000391			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800465-24.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
23	002.2022.000448			ANPP	9.696,00	0802273-64.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
24	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
25	002.2022.000748			ANPP	36.360,00	0802046-74.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
26	002.2022.000451			PIC ARQUIVADO (PROC JUDICIAL ANTERIOR)		0814989-94.2020.8.15.2002	ARQUIVADO
27	002.2022.000779			ANPP	24.240,00	0802045-89.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
28	002.2022.000779			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0802045-89.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
29	002.2022.001613			ANPP	6.060,00	0802089-11.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
30	002.2022.000474			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800259-10.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
31	002.2022.000789			ANPP	12.120,00	0802047-59.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
32	002.2022.000826			ANPP	6.060,00	0802049-29.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
33	002.2022.012967			ANPP	8.000,00	0804306-27.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
34	002.2022.012968			ANPP	1.212,00	0804341-84.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
35	002.2022.032881			ANPP	2.000,00	0808690-33.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
36	002.2022.012310			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0806647-26.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
37	002.2022.032765			ANPP	4.000,00	0808660-95.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
38	002.2022.032572			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0808856-65.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
39	002.2022.032877			ANPP	2.000,00	0808429-68.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
40	002.2022.000864			ANPP	6.060,00	0802050-14.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
41	10/2016			DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
42	002.2022.032544			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0809193-54.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
43	002.2022.032576			ANPP	2.424,00	0808431-38.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
44	002.2022.013490			ANPP	2.424,00	0806080-92.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
45	002.2022.013518			ANPP	1.212,00	0806138-95.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
46	002.2022.012328			ANPP	1.212,00	0804011-87.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
47	002.2022.030458			ANPP	6.000,00	0808966-64.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
48	002.2022.012332			ANPP	8.484,00	0804014-42.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
49	002.2022.012339			ANPP	1.212,00	0804342-69.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
50	002.2022.032762			PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0809195-24.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ

51	002.2022.01352		ANPP	1.212,00	0806155-34.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
52	002.2022.012969		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0805690-25.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
53	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
54	002.2022.000866		ANPP	12.120,00	0802085-71.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
55	002.2022.01281		ANPP	4.848,00	0804320-11.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
56	002.2022.000490		PIC ARQUIVADO (PROC JUDICIAL ANTERIOR)		0814831-39.2020.8.15.2002	ARQUIVADO
57	002.2022.012970		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0808854-95.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
58	002.2022.013526		ANPP	6.060,00	0806161-41.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
59	002.2022.032771		DENUNCIADO		0807996-64.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
60	002.2022.013530		ANPP	5.000,00	0804424-03.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
61	002.2022.012818		ANPP	4.848,00	0804327-03.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
62	002.2022.012343		ANPP	12.120,00	0804016-12.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
63	002.2022.012348		ANPP	9.801,90	0804017-94.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
64	002.2022.013535		ANPP	6.060,00	0806163-11.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
65	002.2022.013540		ANPP	12.120,00	0804425-85.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
66	002.2022.012373		ANPP	7.272,00	0804019-64.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
67	002.2022.031161		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0807632-92.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
68	002.2022.012350		ANPP	2.424,00	0804018-79.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
69	002.2021.059281		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0801512-33.2022.8.15.2002	ARQUIVADO
70	002.2022.031201		ANPP	2.424,00	0809085-25.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
71	002.2022.014414		ANPP	1.818,00	0806248-94.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
72	002.2022.012354		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0805677-26.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
73	002.2022.014400		ANPP	4.848,00	0804430-10.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
74	002.2022.000514		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800260-92.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
75	002.2022.013547		ANPP	4.848,00	0806165-78.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
76	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
77	002.2022.031939		ANPP	29.111,34	0809084-40.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
78	002.2022.014409		ANPP	10.000,00	0806948-70.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
79	002.2022.012361		ANPP	3.636,00	0804330-55.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
80	002.2022.012972		ANPP	2.424,00	0804021-34.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
81	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
82	002.2022.001606		ANPP	6.060,00	0802086-56.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
83	002.2022.001608		ANPP	12.120,00	0802088-26.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
84	002.2022.012384		DENUNCIADO		0808407-10.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
85	002.2022.012973		ANPP	10.000,00	0804318-41.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
86	002.2022.012385		ANPP	12.120,00	0806238-50.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
87	002.2022.000516		PIC ARQUIVADO (PROC JUDICIAL ANTERIOR)		0814988-12.2020.8.15.2002	ARQUIVADO
88	002.2022.012826		ANPP	10.000,00	0806059-19.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
89	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
90	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
91	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
92	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
93	002.2022.012975		ANPP	8.000,00	0804311-49.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
94	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
95	002.2022.014411		ANPP	10.000,00	0806949-55.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
96	002.2022.013554		ANPP	21.000,00	0806166-63.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
97	002.2022.013558		ANPP	6.060,00	0806170-03.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
98	002.2022.031206		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0808963-12.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
99	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
100	002.2022.012976		ANPP	12.120,00	0804329-70.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ

