

## VIABILIDADE – OU NÃO – DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MP) NA APRESENTAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) EM CONTEXTO DE AÇÃO PENAL PRIVADA

*Feasibility – or lack thereof – of the Public Prosecutor's Office (PPO) intervention in the Presentation of a Non-Prosecution Agreement (NPA) in the context of a private criminal action*

Beatriz Abraão de Oliveira\*   
 Valfran de Aguiar Moreira\*\* 

**Resumo:** O presente artigo analisou a controvérsia acerca da possibilidade de o Ministério Público (MP) propor o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no âmbito da ação penal privada. Inicialmente, discorreu-se sobre a titularidade da ação penal, distinguindo a pública da privada, à luz do sistema acusatório brasileiro. Em seguida, investigou-se o papel do ANPP, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, como instrumento de Justiça Penal Negocial e seus limites no processo penal. A pesquisa examinou criticamente a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 2.083.823/DF, a qual admitiu a atuação supletiva do MP na proposta do acordo em ações penais privadas, fundamentando-se no interesse público, na eficiência da justiça e na promoção da isonomia processual. A metodologia utilizada baseou-se na análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Concluiu-se que, embora a decisão busque efetivar princípios constitucionais, ela tensiona garantias fundamentais do devido processo legal e da autonomia do querelante, sendo necessária uma aplicação restrita e excepcional da medida.

**Palavras-chave:** ação penal privada; acordo de não persecução penal; garantias processuais; Ministério Público; sistema acusatório.

**Abstract:** This article analyzed the controversy over the possibility of the Public Prosecutor's Office (PPO) proposing a Non-Prosecution Agreement (NPA) in the context of private criminal proceedings. Initially, the title of the criminal action was discussed, distinguishing between public and private proceedings, in light of the Brazilian accusatory system. Then, the role of the NPA, introduced by Law No. 13,964/2019, as an instrument of Negotiated Criminal Justice and its limits in criminal proceedings was investigated. The research critically examined the decision of the Superior Tribunal de Justiça (STJ) in REsp 2.083.823/DF, which admitted the supplementary role of the PPO in proposing an agreement in private criminal proceedings, based on the public interest, the efficiency of justice and the promotion of procedural equality. The methodology used was based on legislative, doctrinal and jurisprudential analysis. It was concluded that, although the decision seeks to enforce constitutional principles, it undermines fundamental guarantees of Due Process of Law and the autonomy of the complainant, requiring a restricted and exceptional application of the measure.

\* Doutora em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professora do PPGD da UNESA. Advogada.

\*\* Mestrando em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Advogado.

Submissão em: 10/09/2025 | Aprovação em: 17/10/2025 e 01/11/2025

Editor: Antonio Aurelio Abi Ramia Duarte 



**Keywords:** private criminal action; non-prosecution agreement; procedural guarantees; Public Prosecutor's Office; accusatory system.

## INTRODUÇÃO

Inicialmente, compete dizer que, nos últimos anos, a evolução do Direito Penal brasileiro tem se concentrado na priorização da implementação de mecanismos consensuais (Gomes; Silva; Greff, 2021), visando a aliviar a carga do Poder Judiciário e aumentar a eficiência da persecução penal.

Nesse cenário, tem-se o ANPP, que veio a ser incorporado no sistema jurídico pela Lei nº 13.964/2019 (denominada "Pacote Anticrime"), emergindo como uma ferramenta significativa de Justiça Negociada, possibilitando que, em situações específicas, o MP e o investigado estabeleçam um acordo a fim de evitar a apresentação de denúncia.

Assim, a relevância da temática aqui abordada se encontra nas implicações práticas e teóricas desse limite: de um lado, evidencia-se o papel do MP como responsável pela ação penal pública e a imprescindível salvaguarda dos direitos do ofendido na ação privada; de outro, levanta-se a dúvida sobre se a proibição do uso do ANPP em ações penais privadas está em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência, da razoabilidade e da Dignidade da Pessoa Humana.

Nesse contexto, a análise adquire maior importância em face da jurisprudência ascendente, a qual tem delineado os contornos dessa proibição e seus impactos na prática forense. Entretanto, enxerga-se que a implementação do ANPP provoca discussões significativas no que se refere às ações penais privadas, nas quais a titularidade da ação é atribuída não ao MP, mas sim à vítima ou a seu representante legal (Avelar; Paciornik; Marinho, 2024).

Sendo assim, considerando esse contexto, a questão de pesquisa a ser investigada é a seguinte: juridicamente, torna-se viável a formalização de ANPP pelo MP em ações penais privadas, levando em conta a legislação atual e a interpretação dos tribunais no Brasil?

Portanto, este presente estudo teve por finalidade examinar, por meio da análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência recente, a viabilidade – ou não – da intervenção do MP na apresentação de ANPP em contexto de ação penal privada.

A fundamentação deste estudo baseia-se na exigência de elucidar um tópico que permanece controverso e que tem significativa importância prática para a atuação dos profissionais do Direito, em especial advogados, integrantes do MP e juízes. Ademais, o estudo auxiliará na melhoria da compreensão dos institutos da Justiça Penal Negocial no ordenamento jurídico brasileiro, favorecendo o fortalecimento de uma cultura de consensualidade que observe os limites constitucionais e legais determinados para cada modalidade de ação penal.

