

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL MILITAR: ANÁLISE GARANTISTA À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

João Paulo de Sousa Ferreira¹, Nathalia Maria de Sousa Feitosa², Francisco Braulio Ferreira Martins³, Zuwyngles de Abreu Afonso⁴

¹Mestre em Administração Pública, Especialista em Direito Militar (FAVENI), Bacharel em Direito (UFCG) e em Segurança Pública (APMCB/UEPB),
(joaopaulo.sousa48@gmail.com)

²Mestra em Ensino (UERN)

³Especialista em Ciências Jurídicas (UnicSul), Bacharel em Direito (UnicSul) e em Segurança Pública (APMCB/UEPB)

⁴Especialista em Ciências Criminais e Segurança Pública (FIP), Bacharel em Direito (UFCG) e em Segurança Pública (APMCB/UEPB)

Resumo: Este trabalho analisa a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no âmbito da Justiça Militar sob a ótica dos direitos humanos. No direito penal consensual, o ANPP foi positivado no art. 28-A do Código de Processo Penal comum (CPP). Todavia, há controvérsias sobre a extensão para a Justiça Castrense, sobretudo dada a natureza especializada. O estudo, de natureza bibliográfica e documental, verifica o alcance em crimes militares, partindo de um marco garantista e criminológico crítico. A análise estrutura-se em cinco perspectivas: devido processo e voluntariedade; igualdade e não discriminação; proporcionalidade; participação da vítima; transparência e controle. Como resultados, identificaram-se três correntes distintas de aplicabilidade e registrou-se o caso da Justiça Militar estadual da Paraíba, favorável à aplicação do instituto. Conclui-se que, quando alinhado aos princípios e à deontologia militares, o ANPP é compatível com os direitos humanos. Além disso, revela-se necessário para a proteção desses direitos entre os integrantes das instituições militares.

Palavras-chave: ANPP; Justiça Militar; direitos humanos; devido processo; garantismo penal.

INTRODUÇÃO

A consensualidade penal voltou a ganhar atenção no Brasil com a Lei n. 13.964/2019 (o Pacote Anticrime), que inseriu o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), sem prejuízo da existência, no ordenamento jurídico brasileiro, de outros institutos que também se orientam pela lógica do acordo entre as partes para a adequada resolução do conflito penal.

Enquanto resposta de política criminal, o ANPP desjudicializa crimes sem violência ou grave ameaça, diminuindo o custo processual e o rito tradicional. Com ele, abre-se espaço para soluções proporcionais e rápidas (Cunha, 2020a; Martins, 2021; Batista, 2021). No entanto, na transposição para a Justiça Militar, encontra a especialidade do

Código Penal Militar (CPM) e do Código de Processo Penal Militar (CPPM) como óbice.

Antes da previsão legal, o ANPP foi previsto por ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (Resolução n. 181/2017), cuja constitucionalidade formal discutiu-se até a inclusão do art. 28-A (Messias, 2020; Andrade, 2022). Com a previsão no Código de Processo Penal comum, logo se questionou a compatibilidade com crimes militares, gerando três correntes teóricas: 1) da aplicação ampla; 2) da não aplicação e 3) da aplicação mitigada (Foureaux, 2020; Assis, 2021a; Ono, 2021; Queirós, 2022).

Diante desse debate doutrinário, uma interpretação garantista permite examinar a questão à luz dos direitos e garantias fundamentais. Indo além da perspectiva operativa-processualista, parte-se da



seguinte questão norteadora: em que medida a aplicação do acordo na Justiça Militar resguarda devido processo, igualdade e participação da vítima, preservando proporcionalidade e transparência? O objetivo geral, portanto, é realizar uma análise garantista da aplicação aos crimes militares.

A metodologia adota um recorte bibliográfico-documental, articulado à doutrina de garantismo penal e à criminologia crítica. De forma instrumental, recorre ao caso do estado da Paraíba como exemplo empírico. A verificação é feita à luz de cinco perspectivas: 1) devido processo e voluntariedade; 2) igualdade e não discriminação; 3) proporcionalidade; 4) participação da vítima; 5) transparência e controle.