101	002.2022.012387	ARACELY DA SILVA DOS SANTOS	ANPP	1.212,00	0804319-26.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
102	002.2022.013577		ANPP	2.424,00	0807772-29.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
103	002.2022.000737		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0800289-45.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
104	002.2022.013592		ANPP	2.424,00	0806941-78.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
105	002.2022.001613		ANPP	6.060,00	0802089-11.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
106	002.2022.014412		ANPP	2.424,00	0804431-92.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
107	002.2022.012977		ANPP		PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE 0804022-19.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
108	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
109	002.2022.013595		ANPP	19.421,99	0804427-55.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
110	002.2022.013597		ANPP	4.800,00	0804428-40.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
111	002.2022.014191		ANPP	8.000,00	0807633-77.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
112	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
113	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
114	002.2022.014193	JOSE BRAGA DE DEDEZANI	ANPP	6.060,00	0806172-70.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
115	002.2022.014195	FRUTIANA NUNDEUA DE FARIAS	ANPP	3.636,00	0806174-40.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
116	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
117	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
118	002.2022.014414		ANPP	1.818,00	0806248-94.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
119	002.2022.012384		DENUNCIADO		0808407-10.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
120	002.2022.000748		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0802046-74.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
121	002.2022.014200		ANPP	2.400,00	0804429-25.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
122	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
123	002.2022.014201		ANPP	10.000,00	0807563-60.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
124	002.2022.012397		PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO		0806650-78.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
125	002.2022.014415		ANPP	4.800,00	0804435-32.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
126	002.2022.014204		ANPP	10.000,00	0806241-05.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
127	002.2022.012399		ANPP	10.000,00	0805976-03.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
128	002.2022.013222		ANPP	115.883,65	0804324-48.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
129	002.2022.014416		ANPP	1.212,00	0806251-49.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
130	002.2022.014418		ANPP	12.200,00	0804438-84.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
131	002.2022.014420		ANPP	6.060,00	0807777-51.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
132	10/2016		DENUNCIADO		0010073-55.2017.8.15.2002	AÇÃO PENAL EM CURSO
133	002.2022.014421		ANPP	40.000,00	0804439-69.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ
134	002.2022.001613		ANPP	6.060,00	0802089-11.2022.8.15.2002	AGUARDA NOMEAÇÃO DE JUIZ

Anexo C – Termo da avença nº 0802263-20.2022.8.15.2002

76 de 83



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL CONTRA O CRIME ORGANIZADO – GAECO/PB

Procedimento Investigatório Criminal nº 002.2021.059283

TERMO DE AUDIÊNCIA

Aos 07 (sete) dias do mês de fevereiro do ano de 2022, pelas 09h00min, no Núcleo Criminal da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado da Paraíba, localizado na Rua Almirante Barroso, nº 159, Centro, João Pessoa-PB, CEP 58.013-120, onde se encontrava a

Promotora de Justiça/ Membro do GAECO/PB, compareceu, mediante notificação, o(a) Sr(ª) [redacted] portador(a) do CPF nº [redacted] com [redacted] telefon [redacted]

acompanhado(a) do advogado(a) Dr. [redacted]

Inicialmente, foram esclarecidos os motivos da presente audiência, para proposta de Acordo de Não Persecução Penal, bem assim, informado que seriam utilizados recursos audiovisuais na forma do art. 8º, da Resolução nº 181/2017 CNMP, bem como, dos §§ 1º e 2º, do art. 405 do CPP, não havendo qualquer objeção, após o que foram ouvidos(as) os(as) investigados(as), que **confessou formal e circunstanciadamente o fato, conforme registro em mídia, sendo celebrado o ANPP, de acordo com o termo escrito em anexo.** Nada mais havendo, foi encerrado o presente termo que segue assinado pelos presentes.