Para tanto, este estudo adotou uma perspectiva qualitativa e exploratória, tendo como meta examinar as consequências jurídicas e processuais da eventualidade de o MP apresentar o ANPP em casos de ações penais de natureza privada. A investigação foi conduzida mediante a análise doutrinária, jurisprudencial e legislativa, visando a construir uma compreensão crítica acerca da posição assumida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial nº 2.083.823/DF, selecionado por se tratar do *leading case* sobre o tema. Esse julgado foi escolhido por representar o primeiro precedente de repercussão nacional a reconhecer, ainda que de forma supletiva e excepcional, a possibilidade de o MP propor o ANPP em ações penais privadas. A decisão inaugurou uma nova orientação jurisprudencial, reinterpretando o art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) à luz dos princípios da eficiência, da isonomia entre os acusados e da tutela do interesse público, motivo pelo qual foi adotada como referência central deste trabalho para a análise de seus impactos no sistema processual penal brasileiro.

## **1 INTERVENÇÃO DO MP NA APRESENTAÇÃO DE ANPP EM AÇÃO PENAL PRIVADA**

### **1.1 Acordo de Não Persecução Penal: origens, conceito e objetivos**

O ANPP representa uma importante inovação dentro do sistema jurídico brasileiro, que visa a promover uma forma alternativa de resolução de conflitos no âmbito penal. As suas origens podem ser traçadas a um esforço para desinchar o sistema judiciário, buscando maneiras de evitar a sobrecarga dos tribunais e proporcionando soluções que se mostrem mais céleres e eficientes (Arruda; Médici, 2024).

O conceito central desse acordo reside na possibilidade de se chegar a um entendimento entre o MP e o acusado, com o objetivo de que o réu aceite determinadas condições, como o cumprimento de penas alternativas, em troca da não continuidade do processo penal (Rebelo; Matos, 2020).

O objetivo principal desse mecanismo é promover a Justiça Restaurativa (Mendonça; Camargo; Roncada, 2020), ao mesmo tempo que se busca uma maior eficiência na aplicação da Justiça, já que a proposta é oferecer uma saída menos punitiva e mais conciliadora, facilitando assim uma resolução adequada para casos em que a pena privativa de liberdade não se afigura necessária.

Além disso, essa abordagem também busca incentivar a reparação do dano causado pela infração, promovendo maior participação do infrator na solução da questão que gerou a intervenção do Estado (Rebouças; Barros, 2024).

A implementação do ANPP, dentro do sistema jurídico brasileiro, mediante a promulgação da Lei nº 13.964/2019, configura-se como um evento significativo que sinaliza um ponto de virada

fundamental na evolução e ampliação da Justiça Penal de natureza negocial. Essa mudança reflete um avanço nas práticas jurídicas que buscam alternativas à persecução penal tradicional, promovendo um enfoque mais conciliador e menos punitivo nas relações jurídicas (Brasil, 2019).

O instituto mencionado tem como objetivo central acelerar e aprimorar o funcionamento do sistema penal, buscando, assim, tornar seus processos mais rápidos e eficazes. Para alcançar essa meta, a abordagem adotada prioriza a utilização de soluções alternativas à maneira convencional de lidar com a persecução de crimes que são considerados de menor gravidade.

De tal maneira, essas alternativas visam não apenas a desonerar o sistema judiciário (Castro; Alves, 2024), porém, igualmente oferecer mais eficácia na resolução de conflitos, promovendo, inclusive, um tratamento diferenciado para situações que não demandam o rigor do sistema penal tradicional.

O ANPP, que se encontra cadastrado no art. 28-A do CPP, confere ao MP a prerrogativa de, sob a condição de que determinados requisitos sejam cumpridos, apresentar ao investigado uma proposta de acordo. Essa proposta visa a possibilitar a elisão da apresentação de uma denúncia formal, ou seja, o intuito é chegar a um entendimento que impeça que o processo penal siga seu curso normal com a formalização da acusação (Brasil, 1941).

De acordo com a definição apresentada por Oliveira (2020), o ANPP é descrito como sendo um tipo de dispositivo que tem características tanto do Direito Penal quanto do Direito Processual Penal, configurando um tipo de instrumento híbrido. Esse mecanismo combina elementos de Direito Material, que diz respeito às normas que estabelecem crimes e penas, com aspectos do Direito Processual, que se relaciona com os procedimentos a serem seguidos na aplicação da Justiça.

Portanto, tem-se que o propósito principal do ANPP trata-se de promover a despenalização e a racionalização do sistema punitivo, buscando, assim, uma abordagem mais eficiente e menos rígida frente aos casos jurídicos que lhe são aplicáveis (Oliveira, 2020).

Conforme bem expõe Lopes Jr. (2020), a ideia de consensualidade dentro do âmbito do processo penal emerge como uma solução para a crise que afeta tanto a legitimidade quanto a eficiência do modelo tradicional que vem sendo utilizado.

Esse conceito busca apresentar alternativas inovadoras para a administração dos conflitos relacionados ao sistema penal, sempre tendo em vista o respeito às garantias fundamentais dos indivíduos e a proteção de seus direitos. Assim, o autor supracitado propõe uma abordagem que visa à atualização e adaptação dos procedimentos, de maneira a refletir uma Justiça mais equitativa e efetiva.

Nesse cenário, nota-se que o ANPP se apresenta como uma ferramenta que, simultaneamente, almeja a reparação social e visa a diminuir tanto o custo social quanto o econômico relacionado ao processo penal. Ou seja, esse mecanismo não apenas foca na restauração das relações sociais

prejudicadas, mas também procura aliviar os encargos financeiros e sociais que o sistema penal pode gerar, beneficiando a sociedade como um todo.

