



**REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO
ESTADO DO MARANHÃO**

JURIS ITINERA





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Danilo José de Castro Ferreira

SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Regina Maria da Costa Leite

SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

Themis Maria Pacheco de Carvalho

CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf

OUIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Karla Adriana Holanda Farias Vieira

DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

TITULARES (2021-2023)

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Themis Maria Pacheco de Carvalho

CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Maria de Fátima Rodrigues

Travassos Cordeiro

CONSELHEIRA

Regina Maria da Costa Leite

CONSELHEIRA

Mariléa Campos dos Santos Costa

CONSELHEIRA

Joaquim Henrique de Carvalho Lobato

CONSELHEIRO

Lize de Maria Brandão de Sá Costa

CONSELHEIRA

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau

PRESIDENTE

José Antonio Oliveira Bents
Regina Lúcia de Almeida Rocha
Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
Iraci Martins Figueiredo Aguiar
Ana Lúcia de Mello e Silva Moraes
Ligia Maria da Silva Cavalcanti
Krishnamurti Lopes Mendes França
Raimundo Nonato de Carvalho Filho
Selene Coelho de Lacerda
José Henrique Marques Moreira
Domingas de Jesus Fróz Gomes
Francisco das Chagas Barros de Sousa
Clodenilza Ribeiro Ferreira
Terezinha de Jesus Anchieta Guerreiro
Regina Maria da Costa Leite
Flávia Tereza de Viveiros Vieira

Paulo Roberto Saldanha Ribeiro
Teodoro Peres Neto
Rita de Cassia Maia Baptista
Marco Antonio Anchieta Guerreiro
Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro
Sâmara Ascar Sauaia
Themis Maria Pacheco de Carvalho
Maria Luíza Ribeiro Martins
Mariléa Campos dos Santos Costa
Joaquim Henrique de Carvalho Lobato
Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf
Eduardo Daniel Pereira Filho
Carlos Jorge Avelar Silva
Lize de Maria Brandão de Sá Costa
Danilo José de Castro Ferreira





ISSN 1677-1060

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO
ESTADO DO MARANHÃO

JURIS ITINERA

QUALIS
B2

R. Minist. Públ. Est. MA. São Luís, n. 28/29, jan./dez. 2022





CONSELHO EDITORIAL

José Antonio Oliveira Bents

PROCURADOR DE JUSTIÇA

Alessandra Darub Alves

PROMOTORA DE JUSTIÇA

Maria de Jesus Rodrigues Araújo Heilmann

PROMOTORA DE JUSTIÇA

Cristiane Gomes Coelho Maia Lago

PROMOTORA DE JUSTIÇA

Francisco de Aquino da Silva

PROMOTOR DE JUSTIÇA

Ednarg Fernandes Marques

PROMOTOR DE JUSTIÇA

Cláudio Rebêlo Correia Alencar

PROMOTOR DE JUSTIÇA

Editoração e Normalização

Maria dos Remédios R. dos Santos - Coordenadora de Documentação e Biblioteca

Conceição de Maria Lima Guedes - Analista Ministerial

Rosicléa Pereira Rodrigues - Analista Ministerial

Colaboração

Rômollo de Sá Malta - Técnico Ministerial

Abimael Freitas Lopes - Técnico Ministerial

Marco Antonio Pinto Amorim - Auxiliar Ministerial

Lucas Vinícius Soares Santos - Estagiário de Biblioteconomia

Revisão

Natália Moreira Lima Salgado Tupinambá - Assessora de Procurador de Justiça

Suzana Fernandes Rocha - Técnico Ministerial

José Luis Diniz - Analista Ministerial

Capa

Maria Ribamar Aguiar Costa

Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão

Sede

Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau

São Luís-MA. CEP: 65076-820

Telefone: (98) 3219-1600 (98) 3219-1624

Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

Centro Cultural e Administrativo do

Ministério Público do Maranhão

Rua Osvaldo Cruz, 1396 - Centro

São Luís-MA. CEP: 65020-910

Telefone: (98) 3219-1804 (98) 3219-1998

Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

As ideias e opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de responsabilidade dos respectivos autores.

Revista do Ministério Público do Estado do
Maranhão: Juris Itinera/ Procuradoria Geral
de Justiça. v. 1, n. 1, (jan./dez.1991 -) - São
Luís: PGJ, 2022.
n. 28/29.

Anual

1. Direito - Periódicos. I. Ministério Público do Estado
do Maranhão.

CDU 340 (05)
ISSN 1677-1060

Solicita-se permuta We ask for exchange On demande l'échange





APRESENTAÇÃO

A Revista *Juris Itinera*, de longa data, é motivo de orgulho para o Ministério Público do Estado do Maranhão, porquanto, desde a sua 1ª edição, tem contribuído com a comunidade jurídica nacional – sobretudo, instigando-a à reflexão sobre variados temas contemporâneos –, por meio dos trabalhos jurídicos de elevada qualidade que publica.

Em respeito a esse pluralismo jurídico e cultural, a presente edição, uma vez mais, propaga temáticas atuais e de diferentes áreas do Direito – notadamente naquelas em que sobressaem o interesse ministerial –, como, *verbi gratia*, “A justiça negociada como meio de promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público”; “Controle Social e Cidadania Inclusiva”; “Atuação do Ministério Público do Maranhão no combate e prevenção da COVID-19 a seu público interno e externo”; “O ANPP na visão do STF e do STJ”; “Acordo de não persecução penal: direito subjetivo do investigado ou poder-dever do Ministério Público?”; e “A ideologia do Neomachismo e o reflexo no direito das mulheres”.

Como se tanto não bastasse, firme na convicção de que a preservação e a difusão da história é a garantia de que todos no futuro possam ter amplo acesso ao seu conhecimento, neste número inovamos em lançar uma contribuição literária para além do mundo jurídico, isto é, uma novel seção destinada a acontecimentos da historiografia nacional, em especial a maranhense, na qual o leitor terá acesso a textos científicos numismáticos que abordam os primórdios da circulação monetária em nosso Estado, com as respectivas legislações e peculiaridades, intitulados “A introdução frustrada de moedas de cobre no Maranhão nos anos de 1725 a 1727: a volta das que foram, mas nunca chegaram” e “As moedas provinciais regionais de Lisboa para o Maranhão”.





Diante desses atrativos, o Ministério Público do Estado do Maranhão, com renovado regozijo, disponibiliza à comunidade jurídica nacional mais esta edição, na expectativa de proporcionar a todos uma prazerosa leitura e uma rica fonte de conhecimento e informação.

Por fim, rendo as minhas homenagens e agradecimentos não só aos autores dos supracitados artigos, bem assim àqueles que, de alguma forma, contribuíram para a concretização de mais esta edição da Revista Juris Itinera.

EDUARDO JORGE HILUY NICOLAU
Procurador-Geral de Justiça





SUMÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL

A JUSTIÇA NEGOCIADA COMO MEIO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Igor Adriano Trinta Marques

Sara Ravena Camelo Coelho 11

CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA INCLUSIVA:

O PROGRAMA CONTAS NA MÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

Cesar Veiga Arruda 23

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO

NO COMBATE E PREVENÇÃO DA COVID-19

A SEU PÚBLICO INTERNO E EXTERNO

Marcus Periks Barbosa Krause 51

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL

O ANPP NA VISÃO DO STF E DO STJ

Sandro Carvalho Lobato de Carvalho 73

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL:

DIREITO SUBJETIVO DO INVESTIGADO OU PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Gabriele Gadelha Barboza de Almeida 123





**A IDEOLOGIA DO NEOMACHISMO E O REFLEXO
NO DIREITO DAS MULHERES**

Martha Helena Costa Ribeiro 141

DISCURSOS INSTITUCIONAIS

**DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO
DE PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau 149

**DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO
DE CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO MARANHÃO**

Themis Maria Pacheco de Carvalho..... 153

**DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE DIRETORA
DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO MARANHÃO**

Karla Adriana Holanda Farias Vieira 157

ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS

**A INTRODUÇÃO FRUSTRADA DE MOEDAS DE COBRE
NO MARANHÃO NOS ANOS DE 1725 A 1727:
A VOLTA DAS QUE FORAM, MAS NUNCA CHEGARAM**

Leonardo Rodrigues Tupinambá 161

**AS MOEDAS PROVINCIAIS REGIONAIS DE LISBOA
PARA O MARANHÃO**

Leonardo Rodrigues Tupinambá 169





DIREITO CONSTITUCIONAL







A JUSTIÇA NEGOCIADA COMO MEIO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Igor Adriano Trinta Marques**

*Sara Ravena Camelo Coelho***

Resumo: Dentre os mecanismos utilizados para a promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público, tem-se a justiça negociada com vistas à defesa da sociedade e da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o principal objetivo do presente estudo é analisar a aplicação dessa política por parte do Ministério Público, sendo necessário, para tanto, demonstrar as implicações diretas da utilização da justiça consensual no cotidiano do agente ministerial, especialmente no âmbito

* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Mestrando em Direito pela PUCRS/UNDB. Bacharel em Direito na Universidade Federal do Maranhão e em Segurança Pública pela Universidade Estadual do Maranhão. Pós-Graduação *Latu Sensu* em Ciências Penais pela Universidade Uniderp e em Direito Constitucional Aplicado (2013) e Processo Civil (2014) pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus. E-mail: igortrinta@mpma.mp.br.

** Técnico Ministerial e Assessora de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade na Universidade Estadual do Maranhão (NEPPC/ Uema/DGP-Capes). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) e em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão. Co-autora do livro “O juízo das garantias e o processamento criminal no contexto pós-1988”, publicado pela editora CRV. E-mail: saravena@mpma.mp.br.



extrajudicial e de como esse instrumento pode repercutir na promoção dos direitos humanos. A metodologia aplicada consiste no hipotético-dedutivo, de natureza exploratória, a partir de uma abordagem qualitativa, usando de técnicas de pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo. Ao final, constatou-se que a viabilidade da justiça negociada é capaz de implementar um novo agir pelos atores do sistema de justiça invocando uma resposta estatal célere e adequada, pautada nos direitos fundamentais e humanos, os quais não podem ser violados.

Palavras-chave: Ministério Público; direitos humanos; justiça negociada.

Abstract: Among the mechanisms used for the promotion of human rights by the Public Ministry, there is negotiated justice with a view to defending society and the dignity of the human person. In this context, the main objective of this study is to analyze the application of this policy by the Public Ministry, and it is necessary, therefore, to demonstrate the direct implications of the use of consensual justice in the daily life of the ministerial agent, especially in the extrajudicial sphere and how this instrument it can have an impact on the promotion of human rights. The applied methodology consists of the hypothetical-deductive, exploratory in nature, from a qualitative approach, using bibliographic research and content analysis techniques. In the end, it was found that the viability of negotiated justice is capable of implementing a new act by the actors of the justice system, invoking a swift and adequate state response, based on fundamental and human rights, which cannot be violated.

Keywords: Public Ministry; human rights; negotiated justice.

1 INTRODUÇÃO

Em um país dotado de dimensões continentais e permeado por intensas desigualdades sociais, além de não apresentar estruturação uniforme de órgãos do poder judiciário, de segurança pública, ministério público, sistema penitenciário, defensoria pública, advogados, dentre outros aspectos, torna-se uma tarefa hercúlea e muitas vezes contrária aos direitos humanos, tutelar-se direitos e promover a paz social, mormente quando se reverbera a aplicação e distribuição da justiça como um todo, considerando o direito das vítimas e seus familiares, assim como de testemunhas, atores do sistema de justiça, investigados e processados.

Pensando nisso, importantes movimentos no campo doutrinário e legislativo passaram a defender e buscar a denominada justiça negocial como pressuposto para a promoção dos direitos humanos pelos atores da justiça, especialmente do ministério público brasileiro, o qual assumiu o protagonismo.



Convém ressaltar que em torno da justiça consensual podemos enumerar uma série de exemplos de aplicabilidade na *praxis*, como a conciliação/ mediação no âmbito do processo civil, cada vez mais em voga e positivado, os acordos de não-persecução penal e não-persecução cível, a transação penal, o *sursis* e suas espécies, a colaboração premiada, dentre outros, destinados a promover a efetiva tutela dos direitos humanos e fundamentais.

Destarte, a negociação judicial é uma realidade sem volta no país, sobretudo porque imprime celeridade, duração razoável do processo, busca a verdade real e uma melhor atuação do órgão ministerial e do poder judiciário na medida em que desafoga o acervo existente e produz uma resposta penal mais rápida e adequada.

A própria Constituição impõe a duração razoável do processo (após a EC nº 45/2004), a dignidade da pessoa humana, ao debelar o que a vitimologia entende como revitimização secundária, além da promoção dos direitos humanos, na medida em que passa a evitar processos judiciais eternos e todo o seu peso que representa às vítimas, acusados, testemunhas e atores processuais.

Outrossim, impende aventar que o acordo de não-persecução penal primeiramente foi tratado na Resolução nº. 181/2017 do CNMP, a qual sofrera severas críticas, uma delas porque não submetia a homologação do aludido acordo ao poder judiciário, o que motivou ação de controle concentrado pela associação dos magistrados do Brasil questionando a constitucionalidade e legalidade, tendo a justiça negociada logrado mais êxito e aprovação após a inserção do instituto no código de processo penal, com o advento do pacote anticrime (Lei nº 13.964/19).

De igual sorte, a Lei nº. 8.429/1992 permite a avença no bojo de atos de improbidade administrativa com os denominados acordos de não-persecução cível, sem falar no código de processo civil que preconiza a negociação entre as partes sobre prazos e discussão da lide. Cabe obtemperar que no âmbito da justiça laboral, com a edição da intitulada reforma trabalhista (Lei nº. 14.467/2017), outorgou-se às partes componentes do acordo ou convenção coletiva mais autonomia na medida em que buscou prestigiar princípios, como da intervenção mínima da justiça do trabalho, boa-fé dos participantes, ficando o magistrado do trabalho adstrito à análise de questões formais, sem se imiscuir no mérito das cláusulas entabuladas, mas tão somente nos vícios previstos no artigo 104 do Código Civil, em consonância com o artigo 8º, 3º, da CLT. Sabe-se, também, que muitas diatribes advieram com a reforma trabalhista, sobretudo de sindicatos, central única dos trabalhadores e até mesmo da OIT (suposta ofensa a Convenção nº 98).



Nesta senda, o instituto em comento funciona como uma garantia constitucional e de promoção dos direitos humanos, porém, há necessidade de mais avanços e discussão de eventuais limites calcados em determinados crimes, ofensa a bens jurídicos tutelados, cominação de penas, cláusulas infensas à negociação, métodos alternativos de decidir causas judiciais, onde é usado o juiz arbitral, a conciliação, o incentivo econômico na solução dos litígios fora dos tribunais, dentre outros.

Com isso, faz-se necessário que haja uma pesquisa científica que trate este assunto com maior preocupação, abordando de forma detalhada e minuciosa toda a problemática que circunda a justiça negocial e o seu alcance.

Propõe-se elaborar uma análise apurada para saber se é válida, possível e viável a propagação da justiça negociada, para fomentar a promoção dos direitos humanos por parte do Ministério Público, de forma a garantir que as vítimas e investigados sejam assistidos e tenham a concretização de seus direitos. Contudo, analisar-se-á o aspecto teórico paralelamente à *praxis* na seara extrajudicial e judicial.

Este estudo é fundado em vasta pesquisa bibliográfica e documental acerca do objeto de estudo, vale dizer, o instituto da justiça negociada. A análise de suas facetas foi orientada pela contraposição e contradição de ideias, consistindo em uma observação direta da realidade antagônica do sistema de justiça como um todo, e que culminou em uma proposta de intervenção a ser discutida teórica e academicamente com os que vivenciam tal realidade.

O método empregado para a consecução deste trabalho é o fenomenológico, o qual se baseia na inquietação do pesquisador no instituto em testilha e busca demonstrar que o objeto de estudo é encarado como um fenômeno, com implicações sociais, segundo a perspectiva dos sujeitos, dos participantes da situação.

Portanto, o estudo em evidência mostra-se de extrema importância já que abordará vários aspectos inerentes ao instituto, desde sua conceituação e origem no Brasil até seus reflexos diretos na condução dos procedimentos extrajudiciais e judiciais.

2 DIREITOS HUMANOS E MINISTÉRIO PÚBLICO

Por ser uma instituição incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público se propõe a resguardar também os direitos humanos, os quais incluem os direitos fundamentais previstos na Carta Magna de 1988. Além do controle de efetivação das políticas públicas, espera-se que todas



as ações voltadas à sociedade visem garantir a dignidade da pessoa humana (GOMES, 2011).

Nesse contexto, a posição relevante do Ministério Público encontra-se estampada no artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil, notadamente a competência de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços públicos aos direitos assegurados na referida norma, especialmente no que se refere à vida, à liberdade, à igualdade, à saúde e à educação (FERREIRA FILHO, 2009, p. 138).

A atuação ampla do Ministério Público pode relacionar-se com os direitos humanos na própria situação concreta. Não se deve esquecer que ao agir ou ao fiscalizar, o *Parquet* estará apurando eventuais ameaças ou violações, de forma a transformar a realidade, buscando a efetividade das medidas pertinentes, as quais buscam concretizar os direitos humanos consagrados no ordenamento jurídico. Dessa forma, o Ministério Público faz-se presente como peça fundamental para implementação de políticas públicas.

Partindo de uma perspectiva de Mazzilli (1989), o Ministério Público poderá, então, ser órgão interveniente em prol do interesse público protegido. No que diz respeito à seara criminal, por exercer exclusivamente a função acusatória, cabe a perseguição e responsabilização dos autores de atos ilícitos perpetrados contra a vida, a liberdade, a integridade física, o meio ambiente e outros, e a consequente reparação e proteção dos direitos das vítimas, e, por fim, promover, privativamente, a ação penal pública.

De tudo isso, engana-se a pensar que essas atribuições não se interligam com a promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público. Além de proteger as vítimas das infrações penais, o órgão acusatório não deve se valer do poder persecutório para cercear os direitos inerentes aos investigados. Assim, resta clara a dupla função, haja vista que antes de acusatório é fiscal da ordem jurídica. A independência do órgão acusatório para deliberar conforme sua convicção vai ao encontro dos pressupostos que se aguarda na concretização dos direitos humanos, independentemente se estar-se-á diante de vítima ou réu.

A doutrina de Marum (2006) chama atenção para a atuação do Ministério Público na esfera penal, na observância de princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e do juiz e promotor naturais, vez que todos eles fazem parte do macrossistema de direitos humanos, pois não se pode privá-los a qualquer pessoa, ainda que em condição desfavorável perante as instituições de justiça. Resumindo: a perda da liberdade não significa perda da dignidade que, por sua vez, está incluída no arcabouço dos direitos humanos.



Acerca dessa discussão, registra-se a necessidade de não se fazer da sanção pretexto marginal para a intolerância de direitos e garantias aos indivíduos. O Ministério Público, nesse cenário, deve justamente buscar o equilíbrio necessário para a passividade acerca do dilema. Para Casa-
ra (2015), fazer o Ministério Público como protagonista da acusação e sustentação da pretensão em juízo pode proporcionar a reformulação estrutural de sua própria potencialidade, de modo que o tradicionalismo (oferecimento da denúncia) pode permitir novas adaptações voltadas à negociação e alternativas mediativas capazes de ser eficientes na recomposição de bens jurídicos.

A interface do Ministério Público (garantir) dos direitos humanos e resolutivo, através de negociações fora do contexto de justiça estatal, potencializa a atuação social com ênfase na transformação social anteriormente citada e associada à concretização dos direitos humanos. Tal comparativo se faz com o Promotor de Fatos *versus* o Promotor de Gabinete, estando aquele bem mais perto da realidade social, com firmamento de parcerias e usando da criatividade para alcance dos direitos humanos a quem lhe falta (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015).

A sincronia entre Ministério Público e direitos humanos foi ressaltada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Nas palavras de Almeida e Oliveira (2015, p. 83): “é imprescindível a consolidação de uma cultura institucional do Ministério Público que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas”. A busca pela performance modernista já pode ser observada pela existência de institutos negociadores, cabendo ao Ministério Público a realização, desde que atendidas as exigências legais. Todavia, importa saber quais circunstâncias envolvem a realização extrajudicial de tais negócios e quais são as perspectivas de eficácia na atuação ministerial que deve priorizar a promoção dos direitos humanos.

3 JUSTIÇA NEGOCIADA

Sob influência de tradições jurídicas do *common law*, a prevalência da atuação das partes em detrimento da condução judicial inaugura o chamado *plea bargaining*. Tal fenômeno resta aparente quando o acusado renuncia ao direito de ser processado e julgado, devendo confessar o ilícito em troca de redução de sanção e/ou aplicação de condições, de forma a evitar o processamento criminal pelo Ministério Público (HEUMANN, 1978; MAYNARD, 1984).



Nas lições de Sánchez (2010), as premissas de “verdade” e “justiça” não parecem ser prioritárias na justiça negociada, pois encontram-se em segundo plano, enquanto que os novos paradigmas apontam para a aplicação do Processo Penal de modo a torná-lo mais célere, efetivo e negocial.