Advogado

JAMILLE LEMOS HENRIQUES CAVALCANTI
Promotora de Justiça – Membro do GAECO/PB

Procedimento Investigatório Criminal (PIC-MP) 002.2021.059283
Documento 2022/0000220552 criado em 15/02/2022 às 11:52
<https://mpvirtual.mppb.mp.br/public/validacao/ae4b980a69aeb91f02b94644b2e7ad9>

Assinado eletronicamente por: MARIZIO FILHO em 15/02/2022



MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL CONTRA O CRIME ORGANIZADO - GAECO
 Av. Almirante Barroso, nº 159, Centro, João Pessoa-PB - CEP 58.013-120; Tel. (83) 2107-6016

Procedimento investigatório criminal nº 002.2021.059283

TERMO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Pelo presente instrumento, com fulcro no art. 127, caput, art. 129, I, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 8º da LC nº 75/1993 (LOMPU) e art. 26 da Lei 8.625/1993 (LONMP), na forma da lei 13.964/2019, que trouxe alterações ao Código de Processo Penal, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por intermédio dos Promotores de Justiça subscritores, doravante denominado de **COMPROMITENTE**, e de outro lado

o **Defensor(a) Público(a)** estadual, nascido(a) em _____
 tador(a) do CPP nº _____, inscrito(a) de _____
 com endereço na _____

doravante denominada de **COMPROMISSÁRIO(A)** acompanhado(a) de seu advogado(a) ou Defensor(a) Público(a) abaixo identificado, celebraram o presente **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**, nos seguintes termos:

I - DOS FATOS E SUA ADEQUAÇÃO TÍPICA

Emerge dos autos que, no período de 2012 a 2016, mensalmente, foram desviados valores do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa-PB - IPM e creditados indevidamente na conta-corrente em nome do investigado, no montante de R\$ 317.644,66 (trezentos e dezessete mil seiscentos e quarenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), de acordo com demonstrativo constante no procedimento investigatório, causando enorme prejuízo à Administração Pública.

Há, desta maneira, indícios de materialidade e autoria do crime tipificado no art. 312, §1º, do Código Penal.

II - DA CONFESSÃO FORMAL E CIRCUNSTANCIADA

Procedimento Investigatório Criminal (PIC-MP) 002.2021.059283
 Documento 2022/0000220552 criado em 15/02/2022 às 11:52
<https://mpvirtual.mppb.mp.br/public/validacao/ae4b980a69aeab91f02b94644b2e7ad9>

Assinado eletronicamente por: MARIZIO FILHO em 15/02/2022

O(A) COMPROMISSÁRIO(A) *confessa, formal e circunstanciadamente*, a prática do crime imputado, conforme depoimento gravado, prestado na presença deste membro do Ministério Público e do defensor, cuja mídia segue anexa.

III - DO CABIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O delito acima identificado preenche os requisitos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, sendo permitida a celebração, consensualmente, o Acordo de Não Persecução Penal, pois:

- a) a pena mínima é inferior a 4 anos;
- b) o crime foi cometido sem violência ou grave ameaça a pessoa;
- c) a parte confessou formal e circunstanciadamente a sua prática, conforme confissão espontânea contida nos autos;
- d) não é cabível transação penal;
- e) não há indicação de conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, por parte do agente;
- f) não ocorre nenhuma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95, sendo que o autor do fato declara não ter sido beneficiado, nos últimos cinco anos, com o referido instituto;
- g) não há risco de prescrição durante o cumprimento do acordo;
- h) o crime não é hediondo ou equiparado ou caso de violência doméstica; e
- i) a celebração do acordo atende ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime;
- j) a parte investigada está devidamente acompanhada por seu defensor(a), conforme instrumento de procuração ora apresentado.

IV - DAS CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

a) **O(A) COMPROMISSÁRIO(A)**, *pagará reparação dos danos no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), dividido em 100 parcelas, ao Tesouro Municipal, após a homologação judicial do acordo;*

b) Uma vez homologado o presente Acordo de Não Persecução Penal, incumbe ao(à) **COMPROMISSÁRIO(A)** comprovar o cumprimento da condição indicada no item anterior perante o juízo de execução penal.

Assinado eletronicamente por: MARIZO FILHO em 15/02/2022

c) O(A) COMPROMISSÁRIO(A) compromete-se ainda a informar qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail ao juízo de execução penal.

V - DO NÃO CUMPRIMENTO DO ACORDO

O descumprimento de quaisquer das condições estipuladas no acordo implicará em sua rescisão, com o consequente oferecimento de denúncia em desfavor do(a) compromissário(a), nos moldes do CPP, art. 28-A, § 10¹.

VI - DECLARAÇÕES DO COMPROMISSÁRIO

O(A) COMPROMISSÁRIO(A) declara, sob as penas da lei, que:

a) Confessa formalmente a ocorrência do delito sob apuração neste PIC, e circunstancialmente, que realizou, por vontade própria, a conduta discriminada no item I do presente acordo;

b) Foi orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais e que as informações prestadas por ele(a) ao membro do Ministério Público com relação a este acordo de não persecução penal são verdadeiras e precisas;

c) Está ciente de que o descumprimento de qualquer das obrigações previstas neste acordo de não persecução penal poderá resultar na perda dos benefícios legais e oferecimento de denúncia;

d) Está ciente de que a prestação de quaisquer declarações ou informações falsas poderá ser considerada descumprimento do presente acordo de não persecução;

e) Está ciente de que os benefícios decorrentes deste acordo de não persecução são aplicáveis apenas aos delitos descritos no item I do presente;

f) Está ciente de que o caso somente será arquivado, se cumprir integralmente o presente Acordo ora tratado, nos moldes do art. 28-A, §13 do Código de Processo Penal.

VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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



Assinado eletronicamente por: MARIZIO FILHO em 15/02/2022



Tribunal de Justiça da Paraíba
PJe - Processo Judicial Eletrônico

27/10/2022

Número: **0802263-20.2022.8.15.2002**

Classe: **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

Órgão julgador: **6ª Vara Criminal da Capital**

Última distribuição : **13/03/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0010073-55.2017.8.15.2002**

Assuntos: **Peculato**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes			Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PÚBLICO DA PARAIBA (AUTORIDADE)			
(INDICIADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
64587501	11/10/2022 11:52	Termo de Audiência com Sentença	Termo de Audiência com Sentença



**ESTADO DA PARAÍBA
PODER JUDICIÁRIO**

1.

COMARCA DE JOÃO PESSOA

2.

6ª VARA CRIMINAL

Processo n. 0802263-20.2022.8.15.2002

Réu:

AÇÃO PENAL

TERMO DE AUDIÊNCIA

No dia 11 de outubro de 2022, às 11:30 horas, nesta Cidade de João Pessoa, por videoconferência, através do Zoom, plataforma digital disponibilizada pelo TJPB, onde presente se encontrava o MM. Juiz de Direito, Dr. Onaldo Rocha De Queiroga, foi aberta AUDIÊNCIA CRIMINAL, nos autos da ação em epígrafe.

1.

PRESENTES À AUDIÊNCIA



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 11/10/2022 11:52:37
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22101111523764600000061034895>
Número do documento: 22101111523764600000061034895

Num. 64587501 - Pág. 1

Juiz de Direito: Dr. Onaldo Rocha de Queiroga

1.

RESUMO DOS ACONTECIMENTOS

2.

Iniciada a audiência, foi esclarecido aos presentes que o ato em questão estava sendo realizado por meio de plataforma virtual, em face da adesão desta Unidade Judiciária ao "Juízo 100% Digital", tendo sido assegurada a observância do direito do réu de se entrevistar reservadamente, em meio virtual, com seu advogado ou defensor.

3.

Dando continuidade ao ato, procedeu-se com a leitura da oferta de Acordo de Não Persecução Penal proposta nestes autos pelo Ministério Público, sendo esta resumida às seguintes condições (ID n. 55522944 - Pág. 2-4 e id.n. 55522945 - Pág. 1):

IV - DAS CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

a) O(A) **COMPROMISSÁRIO(A)**, *pagará reparação dos danos no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), dividido em 100 parcelas, ao Tesouro Municipal, após a homologação judicial do acordo;*

b) Uma vez homologado o presente Acordo de Não Persecução Penal, incumbe ao(a) **COMPROMISSÁRIO(A)** *comprovar o cumprimento da condição indicada no item anterior perante o juízo de execução penal.*

5.



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 11/10/2022 11:52:37
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22101111523764600000061034895>
 Número do documento: 22101111523764600000061034895

Num. 64587501 - Pág. 2

c) O(A) COMPROMISSÁRIO(A) compromete-se ainda a informar qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail ao juízo de execução penal.

6.

Por conseguinte, a defesa e o réu aceitaram as condições, restando tudo gravado junto ao PJE Mídias, que pode ser acessado pelas partes através do endereço digital:
<https://midias.pje.jus.br/midias/web/site/login>.

1.

Pelo que foi prolatada a seguinte sentença: A norma disposta no §4º do art. 28-A do CPP, estabelece a necessidade de audiência específica para homologação do ANPP, para verificação acerca da legalidade e da voluntariedade (consentimento informado) do acordo, inclusive ouvindo o investigado na presença do seu advogado: A sentença é mero ato homologatório, de natureza integrativa do negócio jurídico, sem força de coisa julgada material, e que tem a função de garantia da legalidade e da legitimidade da avença, permitindo que ela passe a surtir seus efeitos jurídicos, passe a ter eficácia. Ainda segundo o mesmo dispositivo, “§5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor. (...) § 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo. (...) § 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. Bem se vê que a análise do magistrado deve se limitar à presença de requisitos legais e causas impeditivas para a



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 11/10/2022 11:52:37
<http://pje.tjpb.jus.br/80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2210111152376460000061034895>
Número do documento: 2210111152376460000061034895