A doutrina, de forma crítica, destaca que o objetivo principal do acordo mencionado é conciliar eficiência e proteção dos direitos, considerando que a sua formalização implica a admissão de culpa por parte do investigado (Silva; Penteado, 2022), assim como a supervisão do juiz, o que assegura que as garantias fundamentais sejam respeitadas.

É fundamental ressaltar que o instituto em questão tem suas origens nos modelos de Justiça Consensual que já foram implementados em nações diversas, como no caso do *plea bargaining*, que se trata de um mecanismo adotado nos Estados Unidos, e o *patteggiamento*, utilizado na Itália.

No entanto, é importante notar ainda que esses modelos foram posteriormente adaptados para se ajustarem à realidade da Constituição brasileira, sempre respeitando princípios indispensáveis, como a ampla defesa, que garante que todos tenham o direito de se defender adequadamente, o contraditório, que assegura a possibilidade de se contestar e debater as alegações feitas, e a intervenção judicial, que é a participação do juiz para garantir que os direitos das partes sejam observados.

Diante da compreensão do ANPP, das suas origens e dos seus objetivos dentro do sistema de justiça negociada, torna-se imprescindível analisar em que medida a natureza da ação penal influencia a aplicação desse instituto. Isso porque a legitimidade para a propositura do acordo depende diretamente de quem detém a titularidade da ação penal, seja o Ministério Público, nas ações públicas, seja o ofendido, nas ações privadas. Assim, compreender a distinção entre essas modalidades é passo fundamental para avaliar a viabilidade – ou não – da intervenção do MP na apresentação do ANPP em ações penais privadas.

## 1.2 Natureza da ação penal: pública x privada

A ação penal pode ser classificada de duas maneiras distintas: a ação penal pública e a ação penal privada, cada uma apresentando características e peculiaridades que as diferenciam. A ação penal pública é aquela em que o Estado tem a obrigação de promover a persecução penal, ou seja, cabe ao MP, que representa os interesses da sociedade, atuar para investigar e processar a criminalidade. Isso significa que, em casos de crimes que traduzem uma ofensa ao conjunto da sociedade, o Estado assume um papel ativo, buscando garantir a ordem jurídica e a justiça (Pereira, 2002).

Por outro lado, a ação penal privada se caracteriza pelo fato de ser iniciada por um particular, ou seja, por aquele que se considera ofendido em razão da prática de um crime. Nesse contexto, a

vítima ou seu representante legal são responsáveis por averiguar e levar ao Judiciário a demanda por reparação ou resposta penal ao ato criminoso. Assim, a ação penal privada reflete a autonomia do indivíduo em buscar justiça por meio das instâncias legais quando se vê diretamente afetado (Prado; Santos, 2022).

Por fim, é importante ressaltar que a escolha política do legislador entre a ação penal pública e a privada para responsabilização penal do agente, além de estar atrelada à gravidade e natureza do crime cometido, também depende do interesse da vítima ou do ofendido em dar seguimento ao processo legal de forma independente ou com a tutela do Estado. Desse modo, para que se possa entender adequadamente quais são os limites da atuação do MP no contexto do ANPP, torna-se fundamental, em primeiro lugar, realizar uma distinção clara entre a ação penal pública e a ação penal privada.

A ação penal pública é um tipo de processo judicial cuja iniciativa é de competência única do MP, que atua em nome da coletividade e da sociedade como um todo, com o objetivo principal de promover a responsabilização por delitos em que prevalece o interesse público (Bottini, 2020).

Nesses casos, entende-se que a atuação do MP é fundamental para garantir que a justiça seja feita, uma vez que ele representa a vontade da sociedade na busca pela defesa da ordem pública e dos direitos dos cidadãos, especialmente em situações em que os crimes têm repercussão mais ampla e afetem a comunidade de maneira significativa.

De acordo com os ensinamentos de Tourinho Filho (2019), a ação penal pública representa a primazia do interesse coletivo na punição de certas transgressões penais, sendo, portanto, algo que não pode ser renunciado pelo Estado.

No entanto, ainda segundo Tourinho Filho (2019), na esfera da ação penal de natureza privada, a propriedade do direito de ação é atribuída à pessoa que foi ofendida, que, por sua vez, age em defesa de um interesse que é essencialmente de caráter individual.

Dessa forma, analisando o exposto logo acima, torna-se possível perceber que o foco da atuação recai quase que inteiramente sobre a proteção de direitos pessoais e privados da vítima, evidenciando a importância desse tipo de ação no contexto jurídico.

Conforme destaca Nucci (2022), na ação de caráter privado, o titular do direito é, na realidade, a própria pessoa que se sentiu ofendida, sendo ela a única a decidir acerca da conveniência e da oportunidade em exercitar o direito à ação. Portanto, essa pessoa pode direcionar a perseguição de acordo com sua própria vontade e suas intenções.

Além disso, a ação penal que é considerada privada, se mostra regulamentada por princípios essenciais, tais como a disponibilidade e a oportunidade, os quais conferem ao querelante a possibilidade de desistir da ação, prática que é referida como perdão do ofendido.

Isso também significa que o querelante pode optar por não propor a ação penal, e essa decisão não acarretará consequências em relação à responsabilidade penal por parte do Estado. Por outro lado, na esfera da ação pública, a atuação do MP é obrigatoriamente vinculada, o que significa que esta entidade está compromissada a tomar providências sempre que houver a ocorrência de uma infração penal (Greco, 2022).