No Brasil, a atração de uma justiça negociada já podia ser vista nos instrumentos voltados ao consenso previsto na Lei nº 9.099/1995. Destaca-se a transação penal, a qual o membro do Ministério Público e o ofensor podem firmar um acordo para que este possa se livrar da ação penal, cuja competência privativa é do *Parquet*, observados requisitos legais, desde que assumida uma obrigação oferecida por aquele, fundamentada em penas restritivas de direitos ou multa (SOBRANE, 2001).

Por óbvio, por estar ativamente na barganha, o Ministério Público não deve desfalecer sua face de *custos juris*, uma vez que os efeitos de eventual acordo firmado podem, a depender do caso, ter reflexos para além das partes. A discricionariedade também precisa ser controlada em nome do bem-estar coletivo, de modo que o alcance do interesse público e observância dos direitos humanos estão intrinsecamente ligados à disponibilidade do exercício da ação penal.

Dito isso, as medidas inovadoras da Lei nº 9.099/95 podem caracterizar o início da justiça penal negociada no Brasil, ainda que aplicada ligeiramente (GORDILHO, 2009), já que a inovação da transação penal, de grosso modo, caracteriza apenas uma espécie, *plea of nolo contendere*.

Para Albergaria (2007, p. 20):

É curioso notar que onde, em outros ordenamentos processuais penais, se consagram formas especiais de processo que visaram tratar certas formas de criminalidade através do consenso, não raro se enveredou por soluções mais próximas da *plea of nolo contendere* do que do puro e simples *plea of guilty*, nomeadamente nele se consignando que a decisão se formasse sobre o acordo não teria valor na jurisdição cível – é o caso, por exemplo, da decisão condenatória resultante do acordo no âmbito do processo de *applicazione delle pena su richiesta delle parti* do processo penal italiano (artigo 445.º, n.º 1 do Codice de Procedura Penale, onde se consagra ainda que a pena não terá eficácia na jurisdição administrativa), ou daquela outra resultante da <<transação>> do direito brasileiro, trazida pela Lei 9.099, de 26 de Setembro de 1995 [...].



O outro instituto intitulado de acordo de não persecução penal acompanha discussões mais recentes, pois foi incluído no Código de Processo Penal, por meio da Lei nº 13.964/2019. Vejamos o artigo 28-A:

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: I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. (BRASIL, 1941).

Antes disso, por meio da Resolução nº 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, a previsão do acordo de não persecução penal já previa a possibilidade de o *Parquet* deixar de oferecer a devida ação penal na hipótese de acordo com o autor da infração, desde que cumpridos determinados requisitos. Diante de muitas polêmicas, a previsão regulamentar do instituto proporcionava uma reflexão acerca da constitucionalidade e também da convencionalidade.



Nesse cenário, existem dois lados da moeda que podem ser questionados e envolvem a participação do Ministério Público como condutor de uma justiça negociada. A um, a novel regulamentação que hoje está prevista na lei antecipou um novo modelo para o processo penal, com conteúdos que colocam em risco a obrigatoriedade da ação penal. A dois, o conteúdo da proposta inovadora encontra-se em harmonia com tratados e convenções internacionais de direitos humanos que zelem pela desburocratização e celeridade dos órgãos de sistema de justiça, propiciando um descongestionamento da justiça criminal, sem atropelos de direitos e garantias fundamentais.

Quando se trata de efetivação de direitos humanos não existe receita pronta que possa ser aplicada pelos órgãos de justiça criminal. Dependendo da circunstância, o Estado promoverá as ações necessárias para cumprir ao que determina as Cartas Políticas nacionais ou transnacionais. A preocupação deve pairar na busca pelo atendimento dos direitos mínimos, independentemente a posição da pessoa, ou seja, se ela for acusada, na fase pré-processual deve-se certificar de que seus direitos e garantias individuais estão sendo observados. De igual forma, caso o Estado inicie o processamento criminal em desfavor do réu, o controle para que seja atendido o devido processo legal torna-se prioritário.

Portanto, a defesa do instituto que pode trazer benefícios práticos ao sistema de justiça resume-se nas palavras de Aras (2019, p. 320-321): “O acordo de não persecução penal não viola a legalidade nem o devido processo legal, porque é mero ajuste para não exercício do direito de ação pelo seu titular, na forma de um arquivamento condicional” [...]. Por outra perspectiva, correntes doutrinárias contrárias ao acordo de não persecução penal colocam o Ministério Público em uma situação suprema de poder, pois chamam atenção para a fiscalização do acordo pelo representante ministerial que não teria isenção própria para separar as funções inerentes do sistema acusatório: acusar e julgar, desrespeitando, assim, princípios e normas básicas do Estado Democrático de Direito (BARROS; ROMANIUC, 2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo crucial discutir a aplicação da justiça negociada como meio de promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público, uma vez que compete ao órgão ministerial atuar como fiscal da ordem jurídica, zelando pelo respeito aos poderes públicos, observando direitos humanos e fundamentais, dentro de suas atribuições e mecanismos utilizados para a defesa da sociedade, nas esferas judicial e extrajudicial.



À guisa dos debates enfrentados, tem-se as seguintes conclusões: a aplicação da justiça negociada cresce vertiginosamente no país, representando uma solução minimamente adequada, uma vez que desafia o numeroso acervo judicial, colima com os direitos humanos ao não permitir a eternização de processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, garantindo ainda uma resposta penal razoável, a solução das lides e a dignidade da pessoa humana.

Em contrapartida, para melhor aperfeiçoamento há premente necessidade de integração entre os órgãos do sistema de justiça, incentivo aos membros ministeriais para adoção da negociação como pilar, assim como um melhor debate acerca dos limites para a justiça negociada.

Por fim, apesar das limitações inerentes à pesquisa em forma de artigo, no que concerne ao alcance do objetivo proposto, qual seja, o de contribuir com a aplicabilidade da justiça negociada como meio de promoção dos direitos humanos pelo Ministério Público, pontua-se que se trouxe a temática à baila perfilhando para um melhor entendimento, sem, no entanto, esgotá-la cabalmente.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, S. P. de. **Plea bargaining**: aproximação à justiça negociada nos E.U.A. Coimbra: Almedina, 2007. 160 p.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. *In*: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de. Mecanismos autocompositivos no sistema de justiça. *In*: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.



ARAS, Vladimir. **Acordo de não persecução penal**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARAS, Vladimir. **Comentários ao pacote anticrime**: a natureza jurídica do ANPP. 2020. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2020/05/18/comentarios-ao-pacote-52-anticrime-6-a-natureza-juridica-do-anpp-e-a-recusa-a-suacelebracao/#:~:text=Diante%20disso%2C%20a%20Defensoria%20Publica,de%20re%20cusa%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico>. Acesso em: 10 out. 2021.

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. **Estudo completo de não-persecução penal e o novo procedimento investigatório criminal** (Parte I). Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/09/12/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-eo-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-i/>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1941.

BOLWERK, Aluísio Alencar; LIRA, Vera Nilda Álvares Rocha. A implementação dos direitos humanos a partir do acesso ampliado à justiça: uma análise à luz dos métodos autocompositivos do Ministério Público. **Revista Duc In Altum - Cadernos de Direito**, v. 13, n. 29, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22293/2179-507x.v13i29.1463>.

CASARA, Rubens R. R. **Mitologia processual penal**, São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese (Doutorado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. 577 p.

GORDILHO, H. S. Justiça penal consensual e as garantias constitucionais no sistema criminal do Brasil e dos EUA. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 9421-9437.

HEUMAND, Milton. **Plea bargaining**. Chicago. The University of Chicago Press, 1978.



MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e direitos humanos**: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos. Campinas: Bookseller, 2006.

MAYNARN, Douglas W. **Inside plea bargaining**. New York: Plenum Press, 1984.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

SÁNCHEZ, Jesus-Maria Silva. **A expansão do direito penal**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, Sandoval Alves da. **O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

SOBRANE, S. T. **Transação penal**. São Paulo: Saraiva, 2001.



CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA INCLUSIVA O PROGRAMA CONTAS NA MÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO*

*Cesar Veiga Arruda***

Resumo: O presente artigo discute a importância do controle social para aperfeiçoar o controle da gestão pública. Procura-se verificar se o controle social contribui para pautar a atuação morosa e ineficiente do Estado brasileiro, considerando-se a existência de demandas sociais cada vez mais urgentes; assim como se tenta colocar em xeque como a finita origem de recursos públicos atende aos interesses da coletividade cada vez mais iminentes. São discutidos os principais modelos de controle social quanto aos aspectos conceitual e legal. Este artigo partirá do Programa “Contas na Mão” do Ministério Público Estadual do Maranhão que alicerçou de forma institucionalizada, coordenada e metodológica o controle social no Estado; serão verificados os desdobramentos desse Programa com a finalidade de analisar a sua efetividade.

* Artigo apresentado à Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual do Maranhão como requisito à obtenção de grau de especialista.

** Pós-Graduado no Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública pela UEMA (2016). Pós-Graduado no Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Auditoria pela Estácio (2002). Graduado em Administração pela UEMA (2007). Graduado em Ciências Sociais pela UFMA (2006). Graduado em Ciências Contábeis pela UFMA (1990). Teve experiência como Auditor de Contas Externo no TCE-MA. Atualmente é Analista Ministerial – Contabilidade no MPMA.

Palavras-chave: cidadania; controle social; transparência; responsabilidade; avaliação de políticas públicas; controle interno; controle externo; prestação de contas; governabilidade; governança.

Abstract: This article discusses the importance of social control to improve the control of public administration. It seeks to determine whether the social control helps to guide the slow and inefficient performance of the Brazilian State, considering the existence of social demands increasingly urgent; as well as trying to put in check as the finite source of public resources in the best interest of the increasingly imminent community. The main models of social control are discussed as the conceptual and legal aspects. This article will leave the Program “Accounts in hand” of the State Prosecutor of Maranhão that its foundations institutionalized, coordinated and methodological way social control in the state; the developments of this program in order to analyze its effectiveness will be verified.

Keywords: citizenship; social control; transparency; responsibility; evaluation of public policies; internal control; external control; accountability; governance.

1 INTRODUÇÃO

O campo de forças entre o Estado e a sociedade civil que se vive hoje no Brasil não é dos mais favoráveis às variáveis demandas sociais *versus* finitos recursos públicos; portanto, a governabilidade e a governança estão em descompasso às demandas sociais brasileiras.

Considerando a visão de Coelho (2009) sobre a governabilidade é possível entender o motivo que tem levado a burocracia estatal a não atender eficazmente os anseios da sociedade brasileira, já que o aparato administrativo burocrático tornou-se refém de um Governo empobrecido e maculado pelo chamado “Presidencialismo de coalizão”¹; por sua vez quanto à governabilidade:

Em todos os regimes, democráticos ou não, a força do governo dependerá também da sua capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em

¹ No “Presidencialismo de coalizão” há forte preponderância da figura do Poder Executivo, onde o padrão organizacional do Poder Legislativo é dominado pela agenda do Presidente da República que dispõe dos meios para apoio partidário e de certa forma força o Congresso Nacional a ceder, conforme trata Limongi (1998).



políticas públicas que produzam resultados na sociedade, dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar. Para isso, o governo depende também de um aparato administrativo capaz de transformar as suas diretrizes em atos e da capacidade de alocar recursos sociais para realizá-los. Todo esse complexo conjunto de exigências foi denominado de requisitos, ou elementos, da governabilidade. (COELHO, 2009, p. 21).

Já na governança, no conceito de Coelho (2009), é possível inferir que o papel condutor do governo já não ecoa mais nos segmentos sociais. A ponte entre a sociedade e o Governo se desfez, diluiu-se. Coelho (2009, p. 22) narra a governança como:

O foco deixa de ser a capacidade interventora e indutora do Estado e passa a se concentrar no seu papel de coordenador dos diversos esforços – públicos e privados – para produzir benefícios coletivos. Independentemente de quão frágil ou promissor seja esse novo conceito, ele tem a virtude de voltar a atenção para as relações desejáveis entre Estado e sociedade.

Teixeira (2005) confirma essa crise que nada mais é que a crise do contrato social. Ressalta-se que o contrato social surgiu dada a condição miserável da humanidade, que, em seu “estado da natureza”, levou à celebração de um pacto que originou o moderno Estado – é a visão de Hobbes apresentada por Coelho (2009).

Para Carlos (2009), existem “conflitos de agenciamento” quando considera o Estado como uma organização em que há um conjunto de “contratos complexos”, tendo, de um lado, os cidadãos (os proprietários dos recursos econômicos), do outro, os agentes públicos (os agentes políticos ou os governantes em grande parte eleitos pelo voto). Todavia, estes últimos são os responsáveis pelo uso e controle dos recursos, que são escassos.

Para Ceneviva (2011), os agentes públicos são as figuras dos governantes e da burocracia.

Como se vê, diante de tanto conflito, surge a necessidade da implantação de elementos que permitam aos proprietários (a sociedade civil) a fiscalização da gestão dos (seus) recursos.

Desde o século XIX Marx e Engels vaticinam que a contradição do desenvolvimento do capital limita o desenvolvimento social. No século



XX, o modelo neoliberal, como prática político-econômica, solidificou o distanciamento do Estado da sociedade civil.

Coelho (2009, p. 73) apresentou a evolução política dos modelos de “Estado” até o neoliberalismo:

Mas independentemente da trajetória singular de cada país, é possível identificar claramente quatro padrões de relação entre Estado e mercado que foram sucessivamente dominantes em todo o mundo: o Estado liberal até a Primeira Guerra Mundial; o Estado de bem-estar social e o Estado socialista, que são contemporâneos um do outro; e o Estado que iria emergir do declínio de ambos, por muitos chamado de Estado neoliberal” (grifo nosso).

Advêm daquelas questões desdobramentos como “conflito”, “contradição” e “distanciamento”. Teixeira (2005) as responde com o pensamento de Bresser Pereira: “No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classe, o poder político deriva da sociedade civil”. Contudo, vimos que a sociedade civil se apegou diante do poderio e do arsenal do capital.

Para Palhano (2005), o poder dos mercados globais é descomunal, atropela o Estado-nação, fazendo com que a produção (do capital) não dependa mais do poder estatal.

Do problema do descompasso entre o capital e o Estado responde Coelho (2009) com o modo de ver de Max Weber: “o que caracteriza o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força em uma sociedade” e sobre o poder social acrescenta:

Isso significa que apenas as organizações estatais – e nenhuma outra – têm o reconhecimento da população para estabelecer regras a serem obedecidas por todos, administrar a justiça, cobrar impostos, julgar e punir os infratores das regras comuns. (COELHO, 2009, p. 16).

Diante desses fatos percebe-se o quão necessário é a reinvenção dos poderes públicos do Estado brasileiro, devendo-se dar papel relevante à sociedade civil. Todavia a reforma estatal exigiria uma complexa engenharia diante do atual modelo de produção – o capitalista. Porém a única certeza que se tem é que o caráter do capitalismo contemporâneo traz cada vez



mais novos formatos de intolerância e uma sociedade assustadoramente desigual.

Ademais qualquer Estado tem caráter monopolista afirma Coelho (2009) quando aborda o pensamento de Norberto Bobbio ao indicar as duas características do Estado: a “universalidade” (em que toma decisões em nome da sociedade) e a “inclusividade” (onde nenhuma esfera da vida social fica fora do alcance da intervenção estatal).

A prática neoliberal açodou esse diapasão social. Vimos o distanciamento do Estado “protetor” vislumbrado na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Teixeira (2005) assegura que temos uma “guerra” entre o “cidadão participante” e o “cidadão protegido”, que leva a ter uma sociedade e um Estado separados, porém contíguos.

O mesmo Teixeira (2005) completa que não se pode esquecer o papel do Estado na correção das “falhas de mercado” – quando vemos o liberalismo de XIX, não podemos esquecer do Estado como empecilho ao investimento privado. Tínhamos, portanto, um mercado autorregulável que dispensava a intervenção estatal.

Além disso, os anos 80 (do século XX) trouxeram uma onda de desestatização das relações econômicas e sociais com a revalorização do mercado – a *praxis* neoliberalista aniquilou os Estados “do bem-estar social” e os “socialistas”, que ainda vieram sofrer com novos rumos dos impactos tecnológicos.

O “Estado mínimo” foi a força motriz que colocou a sociedade civil em alerta, pôs em xeque direitos (civis, políticos e sociais) conquistados desde a Revolução Francesa (século XVIII); a democracia representativa apequenou-se; a quimera do “Estado desenvolvimentista” dos anos 60 e 70 (do século passado) se foi. Aqui nem bem se acertava quando “novas” imposições políticas neoliberais se impuseram.

Os ideais do neoliberalismo – como reformulações do liberalismo –, trouxeram novas valorações para a economia mundial, e, consequentemente, para a sociedade civil; impuseram nova reestruturação produtiva, isto é, foi uma nova era aliado ao “capitalismo globalizado”.

Esses movimentos neoliberais e o capitalismo globalizado dotaram-se de forte caráter destrutivo com os quais adveio um Estado mínimo, que trouxe profunda agudeza nas relações estatais com a sociedade.

A máxima expressão neoliberal foi representada pelo disciplinamento fiscal com vistas à eliminação do *déficit* público, que, aliada à liberalização financeira, possibilitou a internacionalização do capital o que causou a dependência dos países emergentes ao capital estrangeiro (de paí-

ses desenvolvidos); o receituário incluiu privatizações e quebras de monopólios estatais com desregulação da economia.

Essa agenda trouxe uma “lógica destrutiva” com sequelas sociais e políticas, tendo os termos neoliberalismo e globalização formatado os discursos políticos, principalmente na década de 90 (século XX).

Para Coelho (2009, p. 101), isso se baseou no seguinte tripé: desregulamentação, privatizações e abertura dos mercados:

[...] a desregulamentação focou, em especial, as relações de trabalho, pois a quantidade de leis e de restrições trabalhistas criada pelo Estado de bem-estar social inibiria as contratações pelas empresas, impedindo a criação de empregos. Portanto, ao invés de proteger os trabalhadores, os diversos direitos e garantias inscritos na legislação os estariam condenando ao desemprego.

A favor das privatizações, alegava-se que as empresas de propriedade do Estado seriam ineficientes e deficitárias, porque mantidas sob a proteção do poder público ao abrigo das leis do mercado. A consequência dessa ineficiência resultaria em crescentes déficits a serem cobertos pelos contribuintes.

[...] a abertura dos mercados nacionais para a concorrência internacional, única forma de produzir uma modernização de todos os setores da atividade econômica, conferindo-lhes eficiência e competitividade [...]. (grifo nosso).

Essa nova face (e fase) para o crescimento econômico perpassa pela desregulação do mercado, visto que o excesso de regras e controles estatais inibiam investimentos privados.

A privatização como mote se devia ao fato de termos estatais ineficientes, que resultavam em crescente *déficit* fiscal. Isso gerou o aumento das desigualdades sociais e maior concentração de renda.

A globalização aumentou demais a vulnerabilidade em nossas sociedades, tornou as economias “emergentes” reféns – vimos como fruto dessa “reorganização do capital internacional” a recente crise financeira de 2008 espalhada em escala planetária.

Na visão de Leite Júnior (2009), essa crise é considerada como a maior no sistema financeiro desde a de 1929, e trouxe aflição para os agentes econômicos que ainda sentem seus desdobramentos: a queda do crescimento



econômico; a redução de preços de *commodities* (agrícolas e minerais); declínio da cotação do petróleo – esse conjunto gera outras sucessivas crises (fiscal e política) em Estados esbanjadores como o nosso.

Portanto, nossa sociedade tem o direito, constitucional por certo, de saber do uso da aplicação dos recursos públicos, principalmente nesse cenário nada promissor.

Urge uma necessidade sinérgica do controle social com os controles interno e externo dos poderes públicos.

Cabe ao Ministério Público, como ao Tribunal de Contas, conduzi-rem a sociedade civil rumo ao controle social.

Emerge o controle social desse quiproquó vindo pautar demandas sociais subestimadas pela atuação morosa e ineficiente do nosso modelo de Estado, que, diante de obrigações sociais constitucionais, tenta se equilibrar com finitos recursos para cumprir metas governamentais.

Desse disjuncto – o Estado e os interesses da sociedade – um novo ator, importante, entra em campo: o controle da sociedade.

O controle surge visto que a sociedade civil encontra um Estado perdulário, quebrado e descontrolado, com excessivos gastos, que usa práticas “políticas” ortodoxas que maculam conquistas sociais alcançadas com a Carta de 1988.

O controle da sociedade propicia um ambiente cuja discussão possui expansões e digressões já que temos uma coletividade querendo resolutividade diante de tantos descasos com o erário, com os recursos públicos.

Sabe-se o quanto nossa sociedade é refratária ao tema controle social, principalmente devido a aspectos culturais advindos com nossa formação, daí assinala Carlos (2009, p. 17) que:

Entretanto, essa participação tem se defrontado com dificuldades, seja no aspecto estrutural das instituições públicas, seja no aspecto cultural, com uma sociedade que ainda não está acostumada a exercer o seu direito de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, haja vista o seu baixo conhecimento técnico, muitas vezes, sobre a área. Importante, neste sentido, é a atribuição que pode assumir o controle institucional, no sentido de contribuir com ferramentas que propiciem, a partir de seus relatórios e recomendações, auditorias e fiscalizações, facilitando o controle social da aplicação dos recursos públicos.



