

A (IN)APLICABILIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NOS CRIMES PRATICADOS POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU IMPACTO NO INTERESSE PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA EFICIÊNCIA E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Ananda Tonon Monteiro (anandatononm@gmail.com)

Aluna de graduação do 10º período do Curso de Bacharelado em Direito da FAACZ.

Laila da Vitória Pereira (lailapereira75@gmail.com)

Aluna de graduação do 10º período do Curso de Bacharelado em Direito da FAACZ.

Ronaldo Félix Moreira Junior (ronaldo@fsjb.edu.br)

Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais. Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Especialista em Direito Digital. Advogado. Professor Orientador.

RESUMO

O presente artigo analisou a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), instrumento negocial introduzido pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), nos crimes funcionais. Considerando que o objetivo do ANPP é propor um acordo ao agente que cometeu uma infração penal, nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, sua celebração depende do preenchimento dos requisitos objetivos e subjetivos previstos na legislação. Para a execução do presente estudo, foi adotado a metodologia jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa, baseada em análise doutrinária, jurisprudencial e legislativa. Verificou-se que os crimes contra a Administração Pública praticados por seus agentes admitem, em tese, a celebração do ANPP; entretanto, sua utilização pode comprometer a segurança jurídica e o interesse público, em razão da gravidade e da repercussão social do dano causado. Assim, ainda que o agente preencha os requisitos legais, o Ministério Público possui o direito subjetivo de oferecer o acordo, devendo o parquet observar os princípios da Administração Pública, sobretudo a moralidade e proporcionalidade, uma vez que os danos ao patrimônio público atingem o núcleo ético da função pública e refletem diretamente na sociedade. Nesses casos, o ANPP mostra-se inadequado diante da insuficiência de uma resposta penal baseada apenas em medidas consensuais. Concluiu-se, portanto, que o Acordo de Não Persecução Penal deve ser aplicado com extrema cautela nos crimes contra a Administração Pública,

sendo inviável quando o dano ao erário for expressivo ou comprometer os princípios basilares administrativos, sob pena de afronta ao interesse público e à justiça penal, mas especialmente, sob risco de manter a impunidade destes crimes.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal; Interesse Público; Administração Pública; Crimes Funcionais.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de justiça brasileiro tem passado por transformações, sendo afetado por mecanismos negociais e consensuais, sobretudo na área criminal. Como resposta à morosidade e a burocracia do sistema processual penal no país, a justiça negocial tem sido amplamente incentivada como um recurso promissor para firmar o interesse da coletividade diante dos casos penais do país. Com o advento da Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime), o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) surgiu como uma medida alternativa à persecução penal tradicional, na qual a justiça negocial permite a despenalização dos agentes infratores, auxiliando na celeridade processual e a diminuição da população carcerária. Neste diapasão, a conceituação do ANPP enseja o não prosseguimento do feito perante o juízo, desde que o indiciado cumpra com as cláusulas presentes no acordo. Se assim o fizer, culminará na extinção da punibilidade do agente, sem que o indiciado tenha sua culpabilidade avaliada. Ele permite ao investigado a proposta de um acordo, onde o inquérito policial investigativo (ou caderno processual) será encerrado de maneira antecipada, sem que ocorra a convencional audiência de instrução e julgamento, em que as partes deliberam acerca das provas que estão nos autos ou até mesmo as provas que pretendem produzir durante o exercício do contraditório e da ampla defesa. Neste cenário, o acordo permite que a lide seja encerrada sem que as inúmeras diligências e atos processuais interfiram, isto é, sem a persecução tradicional amplamente conhecida.

O presente trabalho pormenorizará as consequências da incidência do referido instituto nos crimes contra a administração pública, regidos pelos artigos 312 a 326 do Código Penal. Nesse cenário, este artigo demonstrará a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) em crimes funcionais, observando os critérios objetivos e subjetivos para o seu oferecimento.

Convém citar que a natureza dos crimes contra a administração pública atinge de forma significativa a supremacia do interesse público, bem como dois dos principais

princípios administrativos: o da moralidade e o da legalidade. Tais condutas lesionam a administração pública e a sociedade como um todo, gerando um impacto social relevante, o que leva ao questionamento central da presente pesquisa: a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal é suficiente para reprimir e responsabilizar o agente público que viola expressamente o poder vinculado?