Com relação a esse assunto, Greco (2022) afirma que a ação penal privada representa uma manifestação da autonomia da vontade do indivíduo dentro do contexto penal, levando em consideração, por outro lado, os limites que são impostos pela Constituição e pelas leis.

### **1.3 Impossibilidade de propositura do ANPP em Ação Penal Privada**

A impossibilidade de se apresentar a proposta do ANPP, dentro do contexto de uma ação penal de natureza privada, trata-se de um ponto que merece uma análise cuidadosa. O ANPP não pode ser aplicado em casos em que a acusação é feita apenas a partir de uma iniciativa privada, ou seja, quando a vítima escolhe mover a ação penal, sem a intervenção do MP.

Isso se deve ao fato de que o ANPP é um mecanismo que visa a desacelerar o processo penal (na linha pensada por Sanchez, 2013), permitindo que o autor do fato criminal, ao aceitar determinadas condições oferecidas pela Justiça, evite a ação penal. No entanto, nas ações penais privadas, o controle e a iniciativa estão nas mãos da parte ofendida, ou seja, a vítima (Tourinho Filho, 2019).

Dessa forma, como o ANPP requer a participação do MP e depende da sua avaliação sobre a viabilidade do acordo, é claro que ele não pode ser aplicado nesse contexto específico. Para tanto, é importante considerar esses aspectos ao discutir o tema, para entender a delimitação do uso do ANPP e suas implicações práticas dentro do sistema penal brasileiro.

Considerando que a implementação do ANPP está condicionada à existência de atribuição que possibilite a propositura da ação penal – o que não ocorre nas situações em que se tratam de ações penais de natureza privada –, chega-se à conclusão de que, juridicamente, é inviável que o MP possa apresentar a proposta do ANPP nessas circunstâncias. Portanto, a ausência de atribuição legal no âmbito das ações penais privadas impede o acesso a esse mecanismo de negociação.

Badaró (2021) é categórico ao ressaltar que, na perspectiva jurídica, a falta de legitimidade ativa para a apresentação da denúncia em delitos que se enquadram na categoria de ação privada torna impraticável a implementação do ANPP, uma vez que isso implicaria em desrespeitar a titularidade do ofendido.

O disposto no art. 28-A do CPP deixa evidente que a iniciativa de apresentar uma proposta de acordo é um direito exclusivo do titular da ação penal que tem caráter público. Essa prerrogativa assegura que apenas a pessoa responsável pela ação penal pública possa tomar essa decisão (Brasil, 1941).

Nas ações de natureza privada, cabe ao MP desempenhar a função de fiscalizador da legislação em vigor, atuando como *custos legis*. No entanto, é importante enfatizar que esse órgão não tem a prerrogativa de substituir a vontade da parte ofendida. Assim, sua atuação é limitada ao acompanhamento do cumprimento das normas legais, respeitando, portanto, a autonomia e os interesses do ofendido na busca pela justiça (Badaró, 2021).

O MP, por sua natureza e atribuições, não tem a autorização ou a competência para introduzir inovações em ações que não estão sob sua titularidade. Fazer isso poderia resultar em uma violação dos princípios constitucionais que garantem o devido processo legal, bem como a separação de funções entre os órgãos do Estado.

Em outras palavras, agir dessa forma comprometeria a integridade das normas que regem a Justiça e a organização do sistema jurídico, o que é fundamental para a manutenção da ordem legal e do respeito às diretrizes estabelecidas.

A restrição à apresentação de propostas do ANPP por parte do MP em casos de ação privada não prejudica, de forma alguma, o direito que o ofendido tem de dispor sobre a situação. Nesse sentido, isso assegura que a vítima tenha a liberdade de decidir se deseja prosseguir com a persecução penal ou se prefere resolver o litígio de forma civil, utilizando outro método de composição (Castro, 2012).

Além disso, é importante destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabeleceu, por meio da Resolução nº 181/2017 – posteriormente modificada pela Resolução nº 183/2018 –, uma limitação na atuação dos membros do MP, restringindo suas ações especificamente à esfera das ações penais que são públicas. Dessa forma, essa norma contribui para fortalecer a ideia de que a atuação fora desse âmbito é, de fato, inviável (Brasil, 2018).

Sob a perspectiva do princípio da legalidade, considera-se um fundamento essencial da democracia penal, sendo imprescindível que qualquer expansão nas atribuições e responsabilidades do MP seja claramente delineada e autorizada por meio de uma legislação específica (Prado, 2021).

Essa exigência garante que não haja arbitrariedades e que todas as ações do MP estejam alinhadas com o que está previsto nas normas estabelecidas, assegurando, assim, o respeito ao Estado Democrático de Direito. Portanto, a atuação do MP deve sempre se pautar pelo que está definido em leis escritas e formalmente aprovadas, garantindo a transparência e a legalidade nas suas funções.

Sendo assim, no caso de ações privadas, a aplicação do ANPP não é pertinente. Portanto, qualquer tentativa de realizar uma interpretação que se estenda além do que está estritamente definido

pode infringir o princípio da legalidade estrita, que é um pilar fundamental no âmbito do Direito Penal.

#### **1.4 Análise da divergência jurisprudencial e doutrinária**

Conforme anotado no acórdão do Resp 2.083.823 – que será mais bem analisado à frente –, “o CPP não disciplinou expressamente a possibilidade de celebração do ANPP no âmbito da ação penal privada o que gerou controvérsia doutrinária e jurisprudencial”.