Sabemos que a norma constitucional determina o papel do Ministério Público como defensor de direitos difusos e do interesse social, que visa resguardar o erário de lesão, do desvio, do malbaratamento ou sua dilapidação.

O *Parquet*² assume importante relevo, passando ser um dos atores cruciais na fecundação desse controle, instrui-nos Chai (2007, p. 92) sobre o Ministério Público:

Se ao Ministério Público é deferida a legitimidade para o exercício da defesa dos direitos inscritos nas Constituições Federal e Estadual visando-se-lhes a garantia ao respeito (cf. art. 127, da CF e art. 27, lei 8625/93), e portanto da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, é certo que lhe é atribuída a legitimidade processual inicial, concorrente e subsidiária para ingressar em juízo objetivando responsabilizar os gestores do dinheiro público [...]. (grifo nosso).

Nessa esteira Carlos (2009, p. 38) diz que o órgão ministerial:

Como fiscal da lei nesta rede, estaria o Ministério Público, com a responsabilidade diante do patrimônio público em geral, funcionando como guardião da sociedade, vigilante da ordem e do respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados aos cidadãos.

Em 15 de abril de 2004, o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), lançou o Programa “Contas na Mão”, com o qual buscavam desenvolver ações integradas e permanentes visando à garantia da apresentação de prestações de contas dos gestores públicos e formar uma cultura de transparência fiscal no Maranhão tendo-se como célula fundamental o cidadão.

Sinaliza-se o Estado do Maranhão possuidor de “dados negativos”, já que atende de forma precária as demandas sociais; portanto o MPMA

² *Parquet*, no ramo do Direito, significa Ministério Público ou faz referência a um membro do Ministério Público. Apesar do termo não ter referência direta no texto das leis, é de uso frequente no meio jurídico.



buscou a maximização de direitos coletivos ainda não alcançados por grande parcela de maranhenses.

Este artigo vai apresentar as bases metodológicas do programa, sua importância para disseminar o controle social como uma proposta de indução da sociedade combater a corrupção no território estadual.

O objetivo geral do trabalho foi compreender como o programa contribuiu para fomentar o controle social no Maranhão, prevenindo e combatendo a corrupção no espaço local.

Tem como objetivos específicos apresentar a metodologia empregada e analisar os resultados alcançados.

O tema, portanto, se deve ao fato de que a nossa sociedade tem o direito constitucional de saber a correta aplicação dos recursos públicos por meio do controle social.

Frisa-se o papel do controle social com os outros controles estatais (interno e externo), existentes, consoante determinação constitucional.

Para Malafaia (2011), os controles estatais (ou institucionais) e os sociais não são antagonistas, complementam-se; o controle é contraponto ao que é consagrado como características da Administração Pública brasileira: ser patrimonialista, ser personalista, ser clientelista, de compadrio e de barganha – conforme Bergue (2010).

A administração do Estado brasileiro compõe-se da miscelânea de má gestão, corrupção e ineficiência, que são práticas administrativas frequentes e nocivas aos interesses públicos.

Para solução disso, é necessária, como diz Carlos (2009), a reforma do nosso Estado, resgatando-se a responsabilidade pública, com o controle social, é o produto fecundo para aperfeiçoar a máquina estatal aliado à modernização do processo democrático.

O neoliberalismo, quando reduziu o escopo estatal (ao transferir funções estatais para o setor privado), trouxe no seu ideário, por incrível que pareça, a necessidade da participação social para o controle do Estado. Isso foi pregado por organismos internacionais como o Banco Mundial, conforme apontou Carlos (2009, p. 46):

Organismos internacionais como o Banco Mundial (1997) passam a perceber a necessidade da participação da sociedade civil dentro da agenda de reformas propostas aos países em desenvolvimento, onde verifica necessária a redução do escopo do Estado por meio da transferência de funções estatais ao setor privado, da descentralização financeira e administrativa



para os níveis locais e da criação de mecanismos que promovam a participação popular.

O que me motivou neste trabalho foram dois pontos fundamentais: primeiramente, fui um dos atores na construção do processo do programa enquanto servidor efetivo do MPMA; segundo, devido ao debate virtuoso da “cidadania representativa” que fez emergir outra discussão que é a “cidadania inclusiva” (ou “cidadania participativa”). Esta última, vimos, em muitos aspectos, eclodir em manifestações de rua do Brasil nos últimos anos, principalmente no ano de 2013, conhecidas como “jornadas de junho de 2013”.

Sobre os variados modelos de cidadania infere-se que o voto não nos dá a única circunscrição da representatividade, deve-se ir além dele para a participação ou inclusão do cidadão. Sobre isso o autor Chai (2007, p. 7) diz:

No processo democrático o cidadão se torna o centro da sociedade. Existe o primado de que todos são iguais por essência. A igualdade deixa de ser apenas de fato e passa a ser de direito. – Assim, uma teoria da Cidadania Participativa compreende as formas e os meios pelos quais os cidadãos podem exercer a cidadania diretamente ou não. E quando não o fizer diretamente possam realizar o controle por quem o exerça. É preciso deixar firmado que votar e ser votado não traduz toda a participação e a força de controle que o povo pode e deve exercer em razão da administração pública. (grifo nosso).

Vejo, portanto, que nossa sociedade necessita ser protagonista nesse ambiente antagônico, que, de um lado, apresenta poucos recursos públicos, noutro uma excessiva demanda por serviços públicos. E no meio disso tudo, um Estado ineficiente. O tema proposto requer mudança do nosso perfil cultural.

Devemos ter um corpo social questionador de sua problemática, com atores mais participantes quebrando os paradigmas impostos há séculos pela “democracia representativa”, isto é, deixar de sermos “apenas” eleitores.

O MPMA tentou a tarefa de conduzir um programa que propunha esse mérito.

Não pretendo esgotar o tema, mas há a intenção do alerta para os benefícios do empoderamento da coletividade em assuntos que dizem res-



peito à otimização da aplicação de recursos públicos. Essa discussão não se dissocia da seara democrática.

O Estado brasileiro sempre esteve impermeável às mudanças. A cidadania sempre foi vista como utopia num Estado gastador.

Portanto, com essas questões tenciono refletir inicial e objetivamente sobre a proposta inovadora de controle social no espaço local.

Acredito interessar ao Estado ter um corpo social como aliado, pois é a ele que se dedica a “emperrada” máquina pública.

Malafaia (2011) afirma que são necessários controles que vão além dos baseados em atos da Administração Pública (os documentais), devendo ultrapassar levantamentos contábeis.

Já Carlos (2009) assevera que o cidadão não se preocupa com formalidades jurídicas, mas com a “evidenciação dos fatos econômicos e financeiros”, de modo que seja possível a avaliação da execução dos projetos e das atividades públicas, assim como do cumprimento de metas e sua efetividade.

Também afirma Carlos (2009) a necessidade da transparência das atividades governamentais, que é um dos ofícios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A transparência deu mais crédito ao controle social e impulso à nossa cidadania.

A LRF consagrou a transparência da gestão como um instrumento de responsabilização fiscal estimulando mais ainda o controle pela sociedade.

2 CONTROLE SOCIAL

É necessário contextualizar a categoria controle em suas diversas faces e os seus desdobramentos no ordenamento jurídico brasileiro.

Serão apresentados os mais importantes conceitos da temática.

O Estado tem sido alvo frequente de cobranças da sociedade para fazer valer suas políticas públicas – é a “função social do Estado”, como aponta Carlos (2009), que está em jogo.

Se se parte da premissa de que existem políticas governamentais não condizentes com a função social estatal, e que a Administração Pública não se pauta no cidadão, o jogo tem de mudar. Deve-se almejar resultados satisfatórios, daí se buscar uma Administração Pública Gerencial.

Diante da dissociação, entre o objetivo estatal e as demandas sociais que, na maioria das vezes, é causada pela corrupção nos governos, Carlos (2009, p. 14) confirma que o “Estado gerencial” é o norte:

De outro lado, na contramão desta ótica gerencial, num cenário de recursos públicos cada vez mais escassos para o atendimento das necessidades da população, cada dia têm sido mais presentes notícias e informes sobre a má utilização de recursos públicos, sobre ações de corrupção. Nos últimos anos, não só o Brasil, mas a comunidade internacional passou a considerar a corrupção como um assunto prioritário.

Portanto, o controle busca, sobretudo, solucionar o real desencontro entre o Estado e os cidadãos. Para Siraque (2004, p. 93), o controle inscreve-se tanto na ciência jurídica como na ciência social:

Os doutrinadores da ciência jurídica falam da existência de diversas formas de controle da atividade administrativa do Estado, como “controle interno”, “controle externo”, “controle jurisdicional”, “controle administrativo”, “controle político”, “controle parlamentar”, “controle legislativo”, “controle a priori”, “controle a posteriori” e os cientistas sociais utilizam denominações como “controle social”, no sentido da sociedade estar, de alguma maneira, sendo controlada ou submetida a um determinado Poder [...].

Para o mesmo Siraque (2004), o controle social seria a expressão que promoveria ou restringiria a fiscalização da atividade administrativa do Estado pela sociedade.

O autor Malafaia (2011, p. 23) trata da abordagem do controle como:

Os controles exercidos sobre os gastos da administração pública transitam por diversas classificações. Quanto à extensão do controle pode ser de legalidade ou de mérito. Quanto ao momento de sua execução pode ser prévio, concomitante ou posterior. Há classificações ainda quanto ao papel que desempenha ou o órgão que o exerce, podendo o controle ser administrativo, político ou legislativo e judicial.

Carlos (2009) nos traz uma “abordagem horizontalizada” do controle, assegurando que o termo remete ao exame tanto pela própria Administração Pública como pelos poderes públicos ou quaisquer cidadãos – que tem



como fim corrigir a conduta do gestor público, que deve atuar conforme os preceitos legais, já que pretende atender as expectativas sociais.

Já Malafaia (2011, p. 22) sinaliza que o controle da atividade administrativa pública assegura boas práticas e almeja, sobremaneira, combater interesses que não sejam os da coletividade. Ele confirma que controle é inerente ao Estado de Direito, vincula-se, portanto, ao regime democrático:

[...] o controle da administração pública vincula-se intimamente com o estado democrático de direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo poder público (controle estatal) ou pelo cidadão (controle social) quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado.

Em seu trabalho, Siraque (2004) faz o mapeamento dos diversos usos do controle, assegurando que a palavra trata de “obrigações e responsabilidade” dos dirigentes públicos; noutra frente diz que significa um sinônimo de “fiscalização”; que existem duas formas de proceder a fiscalização: uma pelo sistema de controle interno e outra pelo controle externo. Enfim, quando há participação popular há controle social.

Aquele mesmo autor enfatiza também o papel do Judiciário no controle, o qual é feito quando o juiz julga de ofício.

Como se vê, o controle possui várias nuances. Para Silva (1994 *apud* SIRAQUE, 2004, p. 97), o controle tem a sua classificação em três sistemas:

A submissão da Administração à legalidade fica subordinada a três sistemas de controle: o administrativo, o legislativo e o jurisdicional. Qualquer desses controles objetiva verificar a conformação da atividade e do ato às normas legais. Deles o jurisdicional é o mais importante e se realiza com base na garantia de acesso ao Judiciário, mediante procedimentos ordinários, sumaríssimos e especiais, mormente pela utilização de um dos remédios constitucionais [...].

Continuou Siraque (2004, p. 98) desenvolvendo as mais diversas conceituações de controle quanto à sua forma objetiva, classificando-o em controle institucional (ou controles estatais que ainda teriam as subespécies de controle interno e de controle externo) e controle social. Tratou até do controle de constitucionalidade, que não é o foco deste artigo:



[...] a Constituição da República criou o **controle** de constitucionalidade dos atos normativos, cujo objetivo consiste, num primeiro momento, em instituir barreiras à introdução de normas inconstitucionais no cenário jurídico. Caso, no entanto, essas barreiras revelem-se ineficazes, estará armada uma segunda etapa do **controle**, onde a meta passará a ser o reconhecimento da inexistência da norma inconstitucional no sistema.

Siraque (2004) chega a criticar o uso desordenado pelo regramento jurídico brasileiro do vocábulo controle, pois é utilizado em diversos sentidos “sem uma reflexão maior”.

Noutra fonte Carlos (2009) informa-nos do “sistema de controle da Administração Pública”, que garante que o Estado atue conforme os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Essa “rede” representa a sociedade, que seriam os controles interno e externo.

Essa rede se fecharia com o controle social, valendo-se objetivamente de instrumentos jurídicos (*habeas corpus*, *habeas data*, mandato de segurança, entre outros remédios – que não são objetos deste artigo) e subjetivamente pelos movimentos sociais onde:

[...] a participação da sociedade civil surge da necessidade de melhorar o desempenho de programas e projetos ao incluir o ponto de vista dos seus beneficiários e dos cidadãos em geral, e de outro, como base para ampliar e aprofundar a democracia na medida em que o processo participativo educa os cidadãos para a democracia. (CARLOS, 2009, p. 46).

Há o embate levado a cabo por Siraque (2004, p. 113) entre controle social *versus* participação popular. Ele dá a posição de que o controle social garante os objetivos do controle da sociedade, que é constatar a “possibilidade” de vícios jurídicos emanados em atos do Estado, daí:

Ao poder político, denominaremos participação popular. Ao direito de controle das atividades do Estado, denominaremos controle social. Tanto a participação popular, quanto o controle social são exercícios da soberania popular. (grifo nosso).



Siraque (2004) argumenta que a participação popular é “o exercício de poder político”, por meio de instrumentos como a soberania popular, o plebiscito, o referendo, o voto, a iniciativa popular de lei, a participação em órgãos colegiados (que não serão objetos deste trabalho). Enfim, participação popular é a “partilha de poder”, diferindo de controle social, que não é “poder”. Controle social é acompanhamento do poder.

Já Carlos (2009, p. 46) diz que a participação popular, enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, objetiva o interesse comum pelas vias administrativas e judiciais. Seria o “direito de decidir junto” com a Administração Pública, opinando acerca das prioridades e da fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Carlos (2009, p. 46) também nos dá a classificação dos tipos de participação popular:

- (1) participação nominal seria caracterizada por uma encenação, não existindo participação de fato; a (2) instrumental seria a participação vista como maneira de alcançar a eficiência de projetos; a (3) representativa serviria para dar voz aos interesses da população e a (4) transformadora seria aquela entendida como empoderamento, o que, em última instância, significaria uma agenda controlada por baixo.

O mesmo Carlos (2009) apresenta como uma das formas eficazes da operacionalização do controle social os “conselhos de políticas sociais”, como Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal da Saúde, Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), dentre outros. Esses conselhos têm finalidades que vão desde o acompanhamento das políticas públicas adotadas até o parecer das contas da aplicação dos recursos.

Acrescenta Carlos (2009) sobre as dificuldades impostas na formação desse tipo de controle, pois o baixo conhecimento técnico da comunidade aliado à cultura brasileira do “não exercício do direito de fiscalização”, atrelados a entraves estatais, vão criar obstáculos à operacionalização do efetivo controle social.

O termo controle, noutra frente de argumento, seria a fiscalização de integrantes da sociedade civil das atividades do Estado. Ressalta-se que o cidadão não tem a possibilidade do poder de sanção jurídica aos agentes estatais.

É curioso ressaltar, afirma Siraque (2004), que a consagração do Estado põe de lado a sociedade e alguns interesses individuais, já que vem à



tona “a ideia de um Direito superior à vontade humana”, tudo isso já consagrado na declaração francesa de 1789, que reverberou mundo afora.

Voltando ao controle referido em vários artigos da nossa Carta Magna, em diversos momentos a norma constitucional diferencia a fiscalização do controle, às vezes dá sinonímia. Para Siraque (2004), em nosso mandamento constitucional, ambos os termos (controle e fiscalização) podem significar a mesma coisa e têm o mesmo objetivo, ainda acrescenta que julgar não é sinônimo de controlar, vindo admitir que o controle social é no sentido de “direito público subjetivo” (de fiscalização da função administrativa do Estado).

Siraque (2004) argumenta de forma excepcional que a palavra controle pode ser qualquer mecanismo que fiscalize as competências públicas, reprimindo-as, claro, quando exorbitem o interesse coletivo.

Quanto ao controle institucional, este está isento de participação direta da sociedade, sendo interno quando é a autofiscalização (nossa Constituição trata de “sistema de controle interno”), que é a viga mestra do controle institucional externo (exercido pelo Legislativo com apoio do Tribunal de Contas, que tem o poder-dever de fiscalizar). Ao passo que não se pode deixar de mencionar que o controle interno é dependente da vontade política dos agentes públicos.

Sobre tudo isso Siraque (2004, p. 108) diz que:

O controle institucional é um controle interno ao Estado, isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela Constituição para fiscalizar as atividades do Estado. É o poder do Estado controlando o próprio poder do Estado ou de quem faça as suas vezes, através dos princípios e regras prescritos pela Constituição.

A maioria dos juristas, como FAGUNDES (1968:86), leciona que existe um tríptico sistema de controle dos atos emanados da função administrativa do Estado: o legislativo ou político, o jurisdicional e o administrativo.

Para Siraque (2004), o controle interno é a autofiscalização, continua, “é a alma do plano da Administração Pública”, está previsto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição de 1988, ao passo que o externo teve como competência o Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas, estando previsto nos artigos 70 e 75 da mesma Carta Magna:



[...] é aquele realizado por órgão estatal estranho àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado. Os sistemas de controle institucional externo são, por exemplo, aqueles de competência das Ouvidorias, do Ministério Público ou dos Poderes Legislativos, auxiliados pelos Tribunais de Contas. (SIRAQUE, 2004, p. 110).

Enfim o controle institucional é entendido como o “controle do estado pelo Estado”, consoante conclui Carlos (2009).

Resumindo o controle é uma necessidade para o correto funcionamento da coisa pública, que numa abordagem horizontalizada, deve ser verificado tanto pela Administração Pública como pelo cidadão. Logo, conclui-se que o controle é uma “rede de instituições”.

Há outro argumento apresentado por Carlos (2009) – uma ideia de Di Pietro – sobre a “não possibilidade de controle direto pela sociedade”, o que seria efetivado por provocação dos órgãos competentes da própria Administração Pública.

Noutra esteira Carlos (2009, p. 47) trata da abordagem de Bresser Pereira, que afirma ser o modelo de controle social necessário como contraponto à nova Administração Pública gerencial, sendo uma medida compensatória para a redução do tamanho do Estado (oriundo do neoliberalismo):

Trata-se de ponto essencial no Plano de Reforma do Estado ao se perceber e revelar a necessidade de mecanismos de controle social que suprissem de forma concomitante a redução dos controles formais que são retirados por reestruturação da administração. Corroborando este sentido, Loureiro e Fingerhann (1992) percebem que a descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da administração, sob a denominação de controle social.

Voltando ao tema, dilui-se que o controle institucional recai sobre os próprios poderes estatais, é o Estado fiscalizando o próprio Estado; quanto ao social, é aquele realizado por alguém que não seja agente público, não é o governante nem a burocracia estatal. É necessário ressaltar:

Ao poder político, denominaremos participação popular. Ao direito de controle das atividades do Estado,



denominaremos controle social. Tanto a participação popular, quanto o controle social são exercícios da soberania popular. (SIRAQUE, 2004, p. 113).

Não é o fim deste artigo delinear profundamente a categoria participação popular, contudo entender o controle social, porém vê-se que:

Enquanto a participação popular colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social é outra; isto é, aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos. (SIRAQUE, 2004, p. 113, grifo nosso).

Controle social é verificar se as decisões executadas pelos agentes públicos (governantes e burocracia) estão parametrizadas pela Constituição:

Controle social é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. (SIRAQUE, 2004, p. 116).

Há uma alteração de entendimento no que seja controle social, antes a sociedade pelo Estado, agora o Estado pela sociedade. Carlos (2009, p. 47) informa que isso se deu devido à inércia do Estado:

O aumento de casos de ineficiência e ineficácia do setor público na utilização dos recursos públicos e na prestação de serviços à população faz crescer o uso da ideia de controle social no sentido oposto ao que era utilizado anteriormente – como controle da sociedade pelo Estado –, passando a significar o controle do Estado pela sociedade civil. (grifo nosso).

É crucial informar que existem dois elementos intrínsecos e delimitadores do controle social: o primeiro é a “transparência fiscal”, que de-



correu da LRF³ (a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 – esta lei deu ensejo ao programa do MPMA); o segundo é o “acesso à informação”, fruto da LAI⁴ (a Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011, que não é foco deste trabalho).

Sobre a transparência fiscal, Siraque (2011, p. 114) pontua vários aspectos que merecem destaque:

[...] a Lei Complementar n.101/2000, batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal, reservou uma seção com o objetivo de garantir a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal do Estado, cujas normas estão dispostas em seus artigos 48 a 59. Esta lei, apesar das críticas pela forma como foi imposta aos diversos Poderes da República e aos entes da Federação, é mais ampla, no aspecto da transparência das contas públicas, que o artigo 31, § 3º da Constituição, conforme podemos deduzir do artigo 49:

“As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.”

O parágrafo 2º, do artigo 74 da Constituição, garante o direito de qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas da União ao Tribunal de Contas, o qual, por analogia, poderá ser aplicado às contas dos Municípios e dos Estados.