Num. 64587501 - Pág. 3

celebração do acordo, não podendo se imiscuir nas condições celebradas ou mesmo o conteúdo delas, salvo se considerá-las flagrantemente “*inadequadas, insuficientes ou abusivas*”. Por outro ângulo: a lei exige ainda “suficiência” para a realização do ANPP (*caput* do art. 28-A) devendo-se evitar a inconstitucionalidade pela proteção deficiente aos bens jurídicos tutelados pela norma penal. Consoante a lição de Rodrigo Cabral, o juiz jamais poderá decidir sobre a conveniência na formatação das cláusulas obrigacionais do acordo, inclusive no que diz respeito ao *quantum* de prestação de serviços e de prestação pecuniária, desde que estejam dentro dos limites estabelecidos em lei. Essa avaliação político-criminal cabe exclusivamente ao *Parquet*, estando o juízo de adequação, limitado à verificação se o acordo transbordou ou não, em extensão, os limites estabelecidos em lei para o ANPP”(Manual do acordo de não persecução penal. Salvador: JusPodivm, 2020). Na mesma linha, Aury Lopes Jr. diz que a essa postura intervencionista do juiz (de recusar o acordo) “se justifica apenas quando houver ilegalidade nas condições ou for gravemente abusiva para o imputado” (Direito processual penal. 17ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020). Feitas essas considerações, observo que as condições oferecidas pelo *Parquet* estão adequadas aos preceitos legais e houve a adesão voluntária do requerido, acompanhado de seu defensor e esclarecido sobre a necessidade de confissão formal da conduta e das consequências do inadimplemento das condições impostas. **Assim, nos termos do Art. 28-A do §4º do CPP, HOMOLOGO O PRESENTE ACORDO NÃO PERSECUÇÃO PENAL e, por conseguinte, determino a expedição da Guia de Execução definitiva, com remessa para o Juízo da Execução das Penas Alternativas da Capital. Diante da renúncia ao prazo recursal, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se os autos, sem prejuízo do desarquivamento em caso de rescisão do acordo.**

2. E como nada mais foi dito, este juízo encerrou o presente termo que, disponibilizado às partes, expressamente concordaram com o seu conteúdo e achado conforme, foi assinado digitalmente por este magistrado, diante da impossibilidade de assinatura do documento pelos demais participantes, em razão da realização do ato por videoconferência, tudo nos termos da Resolução 329, de 30 de julho de 2020, do CNJ.

ONALDO ROCHA DE QUEIROGA

1.



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 11/10/2022 11:52:37
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22101111523764600000061034895>
 Número do documento: 22101111523764600000061034895

Num. 64587501 - Pág. 4

Juiz de Direito



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 11/10/2022 11:52:37
<http://pje.tpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22101111523764600000061034895>
Número do documento: 22101111523764600000061034895

Num. 64587501 - Pág. 5

Anexo D – Termo da avença nº 0804324-48.2022.8.15.2002

40 de 47



MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA
GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL CONTRA O CRIME ORGANIZADO - GAECO
Av. Almirante Barroso, nº 159, Centro, João Pessoa-PB - CEP 58.013-120; Tel. (83) 2107-6016

Procedimento investigatório criminal nº 002.2022.013222

TERMO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Pelo presente instrumento, com fulcro no art. 127, caput, art. 129, I, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 8º da LC nº 75/1993 (LOMPU) e art. 26 da Lei 8.625/1993 (LONMP), na forma da lei 13.964/2019, que trouxe alterações ao Código de Processo Penal, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por intermédio dos Promotores de Justiça subscritores, doravante denominado de **COMPROMITENTE**, e de outro lado

brasileiro(a), casada, nascido(a) portador(a) do CPF

Pessoa/PB, doravante denominado de **COMPROMISSÁRIO(A)** acompanhado(a) de seu Advogado(a) ou Defensor(a) Público(a) abaixo identificado, celebraram o presente **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**, nos seguintes termos:

I - DOS FATOS E SUA ADEQUAÇÃO TÍPICA

Emerge dos autos que, no período de 2014 a junho de 2017, mensalmente, foram desviados valores do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa-PB - IPM e creditados na conta-corrente em nome da investigada, no montante de R\$ 115.883,65 (cento e quinze mil, oitocentos e oitenta e três reais e quinze centavos), conforme apurado, sem a contraprestação ou comparecimento ao serviço, contando com sua aquiescência, causando enorme prejuízo à Administração Pública.

Há, desta maneira, indícios de materialidade e autoria do crime tipificado no art. 312, §1º, do Código Penal.

II - DA CONFISSÃO FORMAL E CIRCUNSTANCIADA

O(A) **COMPROMISSÁRIO(A)** *confessa, formal e circunstanciadamente*, a prática do crime imputado, conforme depoimento gravado, prestado na presença deste membro do Ministério Público e do defensor, cuja mídia segue anexa.