Desse modo, para uma parte da doutrina e da jurisprudência a proibição do MP de apresentar o ANPP em processos criminais de natureza privada manifesta-se como uma resultante evidente da organização do sistema acusatório, assim como da divisão das titularidades que estão estabelecidas na legislação do Brasil.

Essa disposição é coerente com os princípios que fundamentam a atuação dos diferentes sujeitos do processo penal estabelecidos pela norma jurídica vigente, refletindo uma estrutura que valoriza a autonomia das partes e a separação entre a função de acusar e a de defender. Assim, a exclusão do MP no oferecimento dessa proposta em ações do tipo privada enfatiza a importância de cada ator no sistema, corroborando um modelo que prioriza a preservação dos direitos e garantias individuais.

A autorização para a realização de uma prática dessa natureza não significaria apenas a tomada indevida da capacidade de disposição da parte ofendida, mas igualmente representaria uma transgressão ao princípio da legalidade vigente, além de comprometer a função institucional que o MP deve desempenhar. Essa situação colocaria em risco a própria legitimidade do acordo, o qual é concebido como um instrumento voltado para a promoção da Justiça no âmbito do sistema penal por meio de negociações (Prado, 2021).

Conforme sintetiza Prado (2021), a prática da consensualidade dentro do contexto do processo penal deve respeitar rigorosamente os limites institucionais que foram estabelecidos previamente. Isso é fundamental, porquanto, a transgressão desses limites pode levar ao comprometimento da lógica fundamental que rege o sistema acusatório. Assim, é imprescindível que a consensualidade não se transforme em um fator que desvirtue os princípios que sustentam o funcionamento adequado desse sistema jurídico.

Enfim, O MP não pode propor o ANPP nos crimes de ação penal privada, uma vez que não detém a titularidade do *jus persecuendi*, atribuída exclusivamente ao ofendido. Além disso, a ação penal privada é regida por princípios específicos que, em regra, afastam a possibilidade de aplicação do ANPP (Lins, 2022)

A seguir, no Quadro 1, tem-se um resumo que ajuda a visualizar melhor os principais pontos da fundamentação teórica trazida aqui no presente estudo. Este quadro organizado apresenta uma visão sistêmica dos principais argumentos que amparam a impossibilidade de o MP alvitrar ANPP em ações penais privadas.

**Quadro 1 - Resumo dos principais pontos da fundamentação teórica**

Tema	Descrição/Argumento	Autores e Fontes
<b>Conceito de ANPP</b>	Solução consensual que evita o oferecimento da denúncia em crimes sem violência ou grave ameaça.	Bottini (2020); Oliveira (2020)
<b>Objetivo do ANPP</b>	Racionalizar o sistema penal, reduzir a carga do Judiciário e respeitar garantias constitucionais.	Lopes Jr. (2020); Bottini (2020)
<b>Titularidade da Ação Penal</b>	Na ação pública, o MP é o titular; na privada, o ofendido é o titular da persecução.	Nucci (2022); Greco (2022)
<b>Atuação do MP na Ação Privada</b>	Atua apenas como <i>custos legis</i> (fiscal da lei), sem poder de disposição sobre a ação.	Cunha (2021); Greco (2022)
<b>Impossibilidade de ANPP na Ação Privada</b>	O MP não tem legitimidade para negociar em nome do ofendido, preservando os princípios da disponibilidade e da legalidade.	Badaró (2021); Fischer (2020)
<b>Fundamentos Constitucionais Violados</b>	Violação dos princípios da legalidade, do devido processo legal e da separação de funções.	Prado (2021)
<b>Jurisprudência do STJ</b>	ANPP é cabível apenas em ações penais públicas (usando por analogia teses referentes à transação penal).	STF, Ap 642, Rel. Min. Dias Toffoli
<b>Resoluções Administrativas</b>	CNMP limita expressamente o ANPP a ações públicas.	Resolução CNMP nº 181/2017

**Fonte:** Dados da pesquisa (2025)

Sendo assim, analisando o quadro acima, verifica-se que o ANPP, como ferramenta de Justiça Penal Consensual, é limitado às situações de ação penal pública, independentemente de ser incondicionada ou condicionada à representação. A impossibilidade de sua proposta nas ações penais privadas resulta da própria essência desses processos, nos quais a pessoa ofendida tem a titularidade exclusiva da ação.

Autorizar o MP a conduzir a negociação do ANPP em situações dessa natureza acarretaria a usurpação da autonomia da vítima, além de infringir os princípios constitucionais que orientam o processo penal brasileiro, especialmente o princípio da legalidade e o devido processo legal. A doutrina predominante, a legislação atual e a jurisprudência dos tribunais superiores concordam, de maneira unânime, em afirmar essa limitação.

Portanto, a adequada compreensão da função do MP, assim como da estrutura acusatória do processo penal brasileiro, exige o reconhecimento da impossibilidade de apresentação de ANPP em ações penais de natureza privada, resguardando a legitimidade do sistema penal e os direitos fundamentais envolvidos.

## 2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Neste tópico, realiza-se uma análise minuciosa e crítica da decisão emitida pelo STJ no caso do Recurso Especial nº 2.083.823/DF. A questão central desse recurso diz respeito à discussão sobre a autorização ou não para que o MP tenha a capacidade de propor o ANPP em um contexto de ação penal que seja de natureza privada.