A metodologia do presente artigo será delineada segundo a abordagem jurídico-dogmática, que, conforme Núñez (2014, p. 33):

Entende-se como o método (atividade ou resultado) proposto (ou descrito) por quem considera que os estudiosos do Direito não se limitam, ou não deveriam limitar-se, a meramente descrever o conteúdo do Direito". Para tanto, será utilizada a análise de artigos científicos, monografias, dissertações e demais teses. Serão citados, também, os estudos jurisprudenciais sobre a temática, bem como a documentação pertinente à legislação vigente, resoluções e, eventualmente, decretos.

Além disso, será adotado o método qualitativo que, nas palavras de Creswell (2014), “é um conjunto de práticas que transformam o mundo visível em dados representativos, incluindo notas, entrevistas, fotografias, registros e lembretes”, valendo-se da compreensão e interpretação dos fenômenos estudados, com ênfase na complexidade e na riqueza dos contextos.

Após essa contextualização inicial, o presente artigo aprofundará a análise dos crimes contra a administração pública, examinando suas características, elementos e impactos sociais, bem como a incidência do ANPP e seus critérios, como também avaliar os aspectos da justiça negocial no Brasil e como ela se relaciona com tais delitos. Serão abordadas, ainda, as possíveis limitações ao oferecimento do benefício a investigados cujos crimes causem danos ao erário, analisando-se se tal medida favorece a justiça ou compromete o interesse público.

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E OS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A adoção da Lei nº 13.964/2019, chamada de Pacote Anticrime, que diversos dispositivos legais, refletindo mudanças significativas no sistema de justiça criminal brasileiro. O seu surgimento objetivou trazer uma abordagem mais firme no que tange aos crimes violentos e na criminalidade organizada, assim como demais atos ilícitos claramente censurados pela sociedade. Nessas circunstâncias, com a finalidade estratégica de tornar o sistema de justiça mais eficaz e eficiente, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) permite

que o Ministério Público proponha um acordo ao investigado que tenha cometido uma infração penal sem violência ou grave ameaça e cuja pena mínima seja inferior a quatro anos, possuindo um caráter eminentemente negocial.

Ante a sua natureza jurídica negocial e extraprocessual, o ANPP é apresentado como instrumento que abrange parte do exercício discricionário que pertence ao Ministério Público, havendo como consequência a necessária fundamentação das razões e motivos pela escolha da aplicação do instituto no caso concreto. A elaboração do acordo e a fixação dos seus termos desempenha uma prerrogativa exclusiva do Ministério Público que, de maneira justificada, deliberará a respeito do seu cabimento, respeitando os limites impostos em lei, devendo ser homologado judicialmente. Em linhas gerais, como elucidado por Messias (2020, p. 18):

O perfil resolutivo exige do Ministério Público atuação estratégica no plano extrajudicial, especialmente na qualidade de agente pacificador da conflituosidade social. Nesse passo, a incorporação de mecanismos consensuais na área criminal tem surgido como uma solução promissora, capaz de demonstrar que a atuação extrajudicial da instituição é fundamental para a efetivação dos interesses da sociedade por celeridade na resolução dos casos penais. Daí o surgimento do acordo de não persecução penal, que, até o advento da Lei Anticrime, encontrava-se previsto somente no artigo 18 da Resolução n.º 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Perante a conceituação do ANPP enquanto justiça negocial, faz-se necessário pormenorizar os requisitos exigidos para a sua aplicabilidade, quais sejam: quesitos objetivos e subjetivos, presentes no art. 28-A, do Código de Processo Penal, onde prevê os critérios para o oferecimento do instituto. Ao explanar acerca do requisito objetivo temos:

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:

Logo, dada a capitulação supramencionada, perfaz a necessidade da caracterização dos requisitos objetivos para a celebração do acordo, quais sejam: o investigado precisa ser primário, ter bons antecedentes, confessar circunstancialmente o crime cometido, o crime não pode ser cometido mediante ameaça ou violência e, por fim, com pena mínima em abstrato inferior a 04 (quatro) anos. Além dos requisitos legais mencionados, as seguintes condições

devem ser impostas de maneira cumulativa ou alternativa: (i) reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, se possível; (ii) renúncia voluntária a bens e direitos considerados como instrumentos, produtos ou proveitos do crime; (iii) prestação de serviços à comunidade; (iv) pagamento de prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social indicada pelo juízo da execução; ou (v) cumprimento de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com o delito imputado, por período determinado.