O trabalho traz reflexões acerca da oferta, pactuação e homologação do acordo. Dessa forma, justifica-se diante da pertinência em fomentar estudos que examinem se (e como) o ANPP pode operar como instrumento garantista na Justiça Militar, compatibilizando racionalidade punitiva com a proteção da dignidade humana.

MATERIAL E MÉTODOS

Com finalidade exploratória, o estudo adota uma abordagem qualitativa, natureza bibliográfica e documental, orientada por uma análise crítico-interpretativa. Inicialmente, procedeu-se à revisão da literatura sobre garantismo e criminologia crítica, incluindo referências de direitos humanos e de processo penal, bem como consulta a obras sobre a consensualidade penal no contexto castrense.

Complementarmente, no eixo documental, foram visitadas fontes normativas, legais e administrativas: a Constituição da República Federativa de 1988, o Código de Processo Penal, o Código de Processo Penal Militar, Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e orientações do Conselho Superior do Ministério Público Militar (CSMPM).

De modo instrumental, incorporaram-se informações obtidas com o Ministério Público do estado da Paraíba (MPPB), referentes à aplicação do ANPP no âmbito da Justiça Militar da Paraíba (anos 2020-2022), recuperadas de outra pesquisa científica realizada, com observância aos princípios éticos e à proteção de dados. No cotejo entre literatura e prática processual, a interpretação assentou-se em cinco perspectivas: devido processo e voluntariedade, igualdade e não discriminação, proporcionalidade, participação da vítima e transparência e controle.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da literatura ao exame dos documentos: síntese normativa e correntes doutrinárias

Desde 2019, a Lei n. 13.964 (o Pacote Anticrime) inseriu o art. 28-A no Código de Processo Penal, encerrando uma longa discussão que se arrastava sobre a constitucionalidade formal de um instituto que, até então, estava previsto apenas em atos do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n. 181/2017) e do Conselho Superior do Ministério Público Militar (CSMPM) (Messias, 2020; Andrade, 2022).

Com a alteração legislativa, formalmente, o Ministério Público passou a poder propor o ANPP quando não cabível o arquivamento e havida confissão formal, em infrações que não envolvam violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos. O acordo, por sua vez, é condicionado à necessidade e suficiência para a reprovação e a prevenção do crime, com formalização escrita, assistência da defesa e homologação judicial orientada às balizas de legalidade e voluntariedade (Lopes Jr., 2020; Cunha, 2020b).

Contudo, encerrada tal celeuma, o silêncio legal quanto aos crimes militares trouxe outro impasse: a possibilidade de aplicação do ANPP no âmbito da Justiça Militar. Como resultado, os estudiosos da ciência jurídica dividiram-se em três correntes teóricas.

Uma primeira corrente doutrinária, de aplicação ampla do instituto, valorizou a mitigação regrada do princípio da obrigatoriedade e a unidade principiológica do processo penal, entendendo que o instituto se harmoniza com a Justiça Militar sem ferir a índole castrense (Messias, 2020; Lima, 2020; Martins, 2021; Cabral, 2020). Para essa corrente, não se identificam óbices relevantes à aplicação do instituto.

Uma segunda corrente, em sentido oposto, pugnou pela não aplicação do mecanismo. Nela, afirmou-se que a identidade do processo penal militar (ancorada em hierarquia e disciplina como bases das instituições militares) inviabiliza o acordo, sob o risco de erosão de valores organizacionais e de afronta aos princípios e valores que são próprios de um universo específico (Cunha, 2020a; Batista, 2021; Barcellos, 2021; Rocha, 2021; Gorrihas, 2020).

Uma terceira corrente, por fim, defendeu a aplicação mitigada do instituto, se observados critérios adicionais: para algumas espécies de crimes militares (já que podem ser próprios, impróprios ou por extensão), respeitada a condição de civil ou militar do autor, analisada a intensidade da ofensa aos valores castrenses e outros parâmetros de



gravidade (Foureaux, 2020; Roth; Moraes; Gomes, 2021; Ono, 2021; Queirós, 2022; Assis, 2021a).

O caso da Justiça Militar do estado da Paraíba

Apesar do dissenso teórico sobre a aplicabilidade aos crimes militares, no país há relatos institucionais e estudos aplicados que demonstram a celebração de ANPP no âmbito da Justiça Militar, sobretudo em ilícitos de menor gravidade e relacionados ao serviço e ao patrimônio (p. ex., danos leves, pequenas apropriações, desídias funcionais sem violência). Com isso, passa-se a tratar do caso da Justiça Militar paraibana.