Procedimento Investigatório Criminal (PIC-MP) 002.2022.013222
Documento 2022/0000684439 criado em 28/04/2022 às 10:33
https://www.dpij.org.br/portal/visualizar_documento.php?codigo_documento=20220000684439&codigo_documento_documento=20220000684439

III - DO CABIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O delito acima identificado preenche os requisitos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, sendo permitida a celebração, consensualmente, o Acordo de Não Persecução Penal, pois:

- a) a pena mínima é inferior a 4 anos;
- b) o crime foi cometido sem violência ou grave ameaça a pessoa;
- c) a parte confessou formal e circunstanciadamente a sua prática, conforme confissão espontânea contida nos autos;
- d) não é cabível transação penal;
- e) não há indicação de conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, por parte do agente;
- f) não ocorre nenhuma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95, sendo que o autor do fato declara não ter sido beneficiado, nos últimos cinco anos, com o referido instituto;
- g) não há risco de prescrição durante o cumprimento do acordo;
- h) o crime não é hediondo ou equiparado ou caso de violência doméstica; e
- i) a celebração do acordo atende ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime;
- j) a parte investigada está devidamente acompanhada por seu defensor(a), conforme instrumento de procuração ora apresentado.

IV - DAS CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

- a) O(A) COMPROMISSÁRIO(A), pagará reparação de danos, ao Tesouro Municipal (dados bancários informados por meio do ofício nº 0678/2022 - PGM, anexo), no valor de R\$ 115.883,65 (cento e quinze mil, oitocentos e oitenta e três reais e quinze centavos), em 58 (cinquenta e oito) parcelas, após a homologação judicial do acordo;
- b) Uma vez homologado o presente Acordo de Não Persecução Penal, incumbe ao(a) COMPROMISSÁRIO(A) comprovar o cumprimento da condição indicada no item anterior perante o juízo de execução penal.
- c) O(A) COMPROMISSÁRIO(A) compromete-se ainda a informar qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail ao juízo de execução penal.

V - DO NÃO CUMPRIMENTO DO ACORDO

O descumprimento de quaisquer das condições estipuladas no acordo implicará em sua rescisão, com o consequente oferecimento de denúncia em desfavor do(a) compromissário(a), nos moldes do CPP, art. 28-A, § 10¹.

VI - DECLARAÇÕES DO COMPROMISSÁRIO

O(A) COMPROMISSÁRIO(A) declara, sob as penas da lei, que:

- a) Confessa formalmente a ocorrência do delito sob apuração neste PIC, e circunstancialmente, que realizou, por vontade própria, a conduta discriminada no item I do presente acordo;
- b) Foi orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais e que as informações prestadas por ele(a) ao membro do Ministério Público com relação a este acordo de não persecução penal são verdadeiras e precisas;
- c) Está ciente de que o descumprimento de qualquer das obrigações previstas neste acordo de não persecução penal poderá resultar na perda dos benefícios legais e oferecimento de denúncia;
- d) Está ciente de que a prestação de quaisquer declarações ou informações falsas poderá ser considerada descumprimento do presente acordo de não persecução;
- e) Está ciente de que os benefícios decorrentes deste acordo de não persecução são aplicáveis apenas aos delitos descritos no item I do presente;
- f) Está ciente de que o caso somente será arquivado, se cumprir integralmente o presente Acordo ora tratado, nos moldes do art. 28-A, §13 do Código de Processo Penal.

VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

- a) O presente ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL não constará de folha de antecedentes criminais do(a) COMPROMISSÁRIO(A) resguardando este(a) sua primariedade, nos termos do CPP, art. 28-A, § 12²;
- b) O CUMPRIMENTO INTEGRAL dos termos da negociação em questão implicará em extinção da punibilidade do fato imputado ao(a) COMPROMISSÁRIO(A), de acordo com o CPP, art. 28-A, § 13³.

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

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

3 § 13 Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade

VIII - DA HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL

O presente acordo tem sua eficácia condicionada à prévia homologação judicial, observado, quanto ao início do cumprimento da obrigação o referido ato jurisdicional.

Caso o presente acordo não seja homologado, a mídia ou Termo de Audiência que constem a confissão, bem como os termos do acordo, serão desentranhados dos autos e destruídos pelo *Parquet*, e as provas eventualmente apresentadas pelo(a) **COMPROMISSÁRIO(A)** serão a ele(a) devolvidas.

E, por estarem justas e acordadas, as partes assinam o presente **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**, em 2 (duas) vias de igual teor e forma.

João Pessoa/PB, 19 de abril de 2022.