Em face da exposição dos aspectos objetivos, impõe-se a análise dos requisitos subjetivos para a propositura do acordo. Considerando que o objetivo do ANPP é reprimir a conduta ilícita do indiciado sem a persecução penal convencional, torna-se necessário avaliar a compatibilidade do benefício com o perfil do agente. Nesse sentido, é essencial examinar a vida pregressa do infrator, verificando se é reincidente, se há indícios de conduta criminosa habitual ou provas de envolvimento com organização criminosa, assim como considerar se o acordo é suficiente para reprimir a conduta praticada. Por fim, o indiciado não pode ter sido beneficiado anteriormente por transação penal, acordo de não persecução penal ou suspensão condicional do processo.

Assim, em relação à incidência do instituto, pode-se afirmar que:

O espectro de crimes abrangido pela norma é enorme, já que boa parte dos crimes se dá sem violência e grave ameaça, tendo pena mínima inferior a 4 (quatro) anos. Então, objetivamente, podem ser objeto de acordo de não persecução boa parte das condutas criminalizadas (sem violência e grave ameaça), dado que a pena mínima (inferior a 4 anos) deve levar em consideração as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto (§1º), por exemplo, a tentativa (CP, art. 14, II) ou tráfico privilegiado (Lei n. 11.343/06, art. 33, §4º). A discussão subjetiva ganha contornos de barganha, porque a necessidade e suficiência dos termos do acordo para “reprovação e prevenção do crime” será objeto de negociação. O acordo não gera reincidência, nem constará da respectiva ficha de antecedentes, salvo para impedir a concessão do benefício pelo prazo de 5 (cinco) anos (§ 12). Em sendo cabível nos casos em que não houve ainda julgamento, deve ser analisada a possibilidade de implementação imediata, diante da prevalência da regra mais favorável ao imputado. (Lopes Jr.; Pinho; Moraes, 2021, p. 18).

Desse modo, a justiça negocial no Brasil tem avançado significativamente, não apenas com a incidência do ANPP, mas, também, pelos institutos despenalizadores, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, benefícios concedidos a agentes que cometem crimes de menor potencial ofensivo. O advento do acordo de não persecução penal representou, nesse cenário de tendência despenalizadora, um mecanismo para crimes cometidos com médio potencial ofensivo, que incorporou uma negociação extraprocessual

onde a promotoria poderá propor uma negociação com a defesa, observados os critérios objetivos e subjetivos do instituto, a fim de encerrar a lide sem a necessidade da *opinio delicti* e demais demandas processuais convencionais. Nessa esteira de pensamento, Souza (2020, p. 122) afirma:

À natureza negocial pré-processual, soma-se a vocação programática do instituto, voltado para a fixação de um programa de política criminal pautado em critérios decisórios bem ordenados e que procura enfrentar o inchaço do poder judiciário e o aumento da criminalidade com racionalidade, em vistas à realidade social.

Menciona-se que esse mecanismo jurídico não impõe a coercibilidade do agente aceitar o acordo, apenas garante ao investigado a opção de exercer ou não o direito ao benefício, caso opte pela via tradicional, o inquérito policial seguirá seu curso, onde dará início ao caderno processual, em que o investigado será submetido a uma instrução precedida por um juiz natural e imparcial, que garantirá suas prerrogativas e garantias. Em se tratando de aceitar o acordo, a promotoria formulará as cláusulas inerentes ao benefício, necessitando apenas da homologação do acordo perante ao juízo.

Evidencia-se, portanto, que a entrada do acordo de não persecução penal no direito brasileiro marca o crescimento da justiça negocial objetivando garantir um deslinde rápido para crimes de médio potencial ofensivo, onde o indiciado não passará pelo moroso processo, podendo optar por medidas alternativas à persecução penal e, por conseguinte, extinguir sua punibilidade.

Assim sendo, o ANPP apresenta os seguintes propósitos:

a) exigência de soluções alternativas no processo penal que proporcione celeridade na resolução de casos menos graves; b) priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento de casos mais graves; c) minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafogando os estabelecimentos prisionais. (Lima, 2020, p. 275)

Dado o exposto, urge o questionamento sobre a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal nos crimes contra a administração pública, de maneira a considerar suas limitações e requisitos, sobretudo em relação ao interesse público e aplicação da justiça. Porquanto, o presente artigo tenciona explorar a possibilidade dessa aplicação uma vez que cada delito possui suas particularidades e impacto no caso concreto.

2.1. Dos crimes contra a Administração Pública

A administração pública, por seu turno, pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (Moraes, 2023, p. 407).