Enquanto justiça especializada, a Justiça Militar julga os militares e os crimes correspondentes. Todavia, em razão da estrutura do Poder Judiciário brasileiro, organiza-se em Justiça Militar da União e Justiças Militares estaduais, com competências e especificidades distintas, razão pela qual não se pode falar em uma única Justiça Militar, mas em Justiças Militares.

Conforme estudo acadêmico desenvolvido por um dos autores deste trabalho em 2022, por ocasião da conclusão do curso de graduação em Direito da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), verificou-se que há algum tempo o Acordo de Não Persecução Penal é aplicado aos policiais militares integrantes da Polícia Militar da Paraíba (Ferreira, 2023).

Para tanto, além dos critérios legais previstos para o oferecimento do instituto jurídico-processual, a pesquisa evidenciou que o Ministério Público observa outros requisitos, a fim de assegurar que a oferta do acordo não representa, para a instituição militar, um enfraquecimento dos valores e princípios basilares (Cunha, 2020a; Serpe, 2022).

Para a aplicação do ANPP na Justiça Militar paraibana, os crimes precisam ser ilícitos de menor gravidade, com maior incidência em infrações relacionadas ao serviço e ao patrimônio (p. ex., danos leves, pequenas apropriações e desídias sem violência). Não pode haver ofensa direta à hierarquia e à disciplina policiais-militares (Ferreira, 2023).

Aliado a isso, as condições de cumprimento impostas aos policiais militares incluem, a depender do caso, a reparação do dano, a prestação de serviços à comunidade externa ou interna, a realização de cursos formativos e a assunção de compromissos de não reiteração criminosa. Tudo seguindo um rito próprio, que necessariamente envolve uma homologação judicial específica (Ferreira, 2023).

Os atos de celebração (proposta, assentimento e homologação) são aglutinados em uma única audiência, realizada com a presença do

Judiciário. Conquanto a doutrina majoritária situe a celebração do instituto no âmbito do Ministério Público, essa prática revela uma opção procedimental que pode simplificar o rito, apesar de exigir atenção quanto à adequada verificação da voluntariedade e da compreensão das cláusulas pactuadas.

Discussão

Embora incorporado no Código de Processo Penal, há dissenso teórico quanto ao alcance do ANPP aos crimes militares, principalmente considerando que o oferecimento do instituto ora é visto como faculdade do Ministério Público, ora como poder-dever vinculado às garantias fundamentais do investigado (Andrade, 2022). Nessa linha, a normatividade do art. 28-A, a celeuma sobre a extensão à justiça especializada e a aplicação em algumas unidades federativas do país conduzem à verificação da questão à luz dos direitos humanos.

Considerados o garantismo penal e a criminologia crítica, entende-se que a legitimidade do ANPP na Justiça Militar envolve salvaguardas que tornem efetivas as garantias de um processo penal justo em ambiente hierarquizado. Em perspectiva garantista, ele não suspende a exigência do **devido processo legal**; ao contrário, requer atenção ao controle da voluntariedade e da legalidade, considerando que a decisão de aderir antecede a formação plena da prova e ocorre em contextos marcados por relações institucionais (Ferrajoli, 2002; Lopes Jr., 2020).

Nesse contexto, a liberdade real de escolha requer considerar possíveis condicionantes funcionais próprias do universo militar. A presença da defesa desde a primeira menção ao acordo, a linguagem clara sobre efeitos penais e funcionais e um prazo razoável de reflexão, de certo modo, configuram condições relevantes para que a homologação judicial constate, com transparência, a ausência de comprometimento da voluntariedade e a compreensão do conteúdo pelos militares.

No plano da **igualdade e da não discriminação**, a literatura da criminologia crítica observa que sistemas penais podem apresentar seletividades estruturais (Baratta, 2002). Esse aspecto merece atenção em contextos de decisões com margem de discricionariedade. A isonomia, nesse cenário, recomenda a adoção de critérios públicos e previamente definidos para a elegibilidade e a recusa, em consonância com os requisitos legais. Pode-se, ainda, conceber o monitoramento institucional como contribuinte para a identificação de eventuais assimetrias e para o aperfeiçoamento do instituto.