Como se vê, as contas do Executivo municipal – o foco do programa do Ministério Público – deveriam ficar à disposição dos munícipes durante o período estabelecido pela LRF.

Dessa lei haveria a plenitude do controle social em que os cidadãos estariam de fato, não somente de direito, controlando as ações do Executivo. É importante observar como Siraque (2011, p. 117) aborda o controle social:

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

[...] não visa atender somente ao interesse individual das pessoas enquanto tais, mas ao interesse público, ao bem comum, ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e das próprias finalidades do Estado. O interesse finalístico do controle social é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para saber se estão agindo conforme as normas constitucionais, especialmente as do artigo 37 da Carta Magna.

Outro aspecto que merece destaque é a visão de que o controle social tem mão dupla, ora é pleno, ora é limitado. Acredito que o legislador, ao fazer isso, tinha como perspectiva dar à sociedade, quiçá, uma “falsa ilusão” do controle pelo povo. Siraque (2011, p. 118) diz que o controle social não se trata de “poder” dado à sociedade, mas de garantias dadas pela Constituição, que faculta à coletividade “controlar” os agentes políticos e sua burocracia. Este autor apresenta isso claramente:

A nossa Constituição admite o controle social nos sentidos de domínio e de fiscalização. Domínio com o objetivo de manter a ordem pública e estabelecer o Direito. Fiscalização com a finalidade de garantir a soberania popular, a proteção do patrimônio público, a república e a submissão dos agentes do Estado ao ordenamento jurídico. Assim, o controle social é uma via de mão dupla; o Estado tem o poder político, mas este poder político é limitado pela fiscalização da sociedade e pelos sistemas de controle institucional.(grifo nosso).

É dada relevância ao *accountability* como meio facilitador do controle social que veio para ficar. Para Malafaia (2011), é um dos “mecanismos de avaliação”, assim como as “prestações de contas para avaliação” das atividades governamentais, que têm a sociedade civil como parceira.

Apesar de o seu uso ser recente, o *accountability* é um impulsionador da cidadania inclusiva; é uma forma de contextualizar a prestação de contas do gestor público para além dos limites formais da burocracia.

Sobre o termo se esclarece:

A palavra *accountability*, de origem inglesa, é derivada do termo *accountable* que designa os mecanismos



de avaliação e prestação de contas ou ainda a capacidade de gerar informações confiáveis para a avaliação das atividades governamentais, como remuneração dos funcionários de acordo com sua produtividade e por prestação de contas à sociedade sobre o desempenho do governo (FLEURY, 2001).

O termo de difícil tradução para o português tem a ver com os mecanismos de controle das instituições do Estado dentro de um regime democrático. Não se apresenta um conceito mais direto, mas taxativo que defina *accountability*, e ainda se verifica que este está pouco inserido na cultura política brasileira [...] (MALAFAIA, 2011, p. 26, grifo nosso).

O autor Siraque (2011) informa que a *accountability* tem duas dimensões: a primeira é a capacidade de resposta (*answerability*) e a segunda é a capacidade de punição (*enforcement*).

Aquela primeira engloba a obrigatoriedade de informação pela autoridade pública e a explicação da sua decisão (constam os elementos “informação” e “justificativas”, que se sujeitam aos ditames legais e aos compromissos assumidos junto aos cidadãos); quanto àquela segunda, refere-se à capacidade de uma agência fiscalizadora estatal ou dos cidadãos conduzirem os gestores públicos “a fazer algo”, e em não o fazendo sejam submetidos a punições. Parece utopia, porém funciona em democracias mais avançadas que a nossa.

Nem se pode esquecer que tanto a governança como a governabilidade são peças do tabuleiro onde a *accountability* é uma peça crucial.

Como Leite Júnior (2009) afirma, o atual Estado brasileiro, evocado após a Constituição cidadã, apregoa ações em benefício dos cidadãos com a universalização de políticas públicas, aliada a uma democracia de massa, com o fortalecimento do ambiente de negócios. No entanto, de que a governança e a governabilidade seriam os caminhos que salvaguardariam direitos conquistados não se concretizou plenamente.

Cabe adicionar Leite Junior (2009, p. 55) sobre a Carta Magna e a rede de proteção criada que vem deixando demandas no vácuo:

[...] teve grande importância a promulgação da Constituição de 1988, as eleições diretas para todos os níveis de governo, a modernização do aparelho de Estado, a expansão das políticas públicas e a construção de



uma rede de proteção social que atende ao universo da população carente.

As décadas de 1980 e 1990, consideradas, sob o prisma do crescimento econômico, como décadas perdidas, foram de grande importância para a consolidação dos avanços no processo de construção do atual Estado Nacional.

Todavia o que se vê atualmente é um desarranjo que coloca em risco conquistas sociais importantes. Portanto, acredito, que caiba ao controle social ter o papel de colagem que daria robustez à nossa imatura democracia, bem como às crises que ora enfrentamos.

2.1 Cidadania inclusiva

Para o tema do controle social, é fundamental complementar e conceituar a cidadania inclusiva, que para Malafaia (2011, p. 17), cidadão é:

Cidadão - indivíduo que é capaz de conhecer, entender e reivindicar seus direitos, “aquele que atua como protagonista com a sua comunidade por meio do diálogo e não do monólogo, do interesse comum e não do individual, da *res publica* (coisa pública) e não da *res privacta* (coisa privada).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Usou-se como metodologia para o desenvolvimento deste artigo, a perspectiva investigativa; pretendeu-se desenvolver uma análise conceitual da categoria “controle” e suas principais divisões, onde destaco o controle institucional e o controle social.

Ambas as conceituações encontram-se na referência.

Este artigo desenvolveu-se por meio de três procedimentos:

- I. Levantamento teórico dos conceitos existentes sobre controle:

Foi realizada pesquisa para o entendimento das conceituações da ideia de controle, tanto no ordenamento jurídico brasileiro como no mundo acadêmico.

Percebeu-se a escassez de títulos jurídicos sobre o assunto, daí se optou pelo entendimento e estudos realizados na academia.



Em levantamento preliminar na rede mundial de computadores, foram encontradas diversas dissertações que tratavam dos mais variados aspectos de controle social.

Noutro momento elegeu-se três dissertações que tinham maior aproximação com o objeto do artigo – o programa desenvolvido pelo MPMA.

II. Levantamento bibliográfico:

Optou-se por fazer uma revisão de literatura sobre a questão proposta, donde se encontrou alguns livros sobre a temática.

Cabe assinalar que o MPMA publicou um livro em 2007 onde traça os principais aspectos do Programa “Contas na mão”.

O objetivo nessa fase era responder de forma objetiva à problemática colocada no projeto de pesquisa.

III. Discussão e apresentação do tema:

Diante da análise dos referenciais teóricos adotados, construiu-se este debate que objetivou tratar da questão do controle social nas suas mais variadas acepções e naquela que é o centro deste artigo: o projeto desenvolvido pelo MPMA que buscou fazer do cidadão maranhense um ator importante para o controle social.

Assinala-se que o quadro teórico desenvolvido – considerando-se as mais variadas visões dos autores escolhidos – descortinou-se uma síntese do entendimento do controle social que, sem sombra de dúvidas, é crucial para complementar nosso processo democrático.

Ressalta-se que de forma introdutória se buscou uma singela discussão do embate entre os desdobramentos do neoliberalismo e o novo empoderamento da sociedade civil.

Esse formato do capital financeiro mundial deixou querelas em muitas nações que se tornaram dependentes desse cipoal econômico – não custa ressaltar as sequelas: o acúmulo de capital pelas elites financeiras e o expressivo aumento de desigualdades sociais.

Considerando nosso modelo patrimonialista de Estado, é fundamental a inserção do controle social como ferramenta de mudança.

4 O PROGRAMA CONTAS NA MÃO

O Programa “Contas na Mão” foi idealizado em reunião plenária do Fórum Permanente do MPMA em meados de junho de 2003. Já em dezembro do mesmo ano teve como “projeto piloto” um seminário sobre



transparência fiscal denominado “Construindo o Programa Contas na Mão” realizado no auditório das Promotorias de Justiça da Capital⁵.

O mote do programa era fomentar a cultura do controle social no Estado do Maranhão, considerando a exigência do artigo 49 da LRF, que trata da transparência fiscal, além, claro, do papel do Ministério Público de ser um efetivo instrumento de combate à improbidade administrativa.

O MPMA, ao afirmar que cabia a ele a condução da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (formatados no artigo 127 da Constituição e artigo 94 da Constituição Maranhense), via-se como condutor de um processo que incentivaria o controle social no espaço local.

Para fins de compreensão do programa, delimitei-o em seis fases, considerando objetivamente os aspectos da temporalidade, amplitude e público-alvo de cada fase. Portanto, a primeira fase iniciou-se em 2003 e foi até 2004; a segunda e terceira ocorreram em 2004; a quarta fase, em 2005; a sexta, em 2006; e a última, em 2007.

No início de 2004, após o seminário realizado nas Promotorias da Capital, foram feitos pela Administração Superior do MPMA minicursos com promotores vitaliciados sobre aspectos da LRF. Portanto esta fase encerra o primeiro momento do programa.

Na segunda fase, foram realizados, em meados de 2004, seis seminários regionais que tiveram como polos as cidades de São Luís, Timon, Imperatriz, Bacabal, Presidente Dutra e Pinheiro. Segundo dados apurados, os seminários contaram com a participação de mais de mil pessoas. Foi o período de divulgação do programa.

Nessa fase, o público-alvo foi formado por prefeitos, vereadores e representantes da sociedade civil. Ressalta-se que os municípios participavam com o objetivo de serem multiplicadores do programa.

O programa era apresentado em audiências públicas naquelas regionais e tinha como estrutura metodológica:

- a) Preliminarmente esclareciam-se os participantes das implicações do controle social das contas públicas, sendo abordados tópicos da prestação de contas do Executivo e do Legislativo municipais,

⁵ Todos os dados e informações aqui apresentados constam no livro “Programa Contas na Mão: a experiência maranhense na transparência fiscal” publicado pela Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) do MPMA em 2007.



focando-se os itens que sinalizariam indícios de irregularidades e implicariam em improbidade administrativa;

- b) O macro objetivo era assegurar o aprimoramento da cidadania;
- c) O método de trabalho era por meio de discussão e debate com a comunidade de temas da prestação de contas com duração de até 04 horas;
- d) As principais abordagens: Receitas e Despesas do Município (extratos bancários; limites orçamentários das despesas com suas fases e elementos; a fragmentação de despesas); o Código Tributário Municipal; a Lei Orgânica Municipal; a Lei Municipal da Estrutura Administrativa (Portarias; Decretos Municipais); as Licitações (principais irregularidades e fragmentação); os Gastos com Pessoal (pessoal contratado; concurso público); as Notas Fiscais; Prestação de Contas de Convênios; os Conselhos Municipais (membros; Prestações de Contas); os Órgãos de Acompanhamento (Câmara de Vereadores, MPMA, TCE-MA); os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA).

Também em 2004 foi lançada uma cartilha informativa que abordava os temas discutidos na audiência.

Em 2004, oficializa-se institucionalmente o programa com a Recomendação n.º 02/2004-PGJ, de 20 de agosto de 2004.

Além dos seminários regionais realizados em 2004, ocorreu a teleconferência “Cidadania e as contas públicas”, em parceria com a Unicef⁶ que abordou as questões citadas acima.

Na terceira fase, foram incluídos novos atores no programa; em 13 de outubro de 2004 foi realizado o “Pacto pela transparência fiscal” com o Conselho Regional de Contabilidade, com os Sindicatos das Empresas Contábeis e dos Contabilistas e com a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão.

Em 17 de março de 2005, na quarta fase, há o seminário “Gestão pública responsável: fortalecendo a municipalidade” promovido em parceria com o TCE-MA, tendo-se um público de mais de setecentas pessoas.

Em 2 de maio de 2005 alinhou-se nova parceria com mais quarenta e duas entidades que integravam o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e Administrativa (MCCEA) no MA – infere-se que fora o ápice do programa.

Entre 3 e 6 de maio de 2005 foi feito o curso “Contas na Mão” em parceria com o TCE-MA e o MCCEA para um público formado por magistrados, membros e advogados.

⁶ Fundo das Nações Unidas para a Infância. Disponível em: <http://www.unicef.org.br/>.



Em 2005 foram realizados minicursos em polos nas cidades de São José de Ribamar, Rosário, Barreirinhas, Itapecuru-Mirim, Imperatriz, Carolina e São Luís, onde se alcançou mais de seiscentas pessoas.

Nessa fase a intenção era a formação de comitês populares para o controle social.

A quinta fase inicia-se com a videoconferência, em 29 de agosto de 2006, em parceria com a UNIVIMA; essa etapa foi realizada em dez polos nas cidades de São Luís, Imperatriz, Santa Inês, Açailândia, Pedreiras, Barra do Corda, Codó, Caxias, Brejo e Pinheiro, envolvendo muitas centenas de pessoas nos polos.

A última fase foi em 2007 onde a Assessoria Técnica da PGJ realizou doze audiências públicas voltadas para a transparência fiscal e o controle social dos conselhos municipais; na área de transparência fiscal realizou nove audiências nas cidades de Pio XII, Satubinha, Senador La Roque, Amarante do Maranhão, Grajaú, Formosa da Serra Negra, Itaipava do Grajaú, Montes Altos e Sítio Novo; já na área de controle social abordou questões do Conselho Municipal do FUNDEB nas cidades de Pio XII, Vargem Grande e Bom Jardim.

Como se vê o programa teve curta temporalidade, porém muita produtividade; acredita-se que seus objetivos de formar uma cultura do controle social fora alcançado, apesar de o MPMA não ter relatos dos resultados alcançados – aqui se faz ilações apenas, como um ator que fez do programa.

O programa durou cinco anos, por fim se infere que findou devido não ter tido a ressonância em novas gestões do MPMA, quiçá por não ter renovado sua metodologia, quiçá pelo seu dispêndio – são questões que não se pode responder, posto que não se encontrou registros na instituição que apontassem os motivos de sua extinção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social é algo desconhecido para muitos brasileiros e a cidadania inclusiva é algo pouco perceptível, ao passo que a cidadania representativa sempre está no foco, na mídia.

O cidadão não se interessa pela documentação advinda dos controles interno ou externo; interessa-se pela efetividade das ações governamentais, por um Estado zeloso que usa o aparato burocrático em prol do interesse coletivo – considerando a alta carga tributária que pagamos, é justo que a contrapartida estatal seja a otimização das demandas da sociedade.



O Maranhão quase está de forma negativa nas estatísticas econômico-sociais, o MPMA ao instituir o Programa “Contas na Mão” pretendia que o cidadão recuperasse seu valor de agente condutor das ações do Estado.

Teria sido uma quimera? Não se tem a resposta. Todavia hoje temos uma cidadania que reclama, e clama, por melhores serviços. Talvez o próprio modelo burocrático-institucional do MPMA não lhe tenha permitido ver que é seu mister “permanente” a defesa da transparência.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BUGARIN, Maurício Soares (org.). **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARLOS, Flávio Alves. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. 174p. Disponível em: https://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.006_flavio.pdf. Acesso em: 1 jan. 2016.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista da Administração Pública**, n. 46, p. 993-1016, 2011.

CHAI, Cássius Guimarães. Governo local, controle social e ação contra a corrupção. Instrumentos jurídicos de participação da sociedade civil. **Transversalidades**: Revista da Faculdade de Educação Santa Terezinha, Imperatriz, 2008. Disponível em: http://www.fest.edu.br/data/fckfiles/file/nepe/2009_1fest_revistatransversalidades.pdf. Acesso em: 1 jan. 2016.

CHAI, Cássius Guimarães. O Ministério Público e as decisões definitivas de contas irregulares do TCE Ação Civil de execução e legitimidade ad causum. In: MARANHÃO. Ministério Público. **Programa Contas na Mão**: a experiência maranhense na transparência fiscal. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2007. p. 83-102.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.



LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Revista de Cultura de Política, São Paulo, v. 44, 1998.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir? Avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. 112p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1 jan. 2016.

MARANHÃO. Ministério Público. **Programa Contas na Mão**: a experiência maranhense na transparência fiscal. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2007.

MORAES, Filomeno. O que é poder? Algumas considerações tendo em conta as conjunturas internacional e brasileira. In: MACEDO, Miguel (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005.

PALHANO, Raimundo. **Poder, controle social e orçamento público – uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. 224p. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/Siraque,%20V%202004.%20O%20Controle%20Social%20da%20Funcao%20Administrativa%20do%20Estado.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2016.

TEIXEIRA, Alberto. A força da sociedade civil e a construção do contrapoder. In: MACEDO, Miguel (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005.



ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO NO COMBATE E PREVENÇÃO DA COVID-19 A SEU PÚBLICO INTERNO E EXTERNO

*Marcus Periks Barbosa Krause**

Resumo: O presente trabalho tem o objetivo de descrever as ações desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado do Maranhão relacionadas à prevenção do contágio do Coronavírus, voltadas a seu público interno. A pesquisa documental, com abordagem qualitativa, norteou-se pela análise de Atos Regulamentares, Portarias, Ordem de Serviços e demais normativas ministeriais editadas durante o período de pandemia do Coronavírus no Estado do Maranhão. Os dados mostram que a atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão foi pontual e fundamental no combate à proliferação do vírus entre os servidores e membros.

Palavras-chave: Ministério Público – atuação na pandemia; coronavírus; Ministério Público – membros; Ministério Público – servidores.

* Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Professor da rede pública municipal de Pedreiras e professor de cursos de pós-graduação faculdade FEMAF. Graduado em Letras com habilitação em Língua Portuguesa e Inglesa (FAESF). Bacharel em Teologia (FILEMON). Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público (ESMP). Pós-graduado em Educação Especial/Inclusiva (UEMA). Pós-graduado em Língua Portuguesa e Literatura com ênfase em gramática (FLATED). Pós-graduado em Dependência Química (UNILEYA). Mestre em Ciências da Educação (UPAP). Membro da Academia Pedreirense de Letras; Academia Intercontinental de Artistas e Poetas e Academia de Artes, Ciências e Letras do Brasil.



Abstract: This work aims to describe the actions developed by the Public Ministry of the State of Maranhão related to the prevention of Coronavirus infection, aimed at its internal public. The documentary research, with a qualitative approach, was guided by the analysis of Regulatory Acts, Ordinances, Order of Services and other ministerial regulations issued during the Coronavirus pandemic period in the State of Maranhão. The data show that the performance of the Public Ministry of the State of Maranhão was punctual and essential in combating the spread of the virus among servers and members.

Keywords: Prosecutor's Office - action in the pandemic; coronavirus; Public Ministry – members; Public Prosecutor's Office – servants.

1 INTRODUÇÃO

O mundo inteiro foi surpreendido com uma pandemia do Coronavírus no início do ano 2020, fazendo com que empresas, órgãos públicos, escolas e todas as instituições suspendessem suas atividades presenciais, tendo em vista a rápida proliferação do vírus da COVID-19 entre as pessoas. Por se tratar de um vírus novo, que até então não tinha nenhuma vacina ou medicação que pudesse conter sua expansão, a primeira medida adotada e recomendada pelos órgãos sanitários e autoridades mundiais foi o isolamento social, além do uso de máscara de proteção e higienização constante com álcool gel ou água e sabão.

Muitas empresas, órgãos públicos e escolas tiveram que adaptar suas metodologias de trabalho de modo a evitar maior contágio entre seus trabalhadores, que foi o caso do Ministério Público no Estado do Maranhão (MPMA).

O Ministério Público é uma instituição de grande relevância, vez que é um órgão defensor dos direitos da sociedade e que tem como incumbência a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O MPMA atua em diversas searas, de modo a garantir os interesses da sociedade, combatendo injustiças e sendo um porta voz do cidadão. Não há como mensurar os efeitos negativos que poderiam advir de um possível fechamento total do Ministério Público, principalmente diante da situação de pandemia, onde toda a sociedade foi afetada por decretos e leis que surgiram em decorrência da situação de emergência sanitária.

De acordo com dados apresentados pelo relatório anual de Atividades do Ministério Público do Estado do Maranhão (2020), seu público interno é composto por 2.336 pessoas, sendo 1.591 servidores, 323 membros, 206 estagiários não obrigatórios, 31 voluntários e 185 aposentados e pensionistas.



Durante todo o período de pandemia, o Ministério Público do Maranhão continuou prestando seus serviços à população maranhense, seus membros e servidores continuaram a desempenhar suas funções, inicialmente em trabalho remoto e, gradualmente, os trabalhos foram retomados com rodízio de servidores, com a obrigatoriedade da adoção de medidas de prevenção ao contágio do Coronavírus, com base nos protocolos sanitários estabelecidos, de modo que os servidores não ficaram expostos a possíveis contaminações, quando no desempenho de suas funções ministeriais.

As condições locais eram sempre avaliadas, com base nos boletins epidemiológicos de cada município. Sempre que os municípios apresentavam um ritmo de contágio do Coronavírus superior a 1,0, os servidores e membros permaneciam em trabalho remoto.