Destarte, a Administração Pública pode ser compreendida sob duas perspectivas: a subjetiva, que abrange o conjunto de agentes, órgãos e entidades encarregados de executar as funções administrativas do Estado; e a objetiva, que corresponde às atividades concretas desempenhadas para atender aos interesses coletivos, como a prestação de serviços públicos essenciais (Pietro, 2025, p. 40). Posto isso, a administração pública representa o poder de gestão estatal, englobando a capacidade de legislar, tributar, fiscalizar e regulamentar, sempre com a finalidade de promover um serviço público efetivo. É, portanto, o instrumento por meio do qual o Estado organiza e executa ações voltadas à realização dos direitos e demandas sociais, atuando diretamente no gerenciamento das atividades que viabilizam o funcionamento do país, para assim garantir a supremacia do interesse público.

Conforme preconiza o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve obedecer a princípios que servirão de garantia não só a ela, mas a todos os cidadãos, a saber: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, além de outros decorrentes desses. Os agentes e funcionários que trabalham na Administração Pública desempenham enorme dever com a sociedade, tendo de respeitar os princípios supra, assim como atuar com transparência e em conformidade com as demais normas legais. Na ocorrência de prática ilegal contra a Administração Pública, o funcionário ou agente público deverá responder criminal e administrativamente pelo ilícito, uma vez que se trata de um ataque às atividades e funções estatais.

Em relação aos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, estão previstos no título XI do Código Penal, mais precisamente nos artigos 312 a 326, do mesmo Código. Tais delitos possuem uma característica específica em sua tipificação, qual seja, só podem ser praticados diretamente por funcionário público, motivo pelo qual são chamados de crimes funcionais. Sendo crimes próprios, o legislador, no art. 327, do CP, definiu o conceito de funcionário público, conforme se observa:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Logo, os crimes previstos nos artigos 312 a 326 do Código Penal - como peculato (art. 312), corrupção passiva (art. 317), concussão (art. 316), prevaricação (art. 319), advocacia administrativa (art. 321), violência arbitrária (art. 322), abandono de função (art. 323), exercício funcional ilegal (art. 324), violação ao sigilo funcional (art. 325) e Violação do sigilo de proposta de concorrência (art. 326) - não apenas violam a legislação penal e administrativa, mas também atentam contra princípios fundamentais da Administração Pública, como a moralidade, a legalidade e a supremacia do interesse público. Tais infrações, quando cometidas por funcionários públicos, geram significativa desconfiança social, abalam a credibilidade das instituições e causam prejuízos materiais e imateriais à coletividade.

Nesse contexto, a concessão automática do ANPP para crimes contra a administração pública exige análise criteriosa, especialmente no que diz respeito à suficiência e necessidade do acordo para a reprovação e prevenção do crime, conforme determina o art. 28-A do Código de Processo Penal. Apesar do instituto visar à racionalização do sistema penal e à redução da litigiosidade, há o risco de que sua aplicação indiscriminada nos crimes relativos à administração pública não corresponda ao caráter repressivo e pedagógico da resposta estatal, transmitindo à sociedade a mensagem de indulgência e leniência diante de condutas que comprometem o interesse público.

A avaliação dos requisitos subjetivos - como a primariedade, os bons antecedentes e a inexistência de habitualidade delitiva - deve ser rigorosa, considerando que a reincidência ou o envolvimento reiterado em práticas lesivas à administração pública demonstram maior reprovabilidade e potencial dano social. O Ministério Público, ao propor o acordo, deve fundamentar de forma detalhada a adequação do benefício ao caso concreto, não apenas aplicando o benefício para diminuir ações penais e, por consequência, o número de encarcerados no país, há de se observar, também, se a benesse em questão é suficiente para o agente reprimir a conduta praticada, ponderando o impacto da conduta, o valor do prejuízo causado ao erário e a necessidade de preservar a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Ensinam Souza e Dower (2018, p. 135) sobre o ANPP:

Trata-se, em verdade, de legítimo instrumento de política criminal, por meio do qual o Ministério Público exerce seu papel constitucional de agente catalisador e transformador da realidade criminal brasileira e por isso desenvolve estratégias de repressão, prevenção e tratamento das consequências da criminalidade, sejam vítimas identificadas, sejam danos sociais.

Portanto, a aplicação do ANPP aos crimes funcionais não pode ser vista como uma solução automática e irrestrita, mas sim como uma medida de extrema excepcionalidade, restrita a hipóteses em que fique demonstrado que o acordo atende ao interesse público, não compromete a efetividade da tutela penal e contribui para a prevenção de novas infrações. É essencial que o Ministério Público, ao propor o acordo, baseie e fundamente sua decisão, verificando de maneira criteriosa os elementos para a propositura, como a primariedade, os antecedentes e o contexto da conduta. No que concerne aos crimes contra a Administração Pública, deverá considerar se o benefício será suficiente para inibir a reiteração da conduta e preservar a segurança da coletividade diante dos atos que atentam contra o patrimônio público.