JAMILLE LEMOS HENRIQUES CAVALCANTI
Promotora de Justiça – Membro do GAECO/PB


Compromissário



Tribunal de Justiça da Paraíba
PJe - Processo Judicial Eletrônico

27/10/2022

Número: 0804324-48.2022.8.15.2002

Classe: ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Órgão julgador: 6ª Vara Criminal da Capital

Última distribuição : 05/05/2022

Valor da causa: R\$ 115.883,65

Processo referência: 0010073-55.2017.8.15.2002

Assuntos: Peculato

Segredo de justiça? NÃO

Justiça gratuita? SIM

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? NÃO

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (AUTORIDADE)			
MPPB - GAECO - 1º Grau (AUTORIDADE)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
65215768	27/10/2022 11:08	<u>Termo de Audiência com Sentença</u>	Termo de Audiência com Sentença

**ESTADO DA PARAÍBA****PODER JUDICIÁRIO**

1. *condenação*

COMARCA DE JOÃO PESSOA 6ª VARA CRIMINAL

Processo n. 0804324-48.2022.8.15.2002

1.

AÇÃO PENAL**TERMO DE AUDIÊNCIA**

No dia 26 de outubro de 2022, às 10h15min, nesta Cidade de João Pessoa, por videoconferência, através do Zoom, plataforma digital disponibilizada pelo TJPB, onde presente se encontrava o MM. Juiz de Direito, Dr. ONALDO ROCHA DE QUEIROGA, foi aberta AUDIÊNCIA CRIMINAL, nos autos da ação em epígrafe.

1.

PRESENTES À AUDIÊNCIA

Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 27/10/2022 11:08:13
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22102711081291200000061619687>
Número do documento: 22102711081291200000061619687

Num. 65215768 - Pág. 1

Juiz de Direito: Dr. Onaldo Rocha de Queiroga

1.

RESUMO DOS ACONTECIMENTOS

2.

Iniciada a audiência, foi esclarecido aos presentes que o ato em questão estava sendo realizado por meio de plataforma virtual, em face da adesão desta Unidade Judiciária ao "Juízo 100% Digital", tendo sido assegurada a observância do direito do réu de se entrevistar reservadamente, em meio virtual, com seu advogado ou defensor.

3.

Dando continuidade ao ato, procedeu-se com a leitura da oferta de acordo de não persecução penal proposta nestes autos pelo Ministério Público. A defesa e o réu aceitou as condições, restando tudo gravado junto ao PJE Mídias, que pode ser acessado pelas partes através do endereço digital: <https://midias.pje.jus.br/midias/web/site/login>.

Proposta de acordo de não persecução penal formulada pelo órgão ministerial por ocasião do sequencial ID 57993379 - Pág. 18-21.

IV - DAS CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

a) O(A) COMPROMISSÁRIO(A), pagará reparação de danos ao Tesouro Municipal (dados bancários informados por meio do ofício nº 0678/2022 - PGM, anexo), no valor de R\$ 115.883,65 (cento e quinze mil, oitocentos e oitenta e três reais e quinze centavos), em 58 (cinquenta e oito) parcelas, após a homologação judicial do acordo;

b) Uma vez homologado o presente Acordo de Não Persecução Penal, incumbe ao(a) COMPROMISSÁRIO(A) comprovar o cumprimento da condição indicada no item anterior perante o juízo de execução penal.

c) O(A) COMPROMISSÁRIO(A) compromete-se ainda a informar qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail ao juízo de execução penal.

V - DO NÃO CUMPRIMENTO DO ACORDO

[Assinaturas manuscritas]



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 27/10/2022 11:08:13
<http://pje.tpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22102711081291200000061619687>
 Número do documento: 22102711081291200000061619687

Num. 65215768 - Pág. 2

1.

Em seguida, foi prolatada a seguinte sentença: A norma disposta no §4º do art. 28-A do CPP, estabelece a necessidade de audiência específica para homologação do ANPP, para verificação acerca da legalidade e da voluntariedade (consentimento informado) do acordo, inclusive ouvindo o investigado na presença do seu advogado: A sentença é mero ato homologatório, de natureza integrativa do negócio jurídico, sem força de coisa julgada material, e que tem a função de garantia da legalidade e da legitimidade da avença, permitindo que ela passe a surtir seus efeitos jurídicos, passe a ter eficácia. Ainda segundo o mesmo dispositivo, “§5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor. (...) § 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo. (...) § 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. Bem se vê que a análise do magistrado deve se limitar à presença de requisitos legais e causas impeditivas para a celebração do acordo, não podendo se imiscuir nas condições celebradas ou mesmo o conteúdo delas, salvo se considerá-las flagrantemente “inadequadas, insuficientes ou abusivas”. Por outro ângulo: a lei exige ainda “suficiência” para a realização do ANPP (*caput* do art. 28-A) devendo-se evitar a inconstitucionalidade pela proteção deficiente aos bens jurídicos tutelados pela norma penal. Consoante a lição de Rodrigo Cabral, o juiz jamais poderá decidir sobre a conveniência na formatação das cláusulas obrigacionais do acordo, inclusive no que diz respeito ao *quantum* de prestação de serviços e de prestação pecuniária, desde que estejam dentro dos limites estabelecidos em lei. Essa avaliação político-criminal cabe exclusivamente ao *Parquet*, estando o juízo de adequação, limitado à verificação se o acordo transbordou ou não, em extensão, os limites estabelecidos em lei para o ANPP”(Manual do