Passaremos a descrever as ações e atuações do Ministério Público do Maranhão relativas à prevenção ao contágio do Coronavírus entre seu público interno, com base na observação dos atos normativos expedidos pela Procuradoria Geral de Justiça do MA.

2 GABINETE DE MONITORAMENTO DA PANDEMIA

Logo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou como pandemia a doença do Coronavírus, as instituições públicas e empresas privadas passaram a adotar medidas diversas para evitar proliferações e contaminações entre seus colaboradores/servidores e assim garantir a qualidade de vida e o bem-estar físico e mental destes.

Com o fim de monitorar e avaliar a situação entre os servidores, terceirizados, colaboradores, estagiários e membros do Ministério Público do Estado do Maranhão, o Procurador-Geral de Justiça baixou a Portaria n. 2524-GAB/PGJ, datada de 16 de março de 2020, que instituiu o Gabinete de Monitoramento da Pandemia de COVID-19 e Congêneres, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão. Conforme a supracitada portaria, inicialmente, compunham o gabinete os seguintes integrantes:

1. Luiz Gonzaga Martins Coelho (Procurador-Geral de Justiça);
2. Mariléa Campos dos Santos Costa (Subprocuradora-geral de Justiça para Assuntos Administrativos);
3. Francisco das Chagas Barros de Sousa (Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos);
4. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau (Corregedor-Geral);



5. Maria Luiza Ribeiro Martins (Ouvidora do Ministério Público);
6. Marco Antônio Santos Amorim (Diretor da Secretaria para Assuntos Institucionais);
7. Fabíola Fernandes Faheína Ferreira (Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça;
8. Márcio Thadeu Silva Marques (Diretor da Escola Superior do Ministério Público);
9. Emmanuel José Peres Netto Guterres Soares (Diretor-Geral);
10. Raimundo Nonato Leite Filho (Diretor da Secretaria de Planejamento);
11. Paulo Silvestre Avelar Silva (Diretor das Promotorias de Justiça da Capital);
12. Ilma de Paiva Pereira (Coordenadora do CAOP-Saúde);
13. Sandra Soares de Pontes (Coordenadora do CAOP-Educação), e;
14. Márcia de Souza Rodrigues (Chefe Seção de Saúde/PGJ).

O objetivo do Gabinete de Monitoramento era promover ações coordenadas e uniformizadas em todas as unidades, setores e órgãos de execução, no âmbito do Ministério Público do Maranhão, aproximando-se das autoridades sanitárias, de modo que as vulnerabilidades fossem identificadas e promovidas as adequações necessárias, dando, com isso, resposta eficiente ao combate do Coronavírus.

Outros atos e portarias foram editados para novas composições do referido gabinete.

3 SEÇÃO DE SAÚDE FUNCIONAL

No âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão existe a Seção de Saúde Funcional, que visa garantir a qualidade de vida no trabalho dos seus membros e servidores.

Devidamente regulamentada pela Ordem de Serviço nº 008/2016-DG, onde é descrito seu objetivo principal:

Art. 5º A seção de saúde funcional tem o objetivo de prestar assistência médica, odontológica e psicológica, através de atendimento ambulatorial, a todos os



servidores ativos e inativos do Ministério Público do Maranhão, bem como seus dependentes legais, assim como, em caráter de urgência e emergência, aos estagiários e prestadores de serviços terceirizados.

Durante a pandemia do Coronavírus diversas ações preventivas e de combate à proliferação do vírus foram realizadas pela Seção de Saúde Funcional, como a realização de teleconsultas, teleatendimentos e exames de teste rápido para COVID-19. O Relatório Anual de Atividades 2020 do Ministério Público do Maranhão apresenta alguns destes dados referentes a essas ações. De acordo com o relatório, foram realizados 1.296 testes rápidos para COVID-19, 1.110 vacinações e 283 consultas psicológicas.

Algumas ações não programadas também foram executadas, conforme estão descritas no Relatório de Atividades 2020:

Treinamento da equipe de Saúde Funcional para atualização, adequação e padronização da nova rotina de ambiente de trabalho, realização de triagem prévia e organização de um protocolo de segurança durante a permanência na Seção de Saúde Funcional; Reorganização do fluxo de atendimento, priorizando os atendimentos de urgência, reduzindo a quantidade de pacientes na sala de espera para evitar aglomeração e otimização da rotina de biossegurança (descontaminação, desinfecção e esterilização) e readequação dos ambientes de trabalho.

Segundo informações do setor pessoal, mediante solicitação, via processo Digidoc nº 12693/2021, no período compreendido de 20 de março de 2020 até dezembro de 2021, foram identificados 171 (cento e setenta e um) casos confirmados de Covid-19 e 02 (dois) óbitos por complicações do vírus, no âmbito do público interno do Ministério Público do Maranhão.

Percebe-se que houve, por parte da Seção de Saúde do Ministério Público do Maranhão, uma readequação e adaptação de suas rotinas de modo a manter a prestação dos serviços oferecidos aos membros e servidores, tendo em vista o cenário vivenciado diante da pandemia.

Mesmo durante a suspensão de atividades presenciais no Ministério Público do Maranhão, os membros e servidores, ainda que em trabalho remoto, continuaram a ser atendidos e acompanhados pela Seção de Saúde Funcional, através de teleconsultas e teleatendimentos, garantindo-se, com isso, a segurança e qualidade de vida no trabalho.



4 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE COMBATE À PROLIFERAÇÃO DA COVID-19 DO MPMA AO SEU PÚBLICO INTERNO

Os primeiros focos no mundo, do vírus SARS-CoV-2, foram registrados na China¹ e, rapidamente começou a se expandir a outras nações, através de pessoas contaminadas que migravam entre países. No dia 11 de março do ano de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou pandemia do novo Coronavírus (Sars-Cov-2), doença que já estava presente em alguns países desde o final do ano 2019, o que afetou todas as relações sociais da humanidade, levando empresas, escolas e igrejas a suspenderem suas atividades presenciais, de modo a evitar proliferação do vírus, uma vez que a sua transmissão ocorre por meio de gotículas de salivas ou secreções respiratórias.²

Assim como nos demais órgãos públicos, o Ministério Público do Maranhão, como forma de conter a proliferação do Coronavírus entre seus servidores, adotou diversas medidas, com base nas normativas e orientações das autoridades sanitárias. Tais medidas eram reavaliadas continuamente, de acordo com a situação da pandemia no Estado do Maranhão.

O primeiro ato adotado no âmbito do Ministério Público do Maranhão, como forma de conter a proliferação do Covid-19, foi expedido em 10 de março de 2020. Trata-se da Ordem de Serviço n. 03/2020-SUBADM/DG que apresentou as seguintes recomendações:

Art. 1º – Determinar que todo servidor e membro que apresente sintomas de resfriado ou gripe, se submeta a uma avaliação no serviço médico disponível, na localidade onde estiver dentro do Estado, possibilitando a detecção, notificação, investigação e monitoramento de prováveis casos suspeitos para infecção humana pelo novo coronavírus, ou ainda pelo influenza H1N1, conforme definição de caso estabelecida no sistema de informação orientado pelo Ministério da Saúde. I – Os membros, servidores e estagiários que retornaram, desde o último

¹ Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/como-surgiu-o-novo-coronavirus-conheca-as-teorias-mais-aceitas-sobre-sua-origem#:~:text=A%20epidemia%20come%C3%A7ou%20na%20cidade,em%20um%20laborat%C3%B3rio%20na%20China>. Acesso em: ago. 2021.

² Disponível em: <https://www.tuasaude.com/transmissao-do-coronavirus/> Acesso em: 27 jul. 2021.



dia 26 de fevereiro de 2020, de algum dos países afetados pelo COVID-19 e indicados abaixo, deverão informar este fato à Seção de Saúde Funcional, por meio do telefone (98) 3219- 1618/1623 ou endereço eletrônico qualidadevida@mpma.mp.br, ainda que não presentes quaisquer dos sintomas do vírus. Relação de países: África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Egito, Emirados Árabes Unidos, Equador, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Islândia, Israel, Itália, Japão, Maldivas, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, San Marino, Suécia, Singapura, Suíça e Tailândia, dentre outros. A relação completa encontra-se no sítio da Organização Mundial da Saúde. II – No caso de servidor, este deve solicitar à chefia imediata, e esta à Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, autorização para que não compareça à unidade de trabalho, desempenhando suas atividades via home office ou, em não sendo possível, para afastamento das atividades laborais, mediante apresentação de atestado médico, evitando, desta forma, a comunicação de risco. Art. 2º – Determinar que todos os membros e servidores atualizem seus esquemas vacinais na carteira de saúde, comparecendo às unidades de saúde pública e/ou às campanhas de vacinação que serão ofertadas pela Procuradoria-Geral de Justiça. Art. 3º – Recomendar que todos adotem as medidas de prevenção e etiqueta respiratória aconselhadas pela ANVISA: • se tossir ou espirrar, cobrir o nariz e a boca com cotovelo flexionado ou lenço de papel; • utilizar lenço descartável para higiene nasal (descartar imediatamente após o uso e realizar a higiene das mãos); • Evitar tocar mucosas de olhos, nariz e boca; • Priorizar e aumentar a frequência de higienização das mãos. Art. 4º – Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação. São Luís, 10 de março de 2020. Dê-se ciência e cumpra-se. Publique-se no



Boletim Interno Eletrônico e no Diário Eletrônico
do Ministério Público – DEMP/MA.

Diante da gravidade da situação e da contínua proliferação do vírus no Estado do Maranhão, o Governo do Estado editou portarias, atos e recomendações de modo a orientar os demais órgãos públicos, a seguirem os protocolos de prevenção à proliferação da COVID-19.

Dentre as diversas medidas adotadas pelo Ministério Público foram a suspensão das atividades presenciais, suspensão de prazos em procedimentos extrajudiciais e atendimentos presenciais ao público.

Várias outras medidas se sucederam, tanto para evitar o contágio do Coronavírus entre membros e servidores e garantir o direito fundamental à saúde dos trabalhadores do Ministério Público quanto para garantir a manutenção das atividades do órgão ministerial, de modo que a população maranhense continuasse a contar com a atuação do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

4.1 Isolamento domiciliar compulsório e do afastamento funcional dos viajantes

Os sintomas do Coronavírus se assemelham aos sintomas de síndromes gripais, o que dificultava para os médicos a identificação da pessoa contaminada com a Covid-19, vez que, no início da pandemia, ainda não havia testes suficientes em todos os países para constatação das pessoas contaminadas, o que obrigava os governos a recomendarem o isolamento social para evitar novos contágios. No âmbito do Ministério Público do Maranhão, o Ato n. 122/2020-GAB/PGJ faz referência a tal situação, conforme descrito no artigo 2º:

Determinar a todo membro e servidor, que apresente sintomas de síndrome gripal, independentemente de gravidade, mas em especial aos assemelhados aos do COVID 19 e influenza H1N1, que submeta-se a uma avaliação no serviço médico disponível, na localidade onde estiver dentro do Estado, ainda que de forma remota, obedecendo em seguida ao Protocolo de Isolamento Domiciliar por 14 (quatorze) dias, determinado pela autoridade sanitária Estadual, sem prejuízo do regime de teletrabalho, quando for pos-



sível. Parágrafo único - De forma excepcional, não será exigido o comparecimento físico para perícia médica daqueles que forem diagnosticados como caso suspeito ou confirmado de COVID -19 ou H1N1 e receberem atestado.

Por meio do Ato n. 122/2020-GAB/PGJ, o MPMA determinou que os servidores que haviam retornado de viagens ao exterior, de férias ou afastamentos autorizados, que informassem à administração superior, de modo que permanecessem em quarentena, realizando trabalhos domiciliares, conforme descreve o Ato:

Art. 3º – Os membros, servidores, estagiários e voluntários que retornaram, desde o último dia 26 de fevereiro de 2020, de algum dos países afetados pelo COVID-19 (abaixo especificados) ou de regiões do território nacional onde já se verificou a contaminação comunitária, em especial os aeroportos dessas localidades, deverão informar este fato à Seção de Saúde Funcional, por meio do telefone (98) 3219-1618/1623 ou endereço eletrônico qualidadevida@mpma.mp.br, ainda que não presentes quaisquer dos sintomas do vírus. Relação de países: África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Egito, Emirados Árabes Unidos, Equador, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Islândia, Israel, Itália, Japão, Maldivas, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, San Marino, Suécia, Singapura, Suíça e Tailândia, dentre outros. A relação completa encontra-se no sítio da Organização Mundial da Saúde. I – Os membros do Ministério Público deverão comunicar a situação descrita no “caput” ao Procurador-Geral de Justiça, ainda que não apresentem sintomas, e requerer autorização para realização de teletrabalho. II- No caso de servidor, este deve solicitar à chefia imediata, e esta à Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, autorização para que não compa-



reça à unidade de trabalho, desempenhando suas atividades via teletrabalho evitando, desta forma, a comunicação de risco.

4.2 Proteção aos idosos e grupos de risco

À proporção que o Coronavírus se espalhava pelos estados do Brasil, a preocupação dos órgãos sanitários era cada vez maior, em especial com as pessoas idosas e aquelas com doenças crônicas que eram as mais afetadas, aumentando com isso, o número de óbitos entre esses públicos. Como forma de garantir a integridade e saúde dos seus servidores que faziam parte deste chamado “grupo de risco”, o Ministério Público do Maranhão recomendou, por meio do Ato n. 122/2020-GAB/PGJ, que este público trabalhasse de forma remota, conforme descrito no seu Art. 4º:

Os membros e servidores do Ministério Público maiores de 60 (sessenta) anos, ou aqueles de qualquer idade, portadores de comorbidades e/ou submetidos a tratamento específico que implique em redução da resistência imunológica, passíveis de agravamento pela infecção com Coronavírus (COVID-19), e as gestantes deverão requerer ao Procurador-Geral de Justiça a inclusão em regime de teletrabalho, sem prejuízo, no que couber, das formalidades mencionadas no art. 2º.

Posteriormente, com o agravamento da situação no Estado do Maranhão, o Procurador-Geral de Justiça baixou novo ato, Ato n. 129/2020-GAB/PGJ, determinando a suspensão das atividades presenciais no Ministério Público do Maranhão, a ser considerado a partir do dia 23 de março de 2020. De acordo com o ato, algumas medidas iniciais foram tomadas:

Art. 1º – As atividades incompatíveis com o trabalho remoto ficam suspensas, a partir do dia 23/03/2020, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão. Art. 2º- Para viabilizar o funcionamento dos serviços básicos da instituição, será editada Portaria pelo Procurador Geral de Justiça, estabelecendo quais os serviços da área administrativa permanecerão em atividade e em quais condições irão funcionar, preferencialmente por teletrabalho e com número mínimo de servidores. Art. 3º Ficam suspensos todos os



prazos dos procedimentos extrajudiciais no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, salvo decisão fundamentada do órgão de execução em cada caso., Art. 4º Este Ato entra vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições do ATO GAB PGJ 1222020 que lhe forem contrárias, a partir de 23/03/2020. São Luís, 20 de março de 2020. Dê-se ciência e cumpra-se. Publique-se no Boletim Interno Eletrônico e no Diário Eletrônico do Ministério Público – DEMP/MA.

4.3 Instituição do teletrabalho e rodízio

Antes da pandemia o sistema de teletrabalho já vinha sendo implantado no âmbito do Ministério Público do Maranhão, por meio de projeto piloto, conforme Ato n. 373/2019-GAB/PGJ publicado no Diário Eletrônico do MPMA em 31 de outubro de 2019, que tinha como objetivos:

I – elevar as metas de eficiência no serviço público, com foco no Planejamento Estratégico 2016-2021, exigindo-se índices de produtividade dos servidores, dada a sua melhoria na qualidade de vida aos participantes deste trabalho remoto; II – promover mecanismos para atrair servidores, motivá-los e comprometê-los com os objetivos da Instituição; III – economizar tempo e promover a redução de custos, de acordo com as políticas de sustentabilidade; IV – contribuir para a melhoria de programas socioambientais, com a diminuição de poluentes e a redução no consumo de água, esgoto, energia elétrica, papel e outros bens e serviços disponibilizados nos órgãos do Ministério Público do Estado do Maranhão; V – economizar tempo, custos e riscos, ampliando a possibilidade de trabalho aos servidores com dificuldade de deslocamento; VI – promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência, no Plano Estratégico e na efetividade dos serviços prestados à sociedade; VII – estimular o desenvolvimento de talentos, o trabalho criativo e a inovação; VIII – respeitar a diversidade dos servidores; IX – considerar a multiplicidade das tarefas, dos contextos de produção e das condições de trabalho para a concepção e implemento de me-



canismos de avaliação, aperfeiçoamento e alocação de recursos por parte da Administração Superior do Ministério Público.

Com a chegada da pandemia no mundo, as empresas e instituições públicas foram obrigadas a adotarem sistemas de teletrabalho; muitas delas foram apanhadas de surpresa e tiveram que, de forma abrupta, adotar tal metodologia. Considerando que no Ministério Público do Maranhão já havia sido editada normatização com vistas a implantação do formato, o órgão ministerial teve como adaptar o modelo às necessidades exigidas, diante do cenário de pandemia do Coronavírus.

Com a edição do Ato n. 122/2020-GAB/PGJ, ficou então instituído o trabalho remoto, com rodízio de servidores, com a seguinte redação:

Art. 5º - Aos membros, servidores, estagiários e voluntários que não se enquadrem nas hipóteses dos artigos anteriores, fica instituído o teletrabalho a partir da vigência deste ato, até o dia 31/03/2020 ou ulterior deliberação do Procurador Geral de Justiça. I- os membros no regime de teletrabalho deverão participar das audiências judiciais da forma em que forem realizadas, conforme regulamentação contida na PORTARIA-CONJUNTA -72020 TJMA. II- ao Diretor das Promotorias competirá garantir o atendimento presencial, nas hipóteses imprescindíveis e de acordo com o previsto no art. 11, elaborando rodízio entre os servidores em teletrabalho, para esta atividade. III- nas Promotorias de Justiça com mais de dois membros, o Diretor efetuará rodízio entre estes, como forma de garantir o atendimento presencial, quando necessário, mantendo-se o teletrabalho para todos. IV- Nas Procuradorias de Justiça o funcionamento mediante rodízio, fica a critério do titular. V- Nas unidades administrativas da PGJ a implantação do teletrabalho e do rodízio ficam a critério dos respectivos Diretores Geral, da SECINST e da SEPLAG. Nos setores diretamente ligados ao Procurador Geral de Justiça fica ao critério deste o estabelecimento de rodízio. VI- Na Corregedoria Geral, Ouvidoria-geral e Escola Superior a implantação do teletrabalho e do rodízio ficam a critério dos respectivos titulares. VII- Os membros e servidores que se enquadrem nas



hipóteses dos artigos 2º e 3º deste Ato, não estão sujeitos a rodízio. VIII- Os servidores lotados no Gabinete Médico da PGJ não entrarão no regime de rodízio, e terão suspensas suas férias e licenças pelo prazo de 90 dias, devido à necessidade de monitorar e acompanhar as medidas aqui determinadas.

O rodízio de servidores foi uma das medidas que garantiram a manutenção dos trabalhos e serviços prestados pelo Ministério Público do Maranhão. Com isso o cidadão maranhense continuou a ter acesso ao órgão ministerial, pelos canais alternativos e virtuais, como as redes sociais, contato telefônico, aplicativos e demais meios oferecidos pela Ouvidoria do Ministério Público do Maranhão.

Os promotores de Justiça passaram a desenvolver atividades e atendimentos ao público no formato virtual, pelos canais de comunicação institucionais e pelos encaminhamentos das demandas que chegavam à Ouvidoria do MPMA. Eram utilizados os aplicativos, celulares institucionais e e-mails, para manter a comunicação do Ministério Público do Maranhão com a população e demais órgãos públicos.

Na página inicial do sítio eletrônico do Ministério Público do Maranhão foi disponibilizado um link³ que encaminha o internauta para uma lista oficial com o nome, telefone, e-mail e lotação de todos os membros do Ministério Público no Estado do Maranhão, garantindo, com isso, a manutenção do atendimento ao cidadão que necessitasse dos servidores do Ministério Público em nosso estado, durante o período de isolamento social.

4.4 Servidores de execução de mandados e atividades externas

De modo a garantir a execução de suas funções institucionais o Ministério Público Estadual realiza investigações, inspeções, diligências e outras atividades constitucionalmente regulamentadas, instaurando Inquéritos Cíveis e outros procedimentos extrajudiciais. Para o cumprimento dessas atribuições os seus membros ou servidores designados por estes, realizam atividades externas como visitas a estabelecimentos penais, hospitais, escolas etc.

³ Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/component/datatable/?view=datatable&id=4>. Acesso em: ago. 2021.



Com a retomada gradual das atividades presenciais no âmbito do Ministério Público do Maranhão, foi necessária a adequação de algumas atividades, em especial as atividades externas, realizadas por seus membros e servidores. Foram estabelecidos protocolos sanitários específicos para a realização de visitas em unidades de internação, inspeções e demais atividades externas, sendo esta também uma forma de garantir a continuidade da prestação de serviço do Ministério Público à sociedade maranhense. Para tanto foi baixado o Ato n. 36/2020:

Art. 1º Estabelecer protocolos mínimos para a visitas em unidades de internação, inspeções, execução de mandados, atendimentos de serviços de saúde etc. no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, nos termos do presente Ato Regulamentar, cujas disposições deverão ser observadas por todos os membros, servidores, estagiários, voluntários e colaboradores presentes nas sedes do MPMA, independentemente de exercerem cargo em comissão ou função de confiança.