3 A INCIDÊNCIA DO ANPP NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REQUISITOS SUBJETIVOS E IMPACTOS SOCIAIS

3.1 Requisitos Subjetivos do Acordo de Não Persecução Penal

Em tese, o Acordo de Não Persecução Penal é aplicável aos crimes contra a Administração Pública, uma vez que esses delitos, via de regra, preenchem os requisitos objetivos exigidos pelo artigo 28-A do Código de Processo Penal, tendo em vista que possuem pena mínima inferior a quatro anos e não são praticados mediante violência ou grave ameaça. Ademais, é imprescindível a análise dos requisitos subjetivos, os quais se relacionam diretamente às características pessoais do agente e à sua postura diante do ilícito. Tais critérios não se limitam apenas à confissão ou à ausência de antecedentes, envolvendo também a consideração das consequências do crime, especialmente quando se trata de danos expressivos ao erário e à moralidade administrativa, como é recorrente nos delitos praticados contra a Administração Pública.

O artigo 10 da Lei nº 14.230/2021 (Lei da Improbidade Administrativa), alude que o dano à Administração Pública compreende qualquer ação ou omissão voltada à obtenção de vantagem indevida, para si ou para outrem, que resulte em prejuízo ao patrimônio público, afete a prestação dos serviços estatais ou viole os princípios que regem a atividade administrativa, que podem ser praticadas tanto por agentes públicos quanto por terceiros, em colaboração ou de forma autônoma. Cumpre destacar que, a deterioração do erário público se relaciona diretamente com os requisitos subjetivos previstos no artigo 28-A, especialmente no que se refere à dimensão concreta do fato e à extensão do dano causado, elementos que,

embora implícitos, influenciam a reprovabilidade e prevenção da conduta e, por consequência, a viabilidade do Acordo de Não Persecução Penal.

A reprovação e a prevenção do crime são princípios norteadores do Acordo de Não Persecução Penal, expressamente previstos no caput do artigo 28-A do Código de Processo Penal. Nesse contexto, trata-se de uma prerrogativa do Ministério Público, que deve considerar a gravidade da conduta, seus efeitos e o contexto da prática delitiva. Uma lesão elevada ao bem jurídico acarretará em uma maior reprovabilidade e, sucessivamente, na menor possibilidade de acordo. Aras (2020, p. 193) ressalta que, embora o investigado não tenha o direito subjetivo à celebração do acordo, não lhe pode ser sonhada uma negativa motivada, com base na análise da necessidade e na suficiência para a reprovação e prevenção do crime. Portanto, uma vez cabível o acordo de não persecução penal nos crimes praticados contra a Administração Pública, a reparação integral do dano ao erário se mostra intransigível, devendo-se considerar, para sua aplicação, a prejudicialidade social e a dimensão da ofensa e, em caso de recusa, a justa motivação de sua negativa.

3.2 Dos impactos sociais

Os danos contra a Administração Pública não se restringem apenas ao Estado, mas também à coletividade, principalmente no que se refere aos serviços públicos essenciais. O prejuízo ao erário reforça ciclos viciosos de subdesenvolvimento e marginalização, pois os recursos desviados, que poderiam ser alocados a serviços públicos, ocasionam instabilidade e insegurança jurídica no Estado. Nessa linha, os danos sociais consistem em lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por seu rebaixamento de seu patrimônio moral – principalmente a respeito da segurança – quanto por diminuição de sua qualidade de vida (Azevedo, 2009, p. 382). Desse modo, tais atitudes atentatórias à Administração Pública obstruem o desenvolvimento e a implementação de políticas eficazes e justas, facilitando a prática de atividades criminosas. Pinho (2020, p. 20) aponta a corrupção como uma das causas dos impactos negativos na Administração Pública e no externo:

A existência da corrupção significa que algo está errado na condução do Estado, que as instituições públicas são ineficazes e até mesmo que as relações entre os indivíduos e o Estado não são/estão saudáveis. Rose-Ackerman e Palifka entendem que, na presença da corrupção, as instituições são usadas mais para o enriquecimento pessoal e para benefício próprio do que para os fins aos quais se propõem, ou seja, a existência de um grande grupo de oportunistas demonstra que o ambiente institucional é uma chave nos riscos da corrupção. Um Estado

manifestamente corrupto tende a perpetuar este status quo por meio de práticas que podem ter continuidade com consequências nas relações (a) comerciais, (b) culturais; e, (c) econômicas globalizadas, cujas manifestações são agora analisadas.