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 27/10/2022 11:08:13

Num. 65215768 - Pág. 3

acordo de não persecução penal. Salvador: JusPodivm, 2020). Na mesma linha, Aury Lopes Jr. diz que a essa postura intervencionista do juiz (de recusar o acordo) “se justifica apenas quando houver ilegalidade nas condições ou for gravemente abusiva para o imputado” (Direito processual penal. 17ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020). Feitas essas considerações, observo que as condições oferecidas pelo *Parquet* estão adequadas aos preceitos legais e houve a adesão voluntária do requerido, acompanhado de seu defensor e esclarecido sobre a necessidade de confissão formal da conduta e das consequências do inadimplemento das condições impostas.

Por conseguinte, diante das considerações do advogado da ré, que esclareceu que já constam dos autos no ID n. 57993379, Pág. 25, a indicação da agência e da conta onde deverão ser depositados os valores das parcelas supracitadas, então, fica estabelecido que deverá a ré proceder com os depósitos acordados com o Ministério Público na conta e agência mencionada no ID apontado, conforme expediente que ora acosto abaixo:

Senhora Promotora,

Em atenção ao Ofício nº 044/2022/GAECO-PB, informamos a conta bancária do tesouro municipal, que foi indicada pela Secretaria de Finanças: Agência 1618-7, Conta-Corrente n.º 14.353-7, Poupança Ouro n.º 510.014.353-X e Poupança Pouplex n.º 960.014.353-1, conforme documento anexo.

A referida conta está apta a receber transferências do ressarcimento trabalhado por essa nobre Promotoria, requerendo, contudo, que a operação bancária seja contemporaneamente informada à Secretaria de Finanças Municipal, para o devido tratamento contábil, e ao Prefeito Municipal, para a tomada de decisão sobre sua utilização.

Por fim, permanecemos à disposição para prestar qualquer informação necessária a viabilizar esse importante trabalho do órgão ministerial.

Atenciosamente,

BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NOBREGA
PROCURADOR-GERAL

Por outro lado, também fica estabelecido até o dia 26 de cada mês para o recolhimento de cada parcela junto à mencionada conta municipal, iniciando na data de hoje o pagamento da primeira parcela.

Após o pagamento de cada parcela, a defesa terá 48 (quarenta e oito) horas para juntar aos autos o comprovante de depósito.



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 27/10/2022 11:08:13
<http://pje.tpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22102711081291200000061619687>
Número do documento: 22102711081291200000061619687

Num. 65215768 - Pág. 4

Desse modo, o primeiro comprovante de pagamento deverá ser juntado nestes autos até o dia 28 de outubro de 2022, devendo os subsequentes serem acostados ao processo que será formalizado com a guia de execução junto ao Juízo da Execução das Penas Alternativas da Capital. **COM ISSO, O CARTÓRIO SÓ DEVE ENCAMINHAR A GUIA DE EXECUÇÃO NO DIA 31 DE OUTUBRO DE 2022**, devendo acompanhar a guia também o comprovante da primeira parcela.

1.

Assim, nos termos do Art. 28-A do §4º do CPP, **HOMOLOGO O PRESENTE ACORDO NÃO PERSECUÇÃO PENAL** e, por conseguinte, determino a expedição da Guia de Execução definitiva, com remessa para o Juízo da Execução das Penas Alternativas da Capital.

2.

Diante da renúncia ao prazo recursal, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se os autos, sem prejuízo do desarquivamento em caso de rescisão do acordo.

Além do acordo, devem ser observados os outros pontos acima estabelecidos.

1.

E como nada mais foi dito, este juízo encerrou o presente termo que, disponibilizado às partes, expressamente concordaram com o seu conteúdo e achado conforme, foi assinado digitalmente por este magistrado, diante da impossibilidade de assinatura do documento pelos demais participantes, em razão da realização do ato por videoconferência, tudo nos termos da Resolução 329, de 30 de julho de 2020, do CNJ.

ONALDO ROCHA DE QUEIROGA

Juiz de Direito



Assinado eletronicamente por: ONALDO ROCHA DE QUEIROGA - 27/10/2022 11:08:13
<http://pje.tjpb.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22102711081291200000061619687>
Número do documento: 22102711081291200000061619687

Num. 65215768 - Pág. 5