Dentre as principais medidas de prevenção descritas no supracitado Ato Regulamentar, estão a comunicação prévia à administração superior de realização de inspeções e visitas técnicas, de modo a serem organizadas as providências necessárias; efetuar testagens rápidas de COVID-19, aferição de temperatura, nível de oxigenação sanguínea nos integrantes da equipe de inspeção ou visita técnica; a obrigatoriedade, aos integrantes da equipe, do uso de EPIs, como: máscaras cirúrgicas específicas, recipientes individuais de álcool gel, luvas, sacos de lixo e protetores faciais, durante a realização das inspeções ou visitas técnicas.

Tais medidas foram de fundamental importância na prevenção de contágios do Coronavírus, evitando assim a exposição direta dos servidores e membros do Ministério Público do Maranhão, bem como evitar que terceiros fossem contaminados mediante o contato com trabalhadores do Ministério Público do Maranhão.

4.5 Suspensão de eventos e visitas externas

A fim de evitar que houvesse aglomerações em suas unidades, o Ministério Público do Maranhão, por meio do Ato n. 122/2020-GAB/PGJ, suspendeu a realização de todos eventos ou audiências públicas que pu-



dessem causar aglomerações em suas unidades ministeriais. Muitas dessas atividades passaram a ser realizadas de forma virtual, por meio de plataformas eletrônicas disponíveis.

A suspensão é descrita no artigo 8º do Ato n. 122/2020-GAB/PGJ:

Ficam temporariamente suspensos os eventos, cursos e treinamentos presenciais organizados pelo Ministério Público, e em todas as dependências da instituição, bem como audiências públicas, que possibilitem a aglomeração de pessoas, por 30 (trinta) dias ou até ulterior deliberação do Procurador-Geral de Justiça. A realização de reuniões, eventos institucionais e cursos, deve se dar por meio da utilização de recursos de videoconferência.

Diante da gravidade da situação que se encontrava o Estado do Maranhão em relação à contaminação pelo coronavírus, a suspensão destes eventos e encontros presenciais foram sendo prorrogados, até que os decretos estaduais permitissem suas realizações, o que foi ocorrendo de forma gradual com adoção de protocolos específicos.

5 ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Escola Superior do Ministério Público do Maranhão é um dos órgãos auxiliares do Ministério Público e tem o objetivo de promover o aperfeiçoamento profissional e cultural de seus membros e servidores, por meio da realização de cursos, eventos, seminários e afins, bem como cursos de pós-graduação.

Tendo em vista a situação de pandemia e a suspensão de eventos presenciais em todas as unidades do Ministério Público, a Escola Superior do Ministério Público também teve que adequar suas atividades de modo a continuar ofertando aos membros e servidores capacitações e qualificações profissionais.

Os cursos e eventos da ESMP passaram a ser realizados em formatos virtuais, transmitidos pelos canais eletrônicos e plataformas do MPMA, quer no formato ao vivo, quer por meios de vídeos gravados.

Os dados referentes aos resultados destas atividades remotas da ESMP podem ser observados no relatório de atividades 2020 do Ministério Público do Maranhão, que demonstram a produtividade do trabalho remoto da ESMP. Segundo este relatório de Atividades, somente no segundo semes-



tre do referido ano, a Escola Superior do Ministério Público do Maranhão promoveu 43 eventos, sendo 326 horas realizadas, atingindo um público de 752 membros e 883 servidores e um público externo de 1.985 pessoas. Dentre os eventos realizados estão webinários, debates, minicursos, palestras, diálogos, seminários e lançamento virtual de livros, publicados por servidores do Ministério Público⁴.

6 PLANO DE BIOSSEGURANÇA PARA RETORNO GRADUAL DAS ATIVIDADES

A suspensão das atividades presenciais no âmbito do Ministério Público do Maranhão, assim como em todos os demais órgãos públicos e privados, ocorreu de forma abrupta, tendo em vista que à época, no início da pandemia, não existiam vacinas ou meios de prevenção, os únicos meios adotados e recomendados pelos órgãos sanitários até então foram: o isolamento social, que resultou na suspensão de atividades presenciais das instituições públicas e privadas. Mesmo diante deste cenário, o Ministério Público do Maranhão não cessou suas atividades, mas adotou todas as medidas de prevenção e protocolos sanitários necessários, na execução de suas atividades no formato remoto e pelo rodízio de servidores.

Aos poucos o retorno das atividades presenciais começou a ser planejado, de modo que os servidores e membros pudessem retomar os trabalhos sem colocar a saúde em risco. Para tanto foi editado o Ato Regulamentar n. 25/2020-GAB/PGJ, que instituiu o Plano de Biossegurança para retomada gradual das atividades presenciais, criação do Comitê Operacional e estabeleceu as medidas gerais administrativas de prevenção de contágio do novo Coronavírus.

Dentre as principais medidas descritas no supracitado ato regulamentar, estão a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção em todas as instalações e veículos oficiais, distanciamento de 2 metros entre as pessoas, sinalização e demarcação de distância nos pisos das recepções das unidades ministeriais, limitação do número de pessoas em ocupação nos elevadores, disponibilização de álcool gel em todas as recepções do MPMA, etc.

Sucessivos atos regulamentares foram baixados, com prorrogações das medidas até que a situação apresentasse condições de um retorno total.

⁴ Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/17398-escola-superior-promove-lancamento-virtual-de-obras>. Acesso em: ago. 2021.



7 RETORNO INTEGRAL DOS TRABALHOS

Diante da melhora da situação em relação à pandemia do Coronavírus no Estado do Maranhão, com base em dados técnicos da Secretaria de Saúde do Estado do Maranhão, descritos no Boletim Epidemiológico de 28 de julho de 2021⁵, o Ministério Público do Maranhão decidiu pelo retorno integral de seus membros e servidores às atividades presenciais. Para tanto, foi baixado Ato Regulamentar n. 36/2021-GAB/PGJ, datado de 30 de julho de 2021, que determina:

Art. 1º Fica determinado o retorno, a partir do dia 2 de agosto de 2021, ao trabalho 100% (cem por cento) presencial de membros, servidores, terceirizados, estagiários e trabalhadores voluntários do Ministério Público do Estado do Maranhão, com atendimento ao público no horário de expediente, das 8h às 15h. § 1º Independentemente do retorno ao trabalho integralmente presencial, cada chefe de unidade administrativa, de Órgão da Administração Superior, de Administração, de Auxiliares e de Apoio do Ministério Público do Maranhão poderá instituir o trabalho remoto para até 50% (cinquenta por cento) dos servidores lotados no respectivo setor, de acordo com a conveniência das rotinas de trabalho, nos termos do Ato nº 3732019-GAB/PGJ. § 2º Nas unidades do Ministério Público localizadas em município em que haja déficit vacinal maior do que 50% (cinquenta por cento) da população, o diretor respectivo poderá submeter exposição de motivos à Procuradoria Geral de Justiça, para que seja estabelecido rodízio de servidores em até 50% (cinquenta por cento), assim como poderá instituir trabalho remoto para os servidores não vacinados, por não ter sido disponibilizada a vacinação para a sua faixa etária, para a sua comorbidade ou para outro grupo prioritário que integre. § 3º Os protocolos das promotorias de justiça do Estado e o da Procuradoria Geral de Justiça atenderão no horário das 8h às 13h, em simetria com o

⁵ Disponível em: <https://www.saude.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/BOLETIM-28-07.pdf>. Acesso em: ago. 2021.



art. 2º, § 1º, da Portaria-GP 148/2021, da Presidência do Tribunal de Justiça do Maranhão, restringindo-se ao trabalho interno das 13h às 15h.

Conforme descrito no referido ato, os trabalhos foram retomados de forma integral no Ministério Público do Maranhão em 02 de agosto de 2021, adotando-se as medidas preventivas para evitar novos contágios.

8 CONCLUSÃO

Diante das ações adotadas e atividades relatadas e da observação dos inúmeros atos e documentos ministeriais, foi possível perceber que a atuação do Ministério Público do Maranhão foi fundamental para garantir o bem-estar de seus membros e servidores. O MPE adotou todas as medidas necessárias e recomendadas pelos órgãos sanitários de modo a garantir não apenas a continuidade da prestação de seus serviços à comunidade maranhense, mas garantir que seus membros e servidores não fossem expostos a possíveis contaminações durante o desempenho de suas funções.

É fundamental que toda empresa ou órgão público tenha uma política de saúde e segurança a fim de garantir que todos os trabalhadores tenham uma condição segura no trabalho. Ficou evidente, no transcorrer desta pesquisa, a postura responsável e proativa do Ministério Público do Maranhão, no tocante à prevenção do contágio do Coronavírus entre seus trabalhadores.

Por meio do uso de variados recursos tecnológicos/eletrônicos e meios inovadores, o Ministério Público do Maranhão manteve sua estrutura organizacional em funcionamento durante todo o período da pandemia do Coronavírus e continuou próximo ao cidadão maranhense, por intermédio dos diversos canais de comunicação disponíveis, como e-mails, telefones, aparelhos celulares, redes sociais, aplicativos de troca de mensagens etc.

Destarte, fica o exemplo e o registro histórico para as gerações futuras da atuação do Ministério Público do Maranhão, que conseguiu reinventar-se, adaptar-se e inovar para garantir o cumprimento de suas funções institucionais elencadas na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

MARANHÃO. Ministério Público. Ordem de Serviço nº 03/2020-SUBADM/DG. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**,



São Luís, n. 49, 13 mar. 2020. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/ordens_servicos/11839_os_3_2020.pdf.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato n. 122/2020-GAB/PGJ. Estabelece novos procedimentos em relação à prevenção ao contágio e disseminação do coronavírus (COVID 19), influenza H1N1, e congêneres, alterando o Ato 42020. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 54, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://cdn-0.mpma.mp.br/diario/0542020-20032020.pdf>.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato n. 129/2020-GAB/PGJ. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 54, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://cdn-0.mpma.mp.br/diario/0542020-20032020.pdf>.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato Regulamentar n. 04/2016. Institui, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, o Programa de Saúde e Segurança Funcional - PSSFMPMA, cria a Comissão de Saúde e Segurança de Trabalho - CSST-MPMA, regulamenta a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes CIPA-MPMA e dá outras providências. GPGJ. **Diário da Justiça**, São Luís, 10 mar. 2016.

MARANHÃO. Ministério Público. Ordem de Serviço nº 008/2016-DG. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 6, 8 jan. 2020. Disponível em: <https://legislacao.mpma.mp.br/api/mostrar?id=830>.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato n. 373/2019-GPGJ. Dispõe sobre a realização de teletrabalho, a título de projeto piloto, no Ministério Público do Estado do Maranhão. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 206, 31 out. 2019. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos/10955_ato_3732.pdf. Acesso em Ago/2021.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato Regulamentar nº 36/2020. Estabelece protocolo sanitário específico para membros e servidores nas visitas em unidades de internação, inspeções, execução de mandados, atendimentos de serviços de saúde etc. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 206, 2 out. 2020. Disponível em: <https://legislacao.mpma.mp.br/api/mostrar?id=1151>.





MARANHÃO. Ministério Público. **Relatório de atividades 2020**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2021. 239 p.

MARANHÃO. Ministério Público. **Portaria n. 2524/2020-GAB/PGJ**. São Luís. Procuradoria Geral de Justiça. Disponível em: https://www.mppma.mp.br/arquivos/COCOM/imagens/2020/3_-_MARCO/Portaria_Coronav%C3%ADrus.pdf. Acesso em: ago 2021.

MARANHÃO. Ministério Público. Ato Regulamentar n. 25/2020. Institui o Plano de Biossegurança para retomada gradual das atividades presenciais, a criação de seu Comitê Operacional e estabelece as medidas gerais administrativas para prevenção de contágio e propagação do novo Coronavírus, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, n. 183, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://legislacao.mppma.mp.br/api/mostrar?id=1075>.



DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL







O ANPP NA VISÃO DO STF E DO STJ

*Sandro Carvalho Lobato de Carvalho**

Resumo: A Lei nº 13.964/2019 introduziu no Código de Processo Penal o Acordo de Não Persecução Penal como mais um instrumento de Justiça Penal Negociada no direito processual penal brasileiro. Por ser um instituto novo previsto na lei, normal que suscite dúvidas em sua aplicação. Doutrina e jurisprudência tentam se adaptar ao novo e dirimir algumas questões que geram controvérsias na aplicação do ANPP. No texto, apresentam-se algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça para entender como essas Cortes Superiores estão aplicando o ANPP.

Palavras-chave: acordo de não persecução penal; jurisprudência.

Abstract: Law nº 13.964/2019 introduced the Agreement on Criminal Prosecution into the Code of Criminal Procedure as another instrument of Negotiated Criminal Justice in Brazilian criminal procedural law. As it is a new institute provided for by law, it is normal to raise doubts in its application. Doctrine and jurisprudence

* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Especialista em Psicologia Jurídica pela Universidade Candido Mendes. Especialista em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais e Direito Anticorrupção pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão/UFMA. Membro do Grupo Nacional de Membros do Ministério Público – GNMP. Membro da Associação dos Promotores do Júri - Confraria do Júri.



try to adapt to the new and settle some issues that generate controversies in the application of the ANPP. In the text, some decisions of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice are presented to understand how these Superior Courts are applying the ANPP.

Keywords: non-persecution agreement; jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) teve sua origem no art.18 da Resolução nº 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018).

A Lei nº 13.964/2019 (conhecida por “Pacote Anticrime”) inseriu o acordo de não persecução penal no art. 28-A, do Código de Processo Penal.

Por ser um instituto relativamente novo e com alguns questionamentos sobre sua aplicação chegando aos Tribunais somente com a sua previsão no Código de Processo Penal, doutrina e jurisprudência ainda são cambaleantes em diversos aspectos. Até mesmo entre os Ministérios Públicos do Brasil há alguma divergência quanto aos procedimentos para sua utilização.

No presente ensaio, sem pretensão de esgotar o vasto e novo tema, vamos nos ater a elencar algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça para entender como essas Cortes Superiores estão aplicando o ANPP, visto que servirão de parâmetro para uma melhor utilização de tão importante instituto na Justiça Penal brasileira.

2 DECISÕES

2.1 O conceito do acordo de não persecução penal

O acordo de não persecução penal é um negócio jurídico de natureza extrajudicial celebrado entre o Ministério Público e o investigado (devidamente assistido por advogado/defensor), notadamente na fase de investigação de um ilícito penal, necessariamente homologado judicialmente, onde o investigado assume a responsabilidade do fato delituoso investigado, aceitando voluntariamente cumprir determinadas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso do Ministério Público de não promover a ação penal e pugnar pela extinção de punibilidade, caso o acordo seja integralmente cumprido.



Eis como o Superior Tribunal de Justiça definiu:

Consiste em um negócio jurídico pré-processual entre o Ministério Público e o investigado, juntamente com seu defensor, como alternativa à propositura de ação penal para certos tipos de crimes, principalmente no momento presente, em que se faz necessária a otimização dos recursos públicos. (AgRg no RHC nº 128.660/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T. j. 18/08/2020).

O acordo de não persecução penal é instituto mediante o qual o órgão acusatório e o investigado celebram negócio jurídico em que são impostas condições, as quais, se cumpridas em sua integralidade, conduzem à extinção de punibilidade do agente. (AgRg no REsp nº 1937513/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 6T. j. 14/09/2021).

Pode-se afirmar que o acordo de não persecução penal, agora legalmente previsto no diploma processual penal, indica a possibilidade de realização de negócio jurídico pré-processual entre a acusação e o investigado. (AgRg no HC nº 644020/SC, Rel. Min. Felix Sischer, 5T. j. 09/03/2021).

2.2 O propósito do acordo de não persecução penal

O acordo de não persecução penal foi criado em vista da necessidade de se buscar soluções céleres e efetivas referentes a crimes de baixa e média gravidade, visando ser um mecanismo de solução consensual no âmbito criminal e voltado à fixação de uma política criminal realizada pelo Ministério Público, bem como para evitar as misérias de um processo penal.

Sintetiza Barros (2021, p. 95):

Nesse tom, busca-se, em verdade, antecipar uma realidade inevitável, qual seja, a de que, em delitos mais brandos, cuja sanção penal seja relativamente pequena, não haverá efetiva segregação do indivíduo da sociedade. Assim, por mais que a imensa engrenagem judicial seja posta em movimento, o autor do delito receberá, ao final do moroso e dispendioso procedimento judicial, sanções administrativas, a exemplo de prestação de serviços à comunidade.



Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

Infere-se da norma despenalizadora que o propósito do acordo de não persecução penal é o de poupar o agente do delito e o aparelho estatal do desgaste inerente à instauração do processo-crime, abrindo a possibilidade de o membro do Ministério Público, caso atendidos os requisitos legais, oferecer condições para o então investigado (e não acusado) não ser processado, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Ou seja: o benefício a ser eventualmente ofertado ao agente sobre o qual há, em tese, justa causa para o oferecimento de denúncia se aplica ainda na fase pré-processual, com o claro objetivo de mitigar o princípio da obrigatoriedade da ação penal. (STJ, AgRg no HC nº 628.647/SC, Rel. p/ acórdão Min. Laurita Vaz, 6T., j. 09/03/2021).

2.3 O juiz não pode substituir o Ministério Público na celebração do ANPP

Cabe ao Ministério Público propor o acordo de não persecução penal, não podendo o juiz propor o ANPP de ofício, nem sequer alterar as cláusulas do acordo formulado pelo Ministério Público.

Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça:

É vedada a substituição da figura do Ministério Público pela do juiz na celebração do acordo de não persecução penal, instrumento jurídico extrajudicial concretizador da política criminal exercida pelo titular da ação penal pública cuja homologação judicial tem natureza meramente declaratória. (AgRg no HC nº 685200/RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 5T., j. 24/08/2021).

2.4 O Poder Judiciário não pode impor ao Ministério Público obrigação de ofertar o ANPP

Na mesma toada, não pode o Poder Judiciário obrigar o Ministério Público a ofertar o acordo de não persecução penal, já que o ANPP é um instrumento de política criminal do Ministério Público que detém uma discricionariedade regradada quanto ao seu oferecimento. Cabe ao Ministério Público avaliar se o acordo é suficiente e necessário para a reprovação e prevenção do crime.



O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça deixam clara a impossibilidade de o Poder Judiciário obrigar o Ministério Público a oferecer o ANPP.

Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário impor ao Ministério Público obrigação de ofertar acordo em âmbito penal (STF, HC nº 194677/SP, 2T., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11/05/2021).

O Poder Judiciário não pode determinar ao Parquet a obrigação de ofertar acordo de não persecução penal (STJ, AgRg no HC nº 636.024/SC, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 6T. j. 14/09/2021).

Com efeito, não cabe ao Poder Judiciário impor ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução penal, por não deter atribuição para participar de negociações na seara investigatória, bem como analisar a recusa do Parquet em oferecer o acordo, como pleiteia a Defensoria Pública neste writ. (STJ, HC nº 677218/SP, Min. Rel. Laurita Vaz, j. 30/06/2021. Decisão monocrática).

Por fim, conforme foi consignado pelo Tribunal de origem, como o Acordo de Não Persecução Penal ANPP foi negado pelas duas instâncias do Ministério Público, não há possibilidade legal de intervenção do Poder Judiciário nesse tema, o qual, volto a frisar, é prerrogativa da Justiça Pública (STJ, HC nº 584843/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 24/06/2020. Decisão monocrática).

2.5 Não há obrigatoriedade de o Ministério Público notificar o investigado da recusa de ofertar o ANPP; o investigado poderá se manifestar quando da resposta escrita à acusação

Cabe ao Ministério Público analisar o cabimento ou não do acordo de não persecução penal. Se decidir pelo não cabimento, por entender que o acordo não é necessário e suficiente para a prevenção e repressão do crime, deve fundamentar a sua decisão.



O art. 28-A, §14, do CPP, dispõe que o investigado, diante da recusa do Ministério Público em propor o ANPP, pode requerer a revisão da recusa ao órgão superior ministerial. Esse dispositivo legal faz referência ao art. 28 do CPP. No art. 28, foi previsto que o Ministério Público deve notificar o investigado e ele terá 30 dias, a partir da notificação, para requerer a remessa dos autos ao órgão de revisão ministerial. Contudo, a norma do art. 28 do CPP está suspensa por decisão do Ministro Luiz Fux, nos autos da ADI 6.305.

Então, por enquanto, não há norma obrigando a notificação do investigado. Contudo, é interessante que na hipótese de recusa em vista de não ser o ANPP suficiente e necessário para a repressão e prevenção do crime, o Ministério Público notifique o investigado para ele, se quiser, requerer a remessa dos autos ao órgão superior ministerial (art.28-A, §14, do CPP). Mas, reitere-se, não há obrigatoriedade legal, neste momento (pode existir norma da Administração Superior do MP nesse sentido). De todo modo, não haverá prejuízo na não notificação, posto que o investigado poderá, quando citado judicialmente, em resposta escrita à acusação, questionar o não oferecimento do ANPP e solicitar ao juiz que remeta o caso para apreciação do órgão superior do Ministério Público.