Assim, a corrupção é um indicativo de má gestão estatal, acarretando prejuízos à economia, à cultura e à proteção social. Esta, por sua vez, sofre com a desconfiança e o medo em relação ao Estado, fatores que aprofundam as desigualdades sociais e violam princípios constitucionais, deflagrando uma atmosfera de descrença e desconfiança em relação às instituições públicas e ao corpo político, prejudicando a governabilidade (Bechara, 2020, p. 39). Esses respectivos danos devem receber uma indenização punitiva por dolo ou culpa grave, notadamente quando reduzirem as condições coletivas de segurança, que proporcionam uma diminuição do índice de qualidade de vida da população (Barbosa, 2022, p. 98). Ao correlacionar o dano sofrido com a compensação paga pelo agente, despunta, então, o questionamento acerca da suficiência da medida para reparar o dano ao erário, nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, considerando as consequências desse prejuízo à coletividade, bem como os princípios da proporcionalidade e da prevenção do delito.

Diante desse argumento, a jurisprudência se manifestou sobre o tema com o julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 161.251 PR 2022/0055409-2:

A Corte de origem entendeu que a negativa do Ministério Público Federal em ofertar a proposta de ANPP estava devidamente fundamentada. 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 criminosa foi praticada no contexto de uma rede criminosa envolvendo vários empresários do ramo alimentício e servidores do Ministério da Agricultura. (STJ - RHC: 161.251 PR 2022/0055409-2, Data de Julgamento: 10/05/2022, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2022. Grifo nosso.)

O julgado supra trata da Operação Carne Fraca, deflagrada pela Polícia Federal brasileira em março de 2017, que investigou um esquema de corrupção e fraude envolvendo fiscais agropecuários e frigoríficos. A Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), acompanhando posição do Supremo Tribunal Federal (STF), reafirmou que a proposição de acordo de não persecução penal é decisão exclusiva do Ministério Público, não se constituindo, portanto, em direito subjetivo do investigado. No caso da Operação Carne Fraca, a reprovação da conduta criminosa e a prevenção de novos delitos exigiam uma resposta mais

severa do Estado. As práticas ilícitas afetaram de maneira significativa a saúde da população e a credibilidade das instituições públicas, de modo que a adoção de um acordo menos gravoso poderia sinalizar impunidade e comprometer a confiança no sistema de fiscalização da Administração Pública. Em vista disso, o Ministério Público, dentro de sua margem de discricionariedade, avaliou a gravidade dos fatos e as circunstâncias concretas do caso, baseadas nos princípios da proporcionalidade, da reprovação e da prevenção do crime, nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, para a propositura do Acordo de Não Persecução Penal, que foi negado justificadamente.

4 O INTERESSE PÚBLICO COMO LIMITE AO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

À luz do que foi exposto, é imprescindível mencionar como o interesse público se relaciona amplamente ao oferecimento do ANPP aos indiciados por crimes relativos à administração pública. O *caput* do artigo 37, da CF/88, disciplina os princípios expressos que regem à administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em relação às tipificações penais que disciplinam os delitos em face da administração pública vigoram, em especial, os princípios da moralidade e legalidade.

No que tange ao princípio da moralidade administrativa, o qual estabelece a necessidade de toda a administração atender a um só tempo à lei, à moral e à equidade, isto é, aos deveres da boa e honesta administração. É nesse sentido que tal princípio impede que a administração se distancie da moral, que deve imperar no âmbito de toda administração pública, utilizando-se as diretrizes gerais da boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade (Pinto, 2008, p. 134)

Ainda em relação à moralidade, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 122):

De acordo com ele [princípio da moralidade administrativa], a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús González Perez em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer

comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Neste ínterim, encontra-se o princípio da legalidade, o qual preconiza a sujeição de todos os agentes públicos aos mandamentos legais, responsáveis por traçar os limites de atuação. Logo, a legalidade impõe a submissão de atividade administrativa à lei, impondo ao agente que sua atuação não seja de caráter discricionário, salvo disposição legal em contrário. É o princípio vetor basilar da administração pública, destaca-se que os demais princípios, tanto expressos quanto implícitos, decorrem da própria legalidade.