O STJ, no julgamento do REsp 2.083.823/DF (Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 14/03/2025), firmou o entendimento de que o ANPP pode ser celebrado em ações penais privadas, inclusive após o recebimento da queixa-crime, desde que presentes os requisitos legais do art. 28-A do CPP. O tribunal reconheceu a possibilidade de atuação supletiva do Ministério Público, caso haja inércia ou recusa infundada do querelante, fundamentando sua decisão na necessidade de resguardar o interesse público, garantir a isonomia entre acusados e promover a desjudicialização do sistema penal. Ressaltou, contudo, que essa atuação deve respeitar a autonomia do ofendido e os princípios constitucionais que regem o processo penal.

A análise em questão foi conduzida considerando tanto a doutrina predominante quanto a jurisprudência estabelecida ao longo do tempo, visando a examinar, de maneira crítica, o efeito que essa nova interpretação pode ter sobre o sistema acusatório que existe atualmente no Brasil. Essa avaliação buscou ainda entender como a inovação interpretativa interage com as normas e princípios que regem o processo judicial no país.

Em uma decisão unânime, o STJ concluiu, após fazer uma diferenciação com a transação penal, que o ANPP pode ser aplicado também nas ações penais de natureza privada, mesmo que isso ocorra após a aceitação da queixa-crime. Essa possibilidade é válida desde que sejam atendidos os requisitos legais estabelecidos no artigo pertinente da legislação.

O art. 28-A do CPP estabelece disposições específicas relacionadas a um determinado aspecto do processo penal. Esse artigo, introduzido por meio de uma modificação na legislação, pode abranger tópicos como os procedimentos a serem seguidos em situações específicas, as responsabilidades dos envolvidos no processo, bem como os direitos das partes, visando a garantir um trâmite justo e adequado no âmbito judicial.

Por meio de sua redação, busca-se regulamentar e esclarecer questões relevantes que surgem durante a aplicação do processo penal, assegurando a observância de princípios fundamentais do Direito. Ademais, estabeleceu-se a viabilidade da atuação do MP de forma supletiva no que diz respeito à apresentação do ANPP, especialmente nos casos em que houver inércia ou recusa sem justificativa válida por parte do querelante.

De acordo com o relator da questão, Ministro Joel Ilan Paciornik, foi afirmado que não é aceitável que interesses que são exclusivamente privados impeçam a obtenção de soluções penais consensuais, que têm como objetivo a racionalização do sistema penal e a promoção da efetividade da justiça restaurativa. Essa declaração enfatiza a importância de se buscar alternativas que possam beneficiar a Justiça de forma coletiva, e não apenas satisfazer demandas individuais.

De tal modo, a análise cuidadosa e aprofundada da base legal que sustenta a decisão proferida é fundamental para garantir a compreensão dos fundamentos utilizados pelo juiz. É imprescindível destacar que a fundamentação jurídica não apenas serve para demonstrar a conformidade da decisão com as normas vigentes, porém, também reforça a transparência do processo decisório. Nesse contexto, cada aspecto da legislação pertinente deve ser apresentado de forma clara e precisa, evidenciando como os princípios e as normas foram aplicados.

É importante ressaltar que a jurisprudência, com entendimentos consolidados pelos tribunais ao longo do tempo, também pode ser um elemento essencial na construção dessa fundamentação, contribuindo para a credibilidade e a legitimidade da decisão proferida.

Além disso, o respeito aos direitos fundamentais e às garantias constitucionais deve ser levado em consideração, assegurando que a decisão esteja em harmonia com os valores democráticos. Assim, a fundamentação jurídica torna-se não apenas um requisito formal, entretanto, um elemento central que enriquece a qualidade da Justiça.

Apesar de o impulso inicial para essa ação partir da pessoa ofendida, é importante ressaltar que o exercício da jurisdição penal permanece como uma manifestação do poder do Estado (Albernaz, 2009). Essa dinâmica fornece uma base sólida para a intervenção do MP, cuja função é proteger e manter o interesse da coletividade, assegurando que as questões que envolvem a esfera penal não sejam tratadas exclusivamente de forma privada, mas que considerem o bem maior da sociedade.

Tem-se aqui que considerar o princípio da isonomia, em que a proibição da aplicação do ANPP em processos que envolvem ações privadas resultaria na criação de um tratamento desigual para indivíduos acusados em circunstâncias semelhantes, o que configuraria uma violação da Constituição (Avelar, Paciornik, Marinho, 2024).

Considerando que a valorização da Justiça Consensual é um tema muito relevante nos dias atuais, a decisão em questão fortalece a tendência atual de desjudicialização, que se refere à redução da intervenção do sistema judicial em conflitos, ao mesmo tempo que promove a busca por soluções alternativas no âmbito penal, ou seja, métodos que substituem as abordagens tradicionais do processo penal.

Além do mais, pode-se dizer que essa movimentação visa a criar um cenário onde acordos e entendimentos entre as partes se tornem mais prevalentes, favorecendo uma resolução mais eficaz e menos litigiosa dos conflitos. Embora a escolha tomada represente um progresso significativo no que

diz respeito à promoção de alternativas consensuais na resolução de conflitos, ela levanta críticas importantes quando analisada sob a perspectiva da dogmática do processo penal.

De acordo com a explicação fornecida por Lopes Jr. (2020), a titularidade da ação penal se configura como um elemento essencial e fundamental dentro do sistema acusatório, e essa característica não pode ser reduzida ou enfraquecida sob a justificativa de buscar uma maior eficiência nos procedimentos judiciais.

Nesse contexto, a atuação do MP de forma supletiva em ações que são de natureza privada pode, de maneira significativa, prejudicar a autonomia do querelante, ou seja, da parte que apresenta a queixa, e, ao mesmo tempo, pode também comprometer a observância do devido processo legal, que é um princípio fundamental para a garantia da justiça e da correta tramitação dos processos.