Na mesma linha, atentando ao princípio da **proporcionalidade**, compreendido como um pilar



adicional, o acordo precisa ser necessário, adequado e proporcional em sentido estrito, tendo por referência o desfecho provável do processo e o eventual histórico disciplinar existente.

Em regra, aparentam-se compatíveis com o instituto medidas de reparação, serviços à comunidade externa ao quartel, atividades formativas etc. Já condições que se convertam em sanções disciplinares indiretas (como plantões de serviço) podem tensionar a natureza jurídica do ANPP ou entrar em conflito com critérios gerais de razoabilidade e limitação do poder punitivo, tal como sustentados por Ferrajoli (2002) e Bobbio (1992). A homologação carece de explicitar o cotejo entre o pactuado e a resposta estatal esperada em sentença, prevenindo excessos.

É possível compreender que a **participação da vítima** tende a contribuir para a legitimidade e adequação das condições do acordo. Em crimes contra a pessoa, em regra, a vítima é comunicada e ouvida quando adequado; em delitos contra a Administração Militar, em alguns casos, a organização militar lesada pode atuar como vítima institucional. Em ambas as possibilidades, a escuta não se confunde com poder de veto, **tendo por finalidade** subsidiar a composição e a reparação, em consonância com a compreensão do papel da vítima no sistema penal, conforme Zaffaroni e Pierangeli (2004).

Por fim, concebe-se que **transparência e controle** têm relevância para a legitimidade institucional, no plano dos princípios democráticos, conforme Bobbio (1992), e que se mostram compatíveis com o instituto consensual. A consensualidade penal desloca parte relevante da decisão para fora do rito tradicional. Nessa linha, podem-se conceber notas de oferta, de recusa e de homologação, padronizadas e redigidas em linguagem comum e acessível, facilitando a compreensão pelos envolvidos.

A verificação de relatórios agregados sobre a aplicação do instituto, respeitando a proteção de dados, pode contribuir para o fortalecimento do debate. Esses relatórios podem informar taxas de proposta, de aceite e de descumprimento, condições médias, extinções de punibilidade e tempo de tramitação. Tem-se a possibilidade de utilização de instrumentos de governança pública e processual de dados, que auxiliam no monitoramento da aplicação do instituto e promovem maior transparência, sem se constituírem como solução definitiva.

CONCLUSÃO

Entende-se que a aplicação do ANPP na Justiça Militar é compatível com a proteção e a

promoção de direitos humanos, desde que submetida a salvaguardas materiais e verificáveis. À luz do problema proposto (como resguardar devido processo, igualdade, participação da vítima, proporcionalidade e transparência em ambiente hierarquizado), os resultados mostraram que, apesar do dissenso teórico (aplicação ampla, não aplicação e mitigada), a normatividade do art. 28-A do CPP e as práticas locais podem convergir para uma aplicação legítima.

Do ponto de vista operativo, o ANPP requer: (i) verificação material da voluntariedade e do devido processo; (ii) igualdade e não discriminação, asseguradas por critérios públicos de elegibilidade/recusa e por motivação explícita para decisões de recusa ou de exceção; (iii) proporcionalidade das condições, cotejadas com o desfecho provável do processo e evitando-se condições que se aproximem de sanções disciplinares indiretas; (iv) participação informada da vítima, física ou institucional, compatibilizada com a reparação; e (v) transparência e controle, por meio de parâmetros de organização institucional.

Quando observadas de modo consistente, essas perspectivas permitem que o ANPP cumpra sua vocação de consenso penal sem que, na seara militar, tensione direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, a adoção de parâmetros mínimos de organização institucional, como a padronização dos atos de proposta, concordância e homologação, bem como a qualificação dos operadores envolvidos, pode contribuir para maior segurança jurídica, transparência e coerência decisória, favorecendo a articulação entre eficiência processual, disciplina institucional e proteção da dignidade humana.