Nesta toada, disciplina Alexandre Guimarães Gavião Pinto (2008, p. 133):

Em razão do princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita, ressaltando-se que, se ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente é franqueado o que estiver permitido por lei, já que a atuação administrativa encontra-se subordinada de forma indelével à vontade legal. Ressoa evidente que o princípio da legalidade constitui uma das principais garantias dos direitos individuais, já que a própria lei, que define os aludidos direitos, também estabelece os limites da atuação administrativa, restringindo, por vezes, o exercício de tais direitos, em benefício da coletividade.

Logo, diante da breve conceituação dos princípios constitucionais expressos, é imperioso mencionar como o interesse público deveria afetar o oferecimento de Acordo de Não Persecução Penal em relação aos crimes cometidos em desfavor da administração pública, uma vez que tem repercussão direta às diretrizes principiológicas da moralidade administrativa e da legalidade formal, a qual delimita a atuação do agente público.

Neste sentido, à vista do acervo instrutório colhido até o presente momento, faz-se necessário adimplir aos questionamentos relativos à proposta do artigo: seria a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal aos crimes funcionais contra a administração pública compatível com a tutela do interesse público e com os princípios que regem a administração ou configura afronta à moralidade e à legalidade formal?

Acrescenta-se ao questionamento aduzido, se a propositura desmedida do Acordo de Não Persecução Penal para “desentulhar” o judiciário possui a análise necessária dos requisitos objetivos e subjetivos ou o instituto foi deturpado como instrumento utilitarista para desconstituir a demanda alta de processos e de encarceramentos em massa?

Pois bem, a justiça negocial, como já exposto, configura-se como um poderoso

mecanismo de "desentulhamento" da justiça criminal brasileira uma vez que, ao analisar as tipificações penais que abarcam os instrumentos negociais, o índice supera a casa dos 70% (JR, Aury, 2025, p. 205). É nesse sentido que o legislador previu a incidência da benesse como alternativa à persecução tradicional.

O rol do artigo 28-A, do CPP, não apresenta vedação expressa ao oferecimento do instituto despenalizador aos crimes funcionais praticados em desfavor da administração pública, razão pela qual é comum que o Ministério Público ofereça a benesse aos delitos contra a administração pública, desde que preenchidos os requisitos subjetivos e objetivos. Contudo, considerando que o agente público, ao cometer um crime contra a administração, age contrariamente aos princípios da moralidade administrativa e a legalidade formal, é necessário pontuar que o Acordo de Não Persecução Penal não é suficiente para reprovar a conduta criminal do agente.

Nesta toada, quando um agente pratica um crime contra a administração pública em geral, ocorre a quebra dos deveres funcionais que são inerentes ao cargo que ocupa, o que contraria os princípios que regem a administração. Tal quebra demonstra uma clara violação à própria coletividade, uma vez que o agente fere a legalidade formal para beneficiar a terceiros ou a si, o que demonstra que o Acordo de Não Persecução Penal não possui mecanismos suficientes para incidir adequadamente à reprovabilidade da conduta do agente. Logo, considerando a omissão legislativa que não abarcou as hipóteses de crimes funcionais em seu rol, o instituto é insuficiente aos delitos funcionais.

Portanto, para que haja a efetivação do interesse público, faz-se pertinente que ocorra uma mudança legislativa ao instituto despenalizador, tendo em vista que o rol do artigo 28-A, do CPP, não é suficiente para reprovar a conduta delituosa aos crimes funcionais. Essa possível solução encontra respaldo técnico no Senado Federal, onde o projeto de lei PL nº 869/2025, que prevê para crimes contra a administração pública, a renúncia ao cargo e a proibição de exercer funções públicas por cinco anos, como condições do ANPP. Diante disso, evidencia-se uma imposição legislativa para preservar os princípios da moralidade e legalidade, assegurando que a ruptura do dever funcional receba uma resposta sancionatória proporcional ao delito praticado.

5 CONCLUSÃO

Dado o exposto, verifica-se que, diante da morosidade do Judiciário e da necessidade

de demonstrar eficiência na prestação do serviço público, o Poder Público desenvolveu mecanismos para auxiliar no tratamento das demandas. Dentre esses mecanismos, por meio da Lei nº 13.964/2019, surgiu o Acordo de Não Persecução Penal, que, por sua natureza extraprocessual e negocial, constitui um poder discricionário do Ministério Público. O ANPP, desse modo, é oferecido ao agente desde que preenchidos os requisitos objetivos e subjetivos previstos no art. 28-A do Código de Processo Penal, devendo também ser suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Ao tratar-se dos crimes funcionais, impõe-se a necessidade de observar não apenas o disposto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, mas também os princípios basilares da Administração Pública, bem como o impacto do delito sobre a coletividade, uma vez que os danos causados ao erário não se limitam ao Poder Público. Por esse motivo, cabe questionar a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal aos crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública, em razão do interesse público envolvido e do impacto do dano causado pelo agente.