Sendo assim, com o exposto, entende-se que essa interferência do MP, embora possa vir a ser bem-intencionada, acaba por levantar questões importantes sobre a preservação dos direitos das partes envolvidas e sobre a forma como os procedimentos legais devem ser conduzidos.

Badaró (2021) também faz uma importante advertência ao afirmar que o ANPP, por se tratar de uma proposta que implica em concessões significativas ao imputado, requer uma vigília minuciosa em relação aos limites de legitimidade da parte que a apresenta.

Essa observação ressalta a necessidade de atenção cuidadosa às normas que regulam a oferta desse tipo de proposta. Dessa forma, é possível afirmar que a autorização para que o MP substitua a intenção ou a vontade da pessoa ofendida pode vir a ser interpretada como uma forma de exagero na sua atuação.

Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao abordar as atribuições institucionais do MP, conforme expresso em seu artigo 129, trata de aspectos fundamentais que garantem a atuação desse órgão na defesa dos interesses da sociedade e na promoção da justiça (Brasil, 1988).

O art. 129 da CRFB/1988 não concede ao profissional a responsabilidade ou a competência necessária para negociar ou tratar sobre os direitos que pertencem a terceiros que estão disponíveis, o que pode ser observado claramente na área da ação penal privada (Brasil, 1988).

Dessa forma, mesmo que a resolução emitida pelo STJ esteja em consonância com a busca pela eficiência na Justiça Penal, essa decisão provoca uma tensão em relação a garantias constitucionais que são consideradas tradicionais.

Essas garantias incluem, por exemplo, o princípio da legalidade estrita, que exige que a aplicação da lei penal seja feita de maneira precisa e em conformidade com o que está estabelecido, e também a separação de funções no âmbito do processo penal, que diz respeito à distinção clara entre as diferentes atuações de órgãos e autoridades envolvidas.

A partir dessa determinação judicial, espera-se que os tribunais espalhados por todo o território nacional comecem a aceitar a utilização do ANPP em ações penais de natureza privada. Isso é especialmente relevante nos casos em que a conduta do querelante, ou seja, da parte que move a ação, possa ser considerada em desacordo com os princípios constitucionais que asseguram a duração razoável do processo judicial e a eficiência na prestação da Justiça. Essa nova postura tende a promover maior coerência e justiça nos trâmites legais.

Essa flexibilização que está sendo proposta exigirá, de maneira substancial, que o MP adote uma postura de cautela ainda mais rigorosa e atenta ao intervir em processos de natureza privada. Essa precaução é fundamental para garantir que não sejam violados os direitos da vítima ou da pessoa ofendida, principalmente em casos que envolvem crimes de caráter pessoal ou afetivo, os quais demandam uma sensibilidade maior devido à sua natureza íntima e às implicações emocionais que podem acarretar.

Portanto, entende-se que a recente deliberação do STJ, constante no REsp 2.083.823/DF, dá início a uma nova abordagem em relação à implementação do ANPP dentro do sistema jurídico do Brasil. Essa importante decisão expande as possibilidades de aplicação desse instrumento, abrangendo também as ações penais de natureza privada. Apesar de a proposta contar com fundamentos sólidos em valores como a isonomia e a eficiência, ela traz consigo um desafio significativo.

Esse desafio consiste em encontrar um ponto de equilíbrio entre o interesse da coletividade na otimização e racionalização do sistema penal e o respeito irrestrito às garantias fundamentais, que são de suma importância, assim como à titularidade da ação penal, que é um aspecto essencial do processo jurídico.

Dessa forma, é fundamental que o reconhecimento da legitimidade supletiva do MP para apresentar a proposta do ANPP nas ações que envolvem interesses privados seja cuidadosamente considerado. Essa necessidade de cautela se deve ao fato de que, se não houver uma análise minuciosa, pode ocorrer um esvaziamento das prerrogativas e direitos do ofendido. Além disso, essa situação poderia culminar em uma quebra significativa da estrutura do processo penal acusatório, que é essencial para a adequada condução e justiça das ações penais.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi examinar a impossibilidade – ou, conforme a interpretação mais recente, a possibilidade excepcional – de o MP apresentar o ANPP no contexto da ação penal privada. Partiu-se da interpretação clássica de que, considerando a titularidade exclusiva do ofendido na ação

penal privada, a atuação do MP se restringiria à sua função de *custos legis*, não competindo a ele a iniciativa de atos que disponham sobre o mérito da pretensão punitiva.

A fundamentação teórica demonstrou que a titularidade da ação constitui um elemento fundamental do sistema acusatório brasileiro, sendo vedado ao MP substituir a intenção do querelante sem uma previsão legal explícita. Nesse contexto, a corrente doutrinária predominante sustenta que a atuação do MP se limita à supervisão da regularidade do procedimento, sem a possibilidade de intervenção substancial na relação processual penal privada.

Entretanto, a avaliação analítica da decisão emitida pelo STJ no REsp 2.083.823/DF evidenciou uma nova interpretação dessa dinâmica. Ao reconhecer a atuação supletiva do Ministério Público na proposta do ANPP em situações de inércia ou recusa sem justificativa do querelante, o STJ expandiu o alcance dos instrumentos de Justiça Consensual, ao mesmo tempo que buscou harmonizar o interesse público inerente à persecução penal com a autonomia privada, frequentemente atribuída ao ofendido.