É preciso compreender que a aplicação da consensualidade penal na Justiça Militar, mais que uma questão processualista pura, envolve o respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Ainda que submetidos a deveres funcionais e a uma deontologia própria, inerentes à hierarquia e à disciplina das instituições que integram, cumpre reconhecer que militares também são sujeitos de direitos, inclusive no âmbito da jurisdição especializada.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávio da Silva. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. 304 p.

ASSIS, Jorge César de. A teoria do silêncio eloquente: o novo canto da sereia ecoando na Justiça Militar. **Revista Conceito Jurídico**, v. 53, p. 68-75, 2021a. Disponível em:



- <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/a-teoria-do-sil%C3%A4ncio-eloquente-o-novo-canto-da-sereia-ecoando-na-justi%C3%A7a-militar>. Acesso em: 6 nov. 2022.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARCELLOS, Eduardo Rodrigues. A não incidência do instituto despenalizador do Acordo de Não Persecução Penal na esfera do Direito Penal Militar. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**: estudos no processo comum e militar. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 211-254.
- BATISTA, Edson Correa. A discricionariedade do Ministério Público no Acordo de Não Persecução Penal. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**: estudos no processo comum e militar. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 179-210.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF, 1941. (Art. 28-A, com redação dada pela Lei nº 13.964/2019.)
- BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. 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, e outras leis. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 288 p.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 181**, de 7 de agosto de 2017. Brasília, DF: CNMP, 2017.
- CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR (CSMPM). **Atos e orientações sobre o ANPP**. Brasília, DF: CSMPM, 2017–2022.
- CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral (arts. 1º ao 120). 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020b. 720 p.
- CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019**: comentários às alterações no CP, CPP e LEP. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020a.
- FERREIRA, João Paulo de Sousa. *A aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal na Justiça Militar Estadual da Paraíba*. 2023. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) — Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Unidade Acadêmica de Direito, Sousa, PB, 2023.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FOUREAUX, Rodrigo. O acordo de não persecução penal na Justiça Militar. **Observatório da Justiça Militar Estadual**, Belo Horizonte, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2020/01/29/O-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-penal-na-Justi%C3%A7a-Militar>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- GORRILHAS, Luciano Moreira. As razões de direito e de fato que inviabilizam o acordo de não persecução penal criminal, no âmbito da Justiça Militar da União, nos termos da Lei 13.964/2019. **Revista Direito Militar**, n. 140, p. 7-12, mar./abr. 2020. Florianópolis. Disponível em: <http://www.amajme-sc.com.br/revista140.htm>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- LIMA, Maurício Cerqueira. O Acordo de Não Persecução Penal na Justiça Militar. **Observatório da Justiça Militar Estadual**, Belo Horizonte, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2020/03/24/o-acordo-de-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-penal-no-%C3%A2mbito-da-justi%C3%A7a-militar>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1232 p.
- MARTINS, Eliezer Pereira. Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) na jurisdição criminal militar: cabimento e benefícios para a hierarquia e disciplina no Direito Penal orientado pelas consequências. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal**: estudos no processo comum e militar. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 59-102.



MESSIAS, Mauro. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 180 p.

ONO, Sylvia Helena. O direito subjetivo do infrator ao Acordo de Não Persecução Penal nos crimes comuns e nos militares e suas consequências processuais. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal: estudos no processo comum e militar**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 103-140.

QUEIRÓS, Aroldo Freitas. **Acordo de não persecução penal militar**. Curitiba: Juruá, 2022. 214 p.

ROCHA, Abelardo Júlio. Das repercussões jurídicas na seara administrativa disciplinar decorrentes da eventual celebração de Acordo de Não Persecução Penal por militar perante a Justiça Comum. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal: estudos no processo comum e militar**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 141-177.

ROTH, Ronaldo João; MORAES, Vinicius Costa de Moraes; GOMES, Lucas de Assunção Xavier. A inaplicabilidade da inovação do Acordo de Não Persecução Penal aos crimes militares. In: ROTH, Ronaldo João (org.). **Acordo de Não Persecução Penal: estudos no processo comum e militar**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 13-58.

SERPE, Anne Louise Prestes. Acordo de Não Persecução Penal: uma análise da aplicação do instituto negocial no âmbito da Justiça Militar Estadual do Paraná. 2022. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022. 56 p. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/77033/ANNE%20LOUISE%20PRESTES%20SERPE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.