Ainda assim, mesmo que haja negativa do Ministério Público quanto ao oferecimento do ANPP ao agente, tal decisão se restringe ao caso concreto, não se estendendo a todos os demais. Sob essa ótica, o presente questionamento envolve o interesse público e seus limites, visto que a Administração Pública deve atuar em prol dos objetivos que buscam o bem-estar coletivo e a proteção dos direitos e interesses da sociedade. Isso gera dúvidas acerca da aplicação de medidas despenalizadoras, como o Acordo de Não Persecução Penal, considerando que prejuízos expressivos não serão sanados apenas pelo cumprimento de um acordo.

Após o presente estudo, conclui-se que a propositura do ANPP constitui um poder discricionário do Ministério Público, o qual pode oferecê-lo desde que preenchidos os pressupostos legais. Ocorre que, a depender do dano causado à Administração Pública, a confiança da população e a credibilidade das instituições públicas são afetadas, ocasionando prejuízos ao serviço público, à economia e à proteção social. Ou seja, a insegurança jurídica torna-se mais evidente, desestabilizando o Poder Público. Dessa maneira, embora o Acordo de Não Persecução Penal possa, tecnicamente, ser aplicado a crimes contra a Administração Pública, sua utilização demanda análise rigorosa dos requisitos subjetivos e das consequências sociais, considerando o impacto sobre a coletividade, a moralidade administrativa e a confiança pública. Ademais, há casos que exigem respostas proporcionais e punitivas, demonstrando que a discricionariedade do Ministério Público deve prevalecer, sobretudo

quando o agente não se enquadra nas hipóteses do artigo 28-A do CPP, ou quando o delito é grave a ponto de atingir o interesse público de forma tal que o acordo não seja suficiente para reprimir nem prevenir a conduta criminosa, tampouco reparar os danos ocasionados à Administração Pública. Assim, é dever do Ministério Público avaliar cada caso criteriosamente, observando os princípios basilares da Administração Pública e a proporcionalidade do impacto causado pelo agente, de modo que o oferecimento do acordo guarde correspondência com a gravidade do dano.

Por fim, destaca-se que, embora cada caso deva ser analisado individualmente, a aplicação do ANPP em crimes contra a Administração Pública cujo dano seja expressivo afronta o interesse público, pois tais delitos atingem o núcleo ético e legal da função pública, não sendo o acordo suficiente para a devida repressão do prejuízo. Por essa razão, o instituto não deve ser aplicado em hipóteses em que o prejuízo à Administração Pública seja grave ou comprometa a credibilidade estatal, em razão de não ser suficiente para prevenir e prevenir a conduta criminosa. Dessa forma, impõe-se uma adequação legislativa que assegure uma resposta penal proporcional e moralmente legítima, a fim de que, em todos os casos em que houver lesão ao patrimônio público ocasionada por funcionário, o Acordo de Não Persecução Penal se torne inviável.

6 REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **O acordo de não persecução penal após a Lei 13.964/2019**. Lei Anticrime comentada. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Novos Estudos e Pareceres de Direito Privado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. p. 392.

BARBOSA, Renato K. **Corrupção e Dano Social: Análise da Responsabilidade Civil Inclusive na Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 98.

BECHARA, Fábio R.; VILARES, Fernanda R.; SOARES, Inês V. P.; ZILLI, Marcos; LUCON, Paulo H. **Corrupção**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. p. 40.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei de Improbidade Administrativa.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury; PINHO, Ana Claudia Bastos de; ROSA, Alexandre Moraes da. **Pacote Anticrime: um ano depois**. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. p. 6..

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p. 205.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 122-123.

MESSIAS, Mauro. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p. 407.

NÚÑEZ, Álvaro. **Ciencia jurídica: un mapa conceptual**. (Coord.). Modelando la ciência jurídica. Lima: Palestra, 2014. p. 14-51.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p. 40.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Corrupção e Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 869/2025**.

SOUZA, Renee do Ó. **Lei Anticrime: comentários à Lei 13.964/2019**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

SOUZA, Renee do Ó; DOWER, Patrícia Eleutério Campos. **Algumas respostas sobre o acordo de não persecução penal**. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu;

SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (org.). **Acordo de não persecução penal**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.