A referida decisão, apesar de estar em conformidade com as diretrizes de eficiência e a duração razoável do processo penal moderno, suscita discussões significativas acerca dos limites da intervenção estatal em direitos disponíveis, assim como a preservação das garantias fundamentais do sistema acusatório.

Assim, chega-se à conclusão de que a intervenção do MP na sugestão do ANPP em processos penais de natureza privada deve ser extremamente rara, limitando-se a casos em que a conduta do querelante comprometa valores constitucionais superiores, como a efetividade da Justiça, a dignidade da pessoa humana e a igualdade entre os acusados. Dessa forma, a solução consensual não pode ser imposta à revelia da vontade do ofendido, sem uma cuidadosa análise da legalidade e da legitimidade do ato.

Por fim, o presente estudo ressalta, em conclusão, a imprescindibilidade de uma reflexão crítica constante acerca do equilíbrio entre a autonomia da parte ofendida e a intervenção estatal, sob o risco de comprometer as garantias do devido processo legal e os direitos fundamentais que baseiam o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, F. R. A desnecessidade da intervenção do Ministério Público na ação penal privada. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n.34, p. 53-76, out./dez. 2009. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2706199/Frederico\\_Rangel\\_de\\_Albernaz.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2706199/Frederico_Rangel_de_Albernaz.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

ARRUDA, R. S.; MÉDICI, S. O. Acordo de não persecução penal: análise e impactos na Justiça Criminal. **Revista de Direito e Gestão de Conflitos**, Araraquara, v. 2, n. 1, p. 63-80, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revistadgc.org/index.php/rdgc/article/view/11/30>. Acesso em: 9 jun. 2025.

AVELAR, D. R. S.; PACIORKNIK, J. I.; MARINHO, V. R. L. P. Proposta de ANPP pelo Ministério Público em ação penal privada. **Conjur**, São Paulo, 16 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-16/proposta-de-anpp-pelo-ministerio-publico-em-acao-penal-privada/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BADARÓ, G. **Curso de processo penal**: volume único. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera dispositivos da Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm). Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 642**. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 28 mar. 2012. Brasília, DF: STF, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Recurso Especial nº 2.083.823/DF. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik, julgado em 11 mar. 2025. In: **Informativo de Jurisprudência do STJ**, Brasília, DF, n. 843, 18 mar. 2025.

CASTRO, C. B. (In)disponibilidade na Ação Penal Pública. **Centro de Investigação de Direito Privado**, [s.l.], ano 1, n. 2, p. 651-704, 2012. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/02/2012\\_02\\_0651\\_0704.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/02/2012_02_0651_0704.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

CASTRO, G. L.; ALVES, I. A. A evolução e aplicação do acordo de não persecução penal: perspectivas e desafios no sistema jurídico brasileiro. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, [s.l.], ano 7, v. 7, n.15, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1653/1350>. Acesso em: 9 jun. 2025.

GOMES, M. O.; SILVA, K. S.; GREFF, A. L. C. Adoção de soluções consensuais na Justiça Penal e a aplicação equiparada ao mecanismo norteamericano *Plea Bargain* na legislação criminal brasileira. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**, [s.l.], v. 6, n.8, 2021. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/RJDSJ/article/view/4092>. Acesso em: 9 jun. 2025.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 23. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

LINS, R. A. A. **Guia Prático**: perguntas e respostas em sede de ANPP. João Pessoa: MPPB, 2022. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/images/DOCS/GUIA-PRTICO---Perguntas-e-respostas-em-sede-de-ANPP.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

LOPES JR., A. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDONÇA, A. B.; CAMARGO, F. P.; RONCADA, K. H. M, L. Acordo de Não Persecução Penal e a Justiça Restaurativa: mais um passo no caminho da transformação social. In: BRANCO, P.G.G. et al. **Direitos fundamentais em processo**. Brasília, DF: ESMPU, 2020. Disponível em: [https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/pepesquisas/nao-periodicos/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/4\\_acordo-de-nao-persecucao-penal.pdf](https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/pepesquisas/nao-periodicos/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/4_acordo-de-nao-persecucao-penal.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

NUCCI, G. de S. **Código de Processo Penal comentado**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, E. P. de. **Curso de Processo Penal**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PEREIRA, C. F. O. A persecução penal pública no CPP tipo e na reforma processual penal. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 1, n. 2, p. 15-26, jan./mar. 2002

PRADO, A. R. M.; SANTOS, J. P. D. A legitimidade para propositura da ação penal privada subsidiária da pública em crimes que afetam bens jurídicos coletivos. O exemplo representativo dos crimes ambientais. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, Brasília, DF, v. 3. n. 1. p. 77-96, jan./jun. 2017.

PRADO, G. **Sistema acusatório**: a conformidade constitucional das leis processuais penais brasileiras. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

REBELLO, D. T. de O.; MATOS, F. B. Aspectos legais e práticos do acordo de não persecução penal. **Conjur**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-15/matos-rebello-aspectos-acordo-nao-persecucao-penal/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

REBOUÇAS, S.; BARROS, B. A reparação do dano como condição do acordo de não persecução penal nos crimes contra a ordem tributária. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, e956, maio/ago. 2024.

SÁNCHEZ, J. M. S. **A expansão do Direito Penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Tradução Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, M. A. M.; PENTEADO, F. M. B. A confissão como requisito para o acordo de não persecução penal. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 32, n.12, p. 311-329, maio/abr. 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/8806/6488/26497>. Acesso em: 9 jun. 2025.

TOURINHO FILHO, F. da C. **Processo Penal**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.