Eis o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DESCAMINHO. ART. 28-A DO CPP. RECUSA DE OFERECIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INTIMAÇÃO DO INVESTIGADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FINS DO ART. 28, §14º DO CPP. NÃO OBRIGATORIEDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ERROR IN PROCEDENDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, INTERPOSTO COM IDÊNTICOS OBJETOS E FUNDAMENTOS. PREJUDICADO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I - O acordo de não persecução penal não constitui direito subjetivo do investigado, podendo ser proposto pelo Ministério Público conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção da infração penal. II - O art. 28-A, § 14, do CPP garantiu a possibili-



dade de o investigado requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público nas hipóteses em que a Acusação tenha se recusado a oferecer a proposta de acordo de não persecução penal. A norma condiciona o direito de revisão à observância da forma prevista no art. 28 do CPP, cuja redação a ser observada continua sendo aquela anterior à edição da Lei n. 13.964/2019, tendo em vista que a nova redação está com a eficácia suspensa desde janeiro de 2020 em razão da concessão de medida cautelar, nos autos da ADI n. 6.298/DF.

III - Na legislação vigente atualmente que permanece em vigor não existe a obrigatoriedade do Ministério Público notificar o investigado em caso de recusa em se propor o acordo de não persecução penal. IV - Irretocável, portanto, o julgamento feito pelo eg. Tribunal a quo, no sentido de que o Juízo de 1º grau deve decidir acerca do recebimento da denúncia, sem que exija do Ministério Público a comprovação de que intimou o acusado (ora agravante), até porque não existe condição de procedibilidade não prevista em lei. V - Caso seja recebida a denúncia, será o acusado citado, oportunidade em que poderá, por ocasião da resposta a acusação, questionar o não oferecimento de acordo de não persecução penal por parte de Ministério Público e requerer ao Juiz que remeta os autos ao órgão superior do Ministério Público, nos termos do art. 28, caput e 28-A, § 14, ambos do CPP. Precedentes. VI - Embora seja assegurado o pedido de revisão por parte da defesa do investigado, impende frisar que o Juízo de 1º grau analisará as razões invocadas, considerando a legislação em vigor atualmente (art. 28, caput do CPP), e poderá, fundamentadamente, negar o envio dos autos à instância revisora, em caso de manifesta inadmissibilidade do ANPP, por não estarem presentes, por exemplo, seus requisitos objetivos, pois o simples requerimento do acusado não impõe a remessa automática do processo. Precedentes. VII - Imperioso destacar que o objeto de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Federal, com idênticos objetos e fundamentos



resta esvaziado e, portanto, prejudicado. Agravo regimental desprovido. Julgo, outrossim, prejudicado o agravo regimental do Ministério Público Federal. (AgRgREsp. nº 1948350/RS, Rel. Min. Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDF), 5T., j. 09/11/2021).

HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. FURTO SIMPLES. RECUSA DO PARQUET EM OFERECER ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). ART. 28-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO EVIDENCIADO. ORDEM DENEGADA. [...] Assim, ao se interpretar conjuntamente os arts. 28-A, § 14, e 28, caput, ambos do Código de Processo Penal, chega-se, *prima facie*, às seguintes conclusões: a) Em razão da natureza jurídica do acordo de não persecução penal (negócio jurídico pré-processual) e por não haver, atualmente, normal legal vigente que imponha ao Ministério Público a remessa automática dos autos ao Órgão de Revisão, tampouco que o obrigue a expedir notificação ao investigado, incumbe à acusação apresentar os fundamentos pelos quais entende incabível a propositura do ajuste na cota da denúncia ou em momento anterior; b) Recebida a inicial acusatória, e realizada a citação, momento no qual o acusado terá ciência da recusa ministerial em propor o acordo, cabe ao denunciado requerer (conforme exige o art. 28-A, § 14, do CPP) ao Juízo (aplicação do art. 28, caput, do CPP, atualmente em vigor), no prazo da resposta à acusação, sob pena de preclusão, a remessa dos autos ao Órgão Superior do Ministério Público (Procurador-Geral); c) Uma vez exercido o direito de revisão pelo denunciado, cabe ao Juízo avaliar, com base nos fundamentos apresentados pelo Parquet, se a recusa em propor o ajuste está em consonância com as normas de regência e, somente em caso negativo, determinar a remessa dos autos ao Procurador-Geral. Vale dizer, o Juízo poderá, fundamentadamente, negar o envio dos autos à instância revisora, caso entenda que foi



apresentada motivação idônea pelo órgão acusatório, pois o simples requerimento do acusado não impõe a remessa automática do processo, em consonância com a interpretação extraída do art. 28, caput, do CPP, e a ratio decidendi da decisão cautelar proferida na ADI n. 6.298/DF. (HC nº 677218/SP, Min. Rel. Laurita Vaz, j. 30/06/2021. Decisão monocrática).

[...] No caso, inexistente nulidade na recusa do oferecimento de proposta de acordo de não persecução penal, uma vez que o representante do Ministério Público, de forma fundamentada, constatou a ausência dos requisitos legais necessários à elaboração do acordo: a ausência de confissão formal da autoria delitiva perante a autoridade policial.

Ademais, conforme consignado pelo Ministério Público Federal, em seu parecer, o art. 28-A do CPP não prevê que o Ministério Público deve diligenciar para alcançar a confissão do investigado, notificando-o para dar início às tratativas para o oferecimento do acordo. Exigir-se tal conduta, na verdade, cria uma condição de procedibilidade para a ação penal que não tem previsão legal e que não se amolda ao Estado Democrático de Direito. (REsp. nº 1946542/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 27/10/2021. Decisão monocrática).

2.6 Se o investigado requerer, o Juízo deve remeter o caso para revisão do órgão superior do Ministério Público quando houver recusa em se propor o ANPP, salvo manifesta inadmissibilidade

Como dito acima, se o Ministério Público não oferecer o ANPP e não notificar o investigado da recusa, o investigado poderá, quando citado judicialmente, em resposta à acusação, questionar o não oferecimento do ANPP e solicitar ao juiz que remeta o caso para apreciação do órgão superior do Ministério Público. Em regra, o juiz remeterá o caso para a apreciação do órgão revisor ministerial. Mas não o fará se a recusa ministerial inicial for devido ao não preenchimento de pressupostos e requisitos objetivos indicados no art. 28-A, do CPP. Exemplo: crime com pena mínima superior a 4 anos; crime cometido com violência à pessoa etc.



O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça deixam claro que a remessa ao órgão ministerial revisor não será necessária quando não existir o preenchimento dos requisitos objetivos do ANPP.

Vejamos:

Se o investigado assim o requerer, o Juízo deverá remeter o caso ao órgão superior do Ministério Público, quando houver recusa por parte do representante no primeiro grau em propor o acordo de não persecução penal, salvo manifesta inadmissibilidade. Interpretação do art. 28-A, § 14, CPP a partir do sistema acusatório e da lógica negocial no processo penal. (STF, HC 194677/SP, 2T., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11/05/2021).

Portanto, como regra geral, não é legítimo que o Judiciário controle a recusa do ANPP quanto ao seu mérito para impedir a remessa ao controle superior no MP. Em caso de manifesta inadmissibilidade, como em uma situação de ANPP requerido em um crime de feminicídio, pode-se aventar a negativa à aplicação do art. 28-A, § 14, CPP, o que eventualmente poderia ser controlado em âmbito judicial recursal em segundo grau. (STF, HC 194677/SP, 2T., Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11/05/2021).

HABEAS CORPUS. SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. FURTO QUALIFICADO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REMESSA À INSTÂNCIA REVISORA. REQUERIMENTO TEMPESTIVO DA DEFESA. EXAME DE MÉRITO PELO MAGISTRADO. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO SISTEMA ACUSATÓRIO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. 1. [...] 2. Embora seja incontestável a natureza negocial do acordo de não persecução penal, o que afasta a tese de a propositura do acordo consistir direito subjetivo do investigado, a ele foi assegurada a possibilidade de, em caso de recusa, requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, nos termos do art. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal, no pra-



zo assinalado para a resposta à acusação (art. 396 do CPP). 3. Neste caso, o Ministério Público deixou de propor o acordo de não persecução criminal. Tempestivamente, a defesa apresentou pedido de remessa dos autos à instância revisora, mas teve seu pleito negado pelo magistrado de primeiro grau, com base nos mesmos fundamentos apresentados pelo órgão acusador. 4. O controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público. (STJ, HC 668.520/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 10/08/2021).

O controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público (STJ, HC 668.520/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 10/08/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. CRIMES TIPIFICADOS NO ARTIGO 1º, CAPUT E § 4º, DA LEI N. 9.613/1998, EM CONCURSO MATERIAL COM O ARTIGO 288, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL. NÃO REMESSA DOS AUTOS AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA O OFERECEMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. DECISÃO FUNDAMENTADA. REQUISITO OBJETIVO NÃO PREENCHIDO. PENA EM ABSTRATO SUPERIOR A QUATRO ANOS. AGRAVO IMPROVIDO. 1. A Lei n. 13.964/2019, ao incluir o § 14 no art. 28-A do Código de Processo Penal, garantiu a possibilidade de o investigado requerer a remessa dos autos ao Órgão Superior do Ministério Público nas hipóteses em que a acusação tenha se recusado a oferecer a proposta de acordo de não persecução penal na origem. 2. Nada obstante, tal requerimento, por si só, não impõe ao Juízo de primeiro grau



a remessa automática do processo ao órgão máximo do Ministério Público, considerando-se que o controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público (HC 668.520/SP, de minha relatoria, Quinta Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021). 3. Na hipótese, o representante do Ministério Público Estadual, fundamentadamente, justificou que não era o caso de oferecimento do acordo de não persecução penal aos acusados, notadamente pela ausência do requisito objetivo desse benefício legal, tendo em vista que a pena mínima dos delitos imputados aos agravantes, em concurso material, considerando-se a causa de aumento de pena, superaria o patamar legal de 4 (quatro) anos, não sendo o caso, portanto, de remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça. 4. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no RHC nº 152.756/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 14/09/2021).

2.7 Não há ilegalidade na falta de remessa para revisão do órgão superior do Ministério Público na recusa em se propor o ANPP, quando o pedido de revisão é feito intempestivamente

Como consignado, se o Ministério Público não oferecer o ANPP e não notificar o investigado da recusa, o investigado poderá, quando citado judicialmente, em resposta à acusação, questionar o não oferecimento do ANPP e solicitar ao juiz que remeta o caso para apreciação do órgão superior do Ministério Público. O momento da resposta escrita à acusação seria então o momento fatal para o pedido de revisão ao órgão ministerial. Passada essa fase, haverá preclusão.

Sobre a existência de preclusão, explica Calabrich (2020, p. 352-354):

No caso de não oferecimento de ANPP concomitantemente à denúncia, é de se presumir que o membro do Ministério Público a entendeu incabível. Nessa situação, mas não tendo o MP apresentado fundamentos para a recusa, deve o juiz, vislumbrando o cabimento,



intimar o MP para que se manifeste sobre essa possibilidade ou para que externar os motivos para não ter formulado a proposta. Se o juiz assim não o fizer, caberá ao acusado, aventando a possibilidade de acordo, manifestar seu interesse na primeira oportunidade em que for chamado aos autos – em regra, com a citação. Quedando-se omissos, há de se entender que tampouco o acusado tinha interesse no acordo, ou que também ele entendia não preencher os requisitos, e o processo deve prosseguir normalmente. Essa deve ser a praxe para processos novos.

O processo é uma marcha para a frente. Com sua participação no processo no primeiro momento que é chamada a intervir, a parte tem a oportunidade de suscitar a possibilidade de acordo. É um ônus seu. Se não o faz, não há sentido em que essa etapa possa ser reinstaurada a qualquer momento.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. ALEGADA NULIDADE EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE OFERTA DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENA E RECUSA DE ENVIO À PGJ. RECUSA DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELO PARQUET. ANUÊNCIA DO MAGISTRADO. PROPOSTA DE REVISÃO REQUERIDA A DESTEMPO PELA DEFESA. DOSIMETRIA DA PENA. MODIFICAÇÃO DO REGIME PRISIONAL PARA O ABERTO. IMPOSSIBILIDADE. QUANTIDADE E VARIEDADE DOS ENTORPECENTES APREENDIDOS. PRECEDENTES. WRIT NÃO CONHECIDO. 1.[...] 4. Conforme o acórdão ora impugnado, o requerimento de revisão do não oferecimento de proposta do ANPP, para fins de análise do órgão superior do Ministério Público local, ocorreu a destempo pela defesa, deixando que a instrução criminal fluísse regularmente. (HC 612.449/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 22/09/2020).

2.8 Após o recebimento da denúncia, se o órgão de revisão entender ser caso de ANPP, deve o recebimento da denúncia ser tornado sem efeito

Como visto, pode ocorrer de o Ministério Público oferecer a denúncia e somente quando da citação, o investigado tomar conhecimento dos motivos da recusa do MP em oferecer o ANPP, abrindo a possibilidade de se requerer ao juiz a remessa dos autos para revisão pelo órgão ministerial superior. Ocorre que a denúncia já estaria recebida e o pedido de revisão à instância superior do Ministério Público não é causa suspensiva da ação penal. Seria possível o juiz suspender o processo? Em tese, sim.

Sobre a possibilidade de suspensão do processo, Pacelli e Fischer (2020, p. 116) consignam:

A única possibilidade que conseguimos visualizar de esta questão surgir durante o processo é a de o Ministério Público oferecer diretamente a denúncia sem ter proposto o acordo de não persecução, e após o recebimento da exordial, o réu se insurgir contra a ausência de possibilidade de formalizar o acordo. Assim, concordando o juiz com o pleito, o ideal seria suspender o processo até a questão ser solucionada (remessa ao órgão superior interno do parquet em caso de discordância, nos termos do § 14 do art. 28-A do Código de Processo Penal).

Com processo suspenso ou não, caso o órgão ministerial superior reveja a recusa, entendendo ser cabível o ANPP, o recebimento da denúncia seria anulado (assim como qualquer ato de instrução).

Sobre a questão, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

[...] Na hipótese, houve a negativa de oferecimento de acordo de não persecução penal antes da fase pré-processual. A denúncia foi oferecida, recebida, e os acusados, citados. Por ocasião da resposta à acusação, a defesa pugnou pelo oferecimento do acordo em questão. Provocado, o Ministério Público Federal manteve a posição inicial de inviabilidade de formulação da proposta. Os autos foram, então, remetidos à Segunda Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que emitiu parecer pela possibilidade



de oferecimento do pretendido acordo, considerando indevida a recusa anteriormente emitida [...]

RECURSO EM HABEAS CORPUS. RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM OFERECER ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL - ANPP. DENÚNCIA RECEBIDA. POSTERIOR DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO PARQUET FEDERAL INDICANDO A POSSIBILIDADE DO ACORDO. RETOMADA DA FASE PRÉ-PROCESSUAL. INÍCIO DA AÇÃO PENAL. INVIABILIDADE. PARECER ACOLHIDO. 1. O propósito do acordo de não persecução penal é [...] o de poupar o agente do delito e o aparelho estatal do desgaste inerente à instauração do processo-crime, abrindo a possibilidade de o membro do Ministério Público, caso atendidos os requisitos legais, oferecer condições para o então investigado (e não acusado) não ser processado, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime (AgRg no HC 628.647/SC, Ministro Nefi Cordeiro, Rel. p/ Acórdão Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, DJe 07/06/2021). 2. Hipótese em que, após o recebimento da denúncia, a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal determinou o retorno dos autos ao Procurador da República para (re)análise dos requisitos exigidos para a celebração do acordo no caso concreto, havendo, portanto, a retomada da fase pré-processual. Assim, a aparente existência de justa causa para o início da ação penal foi afastada. 3. Recurso provido para que seja tornado sem efeito o recebimento da denúncia na Ação Penal n. 5005235-44.2020.4.04.7005, extinguindo-a, por consequência. Prejudicada a análise do pedido de reconsideração da decisão liminar, formulado às fls. 341/342. (STJ, RHC nº 150060/PR, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, 6T., j. 17/08/2021).

2.9 Se o órgão de revisão entender ser caso de ANPP, mas, devido à demora, já tiver ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória, deve ser anulado o trânsito em julgado e os autos retornarem ao MP para a proposta de ANPP



Conforme afirmado, pode ocorrer de o Ministério Público oferecer a denúncia e somente quando da citação, o investigado tomar conhecimento dos motivos da recusa do MP em oferecer o ANPP, abrindo a possibilidade de se requerer ao juiz a remessa dos autos para revisão pelo órgão ministerial superior. Ocorre que a denúncia já estaria recebida e o pedido de revisão à instância superior do Ministério Público não é causa suspensiva da ação penal, prosseguindo o processo enquanto o órgão revisor não decide. No caso que chegou ao Supremo Tribunal Federal, ocorreu exatamente isso e mais. Houve sentença condenatória e trânsito em julgado. Após o trânsito, o órgão de revisão ministerial comunicou ao juízo que caberia ANPP. Mas o MP e o juiz não acataram, já que a sentença já havia transitado em julgado.

Eis o que a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu:

Habeas Corpus. Penal e processual penal. Acordo de não persecução penal e revisão ministerial. Art. 28-A, § 14, do CPP. Pedido incidental formulado pela defesa antes do trânsito em julgado da condenação. Recusa pelo MP na origem. Revisão pela Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e devolução para oferecimento do acordo. Nova negativa no primeiro grau em razão do posterior trânsito em julgado. Ilegalidade manifesta diante da inefetividade do direito reconhecido pelo órgão de revisão ministerial. Ordem concedida. (HC nº 199.180/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2T., j. 22/02/2022).

Para melhor entendimento, vale citar trechos do voto do Min. Relator:

[...] Embora a remessa para reexame por órgão superior nos termos do art. 28-A, § 14, CPP não possua efeito automático a ensejar suspensão do processo de conhecimento, não se pode aceitar que a demora inerente a todo o procedimento de revisão resulte na sua total inutilidade, caso venha a ser assegurado o direito após o trânsito em julgado.

[...]

Portanto, neste HC agora em debate e diante das circunstâncias específicas narradas (pedido da defesa antes do trânsito em julgado e manifestação positiva



da CCR da PGR), penso que o trânsito em julgado não pode obstar a efetividade do direito do réu reconhecido pelo órgão revisional ministerial.

2.10 Antes de se rescindir o ANPP por descumprimento, é preciso oportunizar à defesa a manifestação sobre o pedido de rescisão

Caso o investigado descumpra o ANPP, em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e para se evitar eventuais alegações de nulidade, é importante que o investigado seja intimado para que, caso queira, apresente justificativa para o não cumprimento do acordo de não persecução penal.

Sobre o tema, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RESCISÃO. NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DA DEFESA. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. 1. [...] 2. A Lei n. 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, inseriu o art. 28-A, no Código de Processo Penal, que disciplina o instrumento de política criminal denominado Acordo de Não Persecução Penal. 3. Muito embora seja possível a rescisão do acordo de não persecução penal (§10 do art. 28-A do CPP), necessário, para preservação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, oportunizar à defesa a manifestação acerca do pedido formulado pelo Ministério Público. 4. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida de ofício para reconhecer a nulidade da decisão que rescindiu o acordo de não persecução penal, devendo outra ser proferida, intimando-se, previamente, a defesa do paciente, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (STJ, HC 615.384/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 09/02/2021).



2.11 Para aferição da pena mínima cominada ao delito, devem ser consideradas as causas de aumento e de diminuição aplicáveis ao caso concreto

Consta previsão expressa no art. 28-A, § 1º, do CPP, que “*Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o art. 28-A, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto*”.

Havendo redutores ou exasperantes em limites variáveis, deve-se tomar como parâmetro, respectivamente, a maior diminuição e o menor aumento, uma vez que o parâmetro é o piso punitivo.

Também deve-se levar em consideração a existência de concurso material de crimes (art. 69, do Código Penal), onde as penas mínimas previstas devem ser somadas, de concurso formal e de continuidade delitiva (arts. 70 e 71, do Código Penal), em que se deve acrescentar o aumento mínimo previsto em lei sobre a pena mínima cominada. Se da soma resultar pena mínima inferior a 4 anos, o acordo é possível.

Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça possuem o mesmo entendimento:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO DO ART. 131, § 2º, DO REGIMENTO INTERNO DO STF. ATUAÇÃO SINGULAR DO RELATOR. POSSIBILIDADE. PENAL E PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). ART. 28-A DO CPP. REQUISITOS TEMPORAL NÃO PREENCHIDO. CONCURSO MATERIAL DE CRIMES (ART. 69 DO CP). PENAS MÍNIMAS SOMADAS IGUAL A 4 ANOS DE RECLUSÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 44 DO CÓDIGO PENAL. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE LACUNA LEGISLATIVA. QUESTÃO NÃO ANALISADA PELAS INSTÂNCIAS ANTEREDENTES. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I.[...] IV - Conforme exposto no acórdão atacado, o paciente não tem direito ao benefício, haja vista que as penas mínimas dos crimes que lhe são imputados, somadas (concurso material – art. 69 do CP), totalizam exatamente 4 anos de reclusão, quantum este superior ao limite previsto no art. 28-A do



CPP, que estabelece a “pena mínima inferior a 4 (quatro) anos”. (STF. AgR no HC nº 201610/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2T., j. 21/06/2021).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO ART. 28-A DO CÓDIGO PENAL – CP. INOVAÇÃO RECURSAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. EMBARGOS REJEITADOS. 1. [...]. 2. A aplicação do disposto no art. 28-A do CPP, referente à proposição do acordo de não persecução penal, não foi matéria vertida nas razões do recurso especial, caracterizando indevida inovação recursal, o que torna inviabilizada a conversão do julgamento em diligência. 3. Ainda que assim não fosse, observa-se que, para aplicação do instituto do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP), é necessário que o investigado tenha confessado formal e circunstancialmente a prática da infração penal, o que não aconteceu no presente caso. Ademais, há a exigência que a pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos, no caso, a soma das penas mínimas previstas aos delitos imputados ao embargante (arts. 180, caput, 304 c/c 297 e 311 do CP) ultrapassa o mínimo exigido. 4. Embargos de declaração rejeitados (EDcl no AgRg nos EDcl no Agravo em Recurso Especial nº 1.618.414 – RJ, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. CRIMES TIPIFICADOS NO ARTIGO 1º, CAPUT E § 4º, DA LEI N. 9.613/1998, EM CONCURSO MATERIAL COM O ARTIGO 288, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL. NÃO REMESSA DOS AUTOS AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA O OFERECEMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. DECISÃO FUNDAMENTADA. REQUISITO OBJETIVO NÃO PREENCHIDO. PENA EM ABSTRATO SUPERIOR A QUATRO ANOS. AGRAVO IMPROVIDO. 1. A Lei n. 13.964/2019, ao incluir o § 14 no art. 28-A do Código de Processo Penal,



garantiu a possibilidade de o investigado requerer a remessa dos autos ao Órgão Superior do Ministério Público nas hipóteses em que a acusação tenha se recusado a oferecer a proposta de acordo de não persecução penal na origem. 2. Nada obstante, tal requerimento, por si só, não impõe ao Juízo de primeiro grau a remessa automática do processo ao órgão máximo do Ministério Público, considerando-se que o controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público (HC 668.520/SP, de minha relatoria, Quinta Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021). 3. Na hipótese, o representante do Ministério Público Estadual, fundamentadamente, justificou que não era o caso de oferecimento do acordo de não persecução penal aos acusados, notadamente pela ausência do requisito objetivo desse benefício legal, tendo em vista que a pena mínima dos delitos imputados aos agravantes, em concurso material, considerando-se a causa de aumento de pena, superaria o patamar legal de 4 (quatro) anos, não sendo o caso, portanto, de remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça. 4. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no RHC nº 152.756/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 14/09/2021).

2.12 Para aferição da pena mínima cominada ao delito, devem ser consideradas as causas de aumento e de diminuição presentes na denúncia

Por outro lado, o STJ entende que as causas de aumento e de diminuição devem estar presentes na denúncia para poder se verificar o cabimento do ANPP.

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS
SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. ACOR-
DO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ART. 28-A
DO CPP). APLICAÇÃO RETROATIVA. PROCES-
SO SENTENCIADO. IMPOSSIBILIDADE. CAU-



SA ESPECIAL DE DIMINUIÇÃO DE PENA NÃO MENCIONADA NA DENÚNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. [...] 2. O Acordo de Não Persecução Penal consiste em um negócio jurídico pré-processual entre o Ministério Público e o investigado, juntamente com seu defensor, como alternativa à propositura de ação penal. Trata-se de norma processual, com reflexos penais, uma vez que pode ensejar a extinção da punibilidade. Contudo, não é possível que se aplique com ampla retroatividade norma predominante processual, que segue o princípio do tempus regit actum, sob pena de se subverter não apenas o instituto, que é pré-processual e direcionado ao investigado, mas também a segurança jurídica. 3. Para serem consideradas as causas de aumento e diminuição, para aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), essas devem estar descritas na denúncia, que, no presente caso, incorreu, não sendo possível considerar, no cálculo da pena mínima cominada ao crime imputado ao acusado, a causa de diminuição reconhecida apenas quando do julgamento da sentença. 4. Verificado o não preenchimento pela recorrente dos requisitos previstos no caput do art. 28-A do CPP, não há constrangimento ilegal decorrente da ausência de envio dos autos a órgão superior do Ministério Público, pois seria, de toda forma, inviável o oferecimento do acordo de não persecução penal. 5. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no HC 672.052/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 10/08/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INAPLICABILIDADE. SENTENÇA CONDENATÓRIA PROFERIDA. PENA MÍNIMA SUPERIOR A QUATRO ANOS. REQUISITO SUBJETIVO NÃO ATENDIDO. PRECEITO SECUNDÁRIO QUE COMINA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE CUMULADA COM MULTA. SUBSTITUIÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR UMA PENA RESTRITIVA DE DIREITOS E MULTA. INVIABILIDADE. INTELIGÊNCIA



DA SÚMULA 171/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O Acordo de Não Persecução Penal consiste em um negócio jurídico pré-processual entre o Ministério Público e o investigado, juntamente com seu defensor, como alternativa à propositura de ação penal. Trata-se de norma processual, com reflexos penais, uma vez que pode ensejar a extinção da punibilidade. Contudo, não é possível que se aplique com ampla retroatividade norma predominante processual, que segue o princípio do *tempus regit actum*, sob pena de se subverter não apenas o instituto, que é pré-processual e direcionado ao investigado, mas também a segurança jurídica. 2. Para serem consideradas as causas de aumento e diminuição, para aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), essas devem estar descritas na denúncia, que, no presente caso, incorreu, não sendo possível considerar, no cálculo da pena mínima cominada ao crime imputado ao acusado, a causa de diminuição reconhecida apenas quando do julgamento da sentença. 3. [...]4. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no HC 656864/SC, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T., j. 04/05/2021).

PROCESSO PENAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. APLICAÇÃO DO ART. 28-A DO CPP. IMPOSSIBILIDADE. PECULIARIDADE DO CASO. RECONHECIMENTO DA CAUSA DE DIMINUIÇÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. Segundo o § 1º do art. 28-A do Código de Processo Penal, para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto. 2. Para serem consideradas as causas de aumento e diminuição, para aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), essas devem estar descritas na denúncia, que, no presente caso, incorreu, não sendo possível considerar, no cálculo da pena mínima cominada ao crime imputado ao acusa-



do, a causa de diminuição reconhecida apenas quando do julgamento do recurso especial. No caso do delito de tráfico, far-se-á necessário o curso da ação penal, em regra, para aferir os requisitos previstos no art. 33, § 4º, da Lei nº 11.343/06, o que obsta a aplicação do benefício, que decorre, inclusive do tratamento constitucional e da lei que são rigorosos na repressão contra o tráfico de drogas, crime grave, que assola o país, merecendo um maior rigor estatal. 3. Mostra-se incompatível com o propósito do instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) quando já recebida a denúncia e já encerrada a prestação jurisdicional na instância ordinária, com a condenação do acusado, cuja causa de diminuição do art. 33, § 4º, da Lei de drogas fora reconhecida somente neste STJ, com a manutenção da condenação. 4. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg no AgRg no AREsp nº 1.635.787/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T, j. 04/08/2020).

2.13 Não cabe ANPP nos casos de tráfico de drogas, posto ser a pena mínima superior a 4 anos

A pena mínima do crime de tráfico de drogas é de 5 anos (art. 33 da Lei nº 11.343/2006), logo, inviável o ANPP por falta de requisito objetivo: pena mínima inferior a 4 anos.

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTE. PENA MÍNIMA SUPERIOR A 4 ANOS. AUSÊNCIA DE REQUISITO OBJETIVO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. É incabível o oferecimento de acordo de não persecução penal pelo Ministério Público nos casos de tráfico ilícito de entorpecentes – cuja pena mínima é superior a 4 anos –, em razão do não preenchimento de um dos requisitos objetivos do art. 28-A, caput, do CPP. 2. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no HC nº 584807/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 5T., j. 13/10/2020).

HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.



ART. 28-A DO CPP, INTRODUZIDO PELA LEI N. 13.964/2019. DENÚNCIA POR TRÁFICO DE DROGAS (ART. 33, CAPUT, DA LEI N. 11.343/2006). PENA MÍNIMA COMINADA SUPERIOR A 4 (QUATRO) ANOS. INAPLICABILIDADE DO INSTITUTO DESPENALIZADOR. HABEAS CORPUS DENEGADO. 1. O acordo de não persecução penal, consoante dispõe o art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei n. 13.964/2019, é cabível, dentre outros requisitos, quando investigado confessa formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima cominada seja inferior a 4 (quatro) anos. 2. No caso em apreço, é inaplicável o aludido instituto despenalizador porque a denúncia imputou ao ora Paciente o crime do art. 33, caput, da Lei n. 11.343/2006, cuja pena em abstrato é de “reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos [...]”, o que deixa evidente o desatendimento do requisito objetivo da lei, notadamente em razão da superveniência de sentença condenatória que julgou procedente a acusação, afastando a incidência da pretendida minorante do § 4º do mesmo artigo. 3. Habeas corpus denegado. (STJ, HC 615.412/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Rel. p/ Acórdão Min. Laurita Vaz, 6T., j. 09/03/2021).

PROCESSO PENAL E PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. APLICAÇÃO DO ART. 28-A DO CPP. IMPOSSIBILIDADE. QUANTIDADE E QUALIDADE DA DROGA. SUBSTITUIÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE INDEFERIDA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Não se pode falar na aplicação do art. 28-A do CPP ao crime de tráfico, uma vez que este não tem pena mínima inferior a 04 anos, um dos requisitos exigidos pelo referido dispositivo. 2. Em atenção ao art. 44 do CP c/c o art. 42 da Lei n. 11.343/2006, embora estabelecida a pena definitiva do acusado em 1 ano, 11 meses e 10 dias de reclusão, a natureza e a quantidade de entorpecente apreendido (253 pastilhas de “ecstasy”), inclusive utilizadas para



sopesar a pena-base, justificam a impossibilidade da substituição. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AgRg no AREsp nº. 1.635.787/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T. j. 12/5/2020).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. ART. 28- A DO CPP. AUSÊNCIA REQUISITO OBJETIVO. PRISÃO PREVENTIVA. REVOGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REAVALIAÇÃO. PRAZO DE 90 DIAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE ILEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1. É incabível o oferecimento de acordo de não persecução penal pelo Ministério Público nos casos de tráfico ilícito de entorpecentes – cuja pena mínima é superior a 4 anos –, em razão do não preenchimento de um dos requisitos objetivos do art. 28-A, caput, do CPP. 2. É inviável a análise acerca do reconhecimento do tráfico privilegiado e da quantidade de pena a ser eventualmente fixada em sentença condenatória, pois não é permitido, na estreita via do writ, juízo de valor antecipado sobre a condenação final. 3. [...]. 6. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no RHC nº 145629/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 5T., j. 03/08/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CRIMINAL. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTE. PENA MÍNIMA SUPERIOR A 4 ANOS. AUSÊNCIA DE REQUISITO OBJETIVO. ART. 28-A DO CPP. IR-RETROATIVIDADE DA LEI. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. É incabível o oferecimento de acordo de não persecução penal pelo Ministério Público nos casos de tráfico ilícito de entorpecentes, cuja pena mínima é superior a 4 anos, em razão do não preenchimento de um dos requisitos objetivos do art. 28-A, caput, do CPP. 2. A norma do art. 28-A do CPP, que trata do acordo de não persecução penal, somente é aplicável aos processos em curso até o recebimento da denúncia. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ,



AgRg no RHC nº 627709/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 5T., j. 06/04/2021).

2.14 Confissão como requisito do ANPP

Como afirmamos em outro trabalho:

Os pressupostos legais para o ANPP são cumulativos e previstos, mesmo implicitamente, no *caput* do art. 28-A, do CPP. São eles: a) existência de procedimento investigatório; b) não ser caso de arquivamento dos autos; c) infração penal sem violência ou grave ameaça; d) pena inferior a 4 (quatro) anos; e) confissão formal e circunstanciada do investigado.

[...]

Sem confissão simples, voluntária, formal e circunstanciada, incabível o ANPP. (CARVALHO, 2021, p. 25 e 34).

Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça reconhecem que a confissão é condição necessária para o ANPP. Vejamos:

HABEAS CORPUS – ATO INDIVIDUAL – ADEQUAÇÃO. O habeas corpus é adequado em se tratando de impugnação a ato de colegiado ou individual. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO – PRESSUPOSTOS – AUSÊNCIA. O artigo 28-A do Código de Processo Penal, no que prevê o acordo de não persecução, pressupõe confissão espontânea. (STF, HC 183.224/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 1T., Sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020).

DIREITO PROCESSUAL PENAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INOVAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ART. 28-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. ACORDO NÃO OFERECIDO. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1.[...] 3. A ausência do preenchimento das condições descritas em lei é impeditivo legal para o oferecimento de



acordo de não persecução penal pelo Ministério Público. 4. Agravo interno conhecido e não provido. [...] Destaco que as condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do acordo de não persecução penal. A ausência do preenchimento é impeditivo legal para o oferecimento de acordo por parte do Ministério Público. Na hipótese, consoante se extrai dos autos, o Ministério Público entendeu que o acordo de não persecução penal não se mostra necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, além de não preencher o requisito da confissão formal, razão pela qual não ofereceu a proposta ao agravante. Nesse contexto, facultado o exame e rejeitada a oferta de acordo pelo Ministério Público, deve prosseguir o feito não há falar em violação do art. 5º, XL, da Lei Maior. (STF, Ag.Reg. nos Emb. Decl. no Ag.Reg. no Ag.Reg. no RE com Agravo nº 1.273.501/PR, Rel. Min. Rosa Weber, 1T., Sessão virtual de 19/02/2021 a 26/02/2021).

[...]V - Ainda, da simples leitura do art. 28-A do CPP, se verifica a ausência dos requisitos para a sua aplicação, porquanto o embargante, em momento algum, confessou formal e circunstancialmente a prática de infração penal, pressuposto básico para a possibilidade de oferecimento de acordo de não persecução penal, instituto criado para ser proposto, caso o Ministério Público assim o entender, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, na fase de investigação criminal ou até o recebimento da denúncia e não, como no presente, em que há condenação confirmado por Tribunal de segundo grau. Precedentes. (STJ, Edcl no AgRg nos Edcl no Agravo em Recurso Especial nº 1.681.153/SP, Rel. Min. Felix Fischer, 5T., j.08/09/2020).

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. FURTO. SUPERVENIÊNCIA DE NORMA MAIS FAVORÁVEL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. REQUISITO NÃO ATENDIDO. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. AGRAVO REGI-



MENTAL NÃO PROVIDO. 1. Não se admite inovação recursal consistente na discussão, em embargos de declaração, de teses que não foram objeto do recurso especial, haja vista a devolutividade deste. 2. Apesar da superveniência de norma em tese mais benéfica ao agente (art. 28-A do CPP), a eventual aplicação do acordo de não persecução penal pressupõe o reconhecimento da atenuante da confissão, o que não ocorreu nos autos. 3. Agravo regimental não provido” (AgRg nos EDcl no REsp nº 1.858.428/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 6T., j. 30/06/2020).

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. QUESTÃO DE ORDEM VEICULADA EM PETIÇÃO SUBSEQUENTE, APLICAÇÃO RETROATIVA DO ART. 28-A DO CPP, NO ÂMBITO DO PROCESSO PENAL MILITAR. DISCUSSÃO JURÍDICA IRRELEVANTE NA ESPÉCIE, ANTE A AUSÊNCIA DE UM DOS PRESSUPOSTOS (CONFISSÃO FORMAL E CIRCUNSTANCIADA DA PRÁTICA DELITIVA). VIOLAÇÃO DO ART. 153 DO CPPM. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 297 DO CPPM E DO ART. 69 DO CPM. INADMISSIBILIDADE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 1592070/RN, Min. Rel. Sebastião Reis Júnior, 6T., j. 02/03/2021).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO ART. 28-A DO CÓDIGO PENAL – CP. INOVAÇÃO RECURSAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. EMBARGOS REJEITADOS. 1. [...]. 2. A aplicação do disposto no art. 28-A do CPP, referente à proposição do acordo de não persecução penal, não foi matéria vertida nas razões do recurso especial, caracterizando indevida inovação recursal, o que torna inviabilizada a conversão do julgamento em diligência. 3. Ainda que assim não fosse, observa-se que, para aplicação



do instituto do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP), é necessário que o investigado tenha confessado formal e circunstancialmente a prática da infração penal, o que não aconteceu no presente caso. Ademais, há a exigência que a pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos, no caso, a soma das penas mínimas previstas aos delitos imputados ao embargante (arts. 180, caput, 304 c/c 297 e 311 do CP) ultrapassa o mínimo exigido. 4. Embargos de declaração rejeitados (STJ, EDcl no AgRg nos EDcl no Agravo em Recurso Especial nº 1.618.414/RJ, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, 5T., j. 23/06/2020).

E a confissão precisa ser legítima. O Superior Tribunal de Justiça confirmou a não homologação de um ANPP que o investigado negou a autoria do crime, mas afirmou que confessava apenas para obter o ANPP. Vejamos:

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. ART. 28-A, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL – CPP. CONFISSÃO QUE NÃO ATENDE AOS REQUISITOS LEGAIS. INDEFERIMENTO DA HOMOLOGAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO. WRIT NÃO CONHECIDO. 1. [...] 2. O acordo de não persecução penal é negócio jurídico extraprocessual que possibilita a celebração de acordo entre acusação e acusado para o cumprimento de condições não privativas de liberdade em troca do não prosseguimento do processo penal, afastando, assim, efeitos deletérios da sentença condenatória. Para tanto, é requisito essencial do ato que o acusado confesse de maneira formal e circunstanciada a prática do delito. 3. No caso em análise, a despeito de confessar a infração penal perante o Juízo, o paciente afirmou que o fazia apenas para ter acesso ao acordo de não persecução penal, mas que não era o autor da infração penal. Tal afirmação do paciente não preenche os requisitos do art. 28-A, do CPP, e afasta a possibilidade de homologação do acordo de não persecução penal. 4. Habeas Corpus não conhecido. (HC nº 636279/SP, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, 5T., j. 09/03/2021).



2.15 Juízo competente para a fiscalização do ANPP

Questiona-se, nos autos, se a competência para executar acordo de não persecução penal é do Juízo que o homologou ou do Juízo do local em que tem domicílio o beneficiário do acordo. [...] De se lembrar que o art. 28-A do CPP indica condições, cumulativas ou alternativas, a serem fixadas nos acordos de não persecução penal para cumprimento pelo beneficiário, sob pena de oferecimento da denúncia, em caso de descumprimento (art. 28-A, § 11, CPP). Ocorre que grande parte das condições descritas nos mencionados incisos possuem a mesma natureza de penas restritivas de direito ou de penas alternativas. Diante deste quadro, como bem pontuou o parecer ministerial, no caso vertente, que diz respeito à execução de penas restritivas de direitos estabelecidas como condições de acordo de não persecução penal, nos moldes do art. 28-A do CPP (fls. 6-7), compete ao juízo da homologação do ANPP, por analogia, o processamento da execução penal, e ao juízo do foro do domicílio do investigado, apenas a fiscalização do cumprimento das penas restritivas de direitos. (STJ, CC nº 175008/AM, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 08/03/2021. Decisão monocrática).

2.16 (Não) cabe habeas corpus para reconhecimento de atipicidade após assinatura do ANPP

Questão levada em duas oportunidades ao STJ e que tiveram desfechos diferentes: foram assinados e homologados acordos de não persecução penal. Após a homologação, as defesas ingressaram com habeas corpus alegando a atipicidade material por incidência do princípio da insignificância.

No primeiro processo, em 2020, em decisão monocrática do Min. Felix Fischer, o habeas corpus foi indeferido. Já no segundo processo, em 2021, em decisão monocrática do Min. Ribeiro Dantas, a ordem foi deferida.

[...] Daí o presente mandamus, no qual a d. Defesa aduz a necessidade de reconhecimento do princípio da insignificância no furto tentado, mesmo após a as-



sinatura do acordo de não persecução penal. [...] São inúmeros os argumentos a não se dar guarida ao pleito defensivo de aplicação do princípio da insignificância, após a aceitação do acordo de não persecução penal. [...] Não obstante, o revolvimento fático-probatório aqui almejado sequer foi realizado na origem, sem se olvidar que a dilação probatória no caso vertente foi dispensada pela d. Defesa quando da aceitação do benefício do acordo de não persecução penal, configurando nítido nemo potest venire contra factum proprium afirmar a ausência de tipicidade material neste momento. (STJ, HC 619751/SP, Rel. Min. Felix Fischer, j. 11/12/2020. Decisão monocrática).

[...] Inicialmente, é importante ressaltar que o acordo de não persecução penal, por si só, não é óbice ao reconhecimento da atipicidade material da conduta. [...] De toda sorte, entendo que a situação concreta merece um tratamento diferenciado, ante: (a) o reduzidíssimo valor econômico (R\$ 4,50); (b) primariedade do agente; (c) não envolvimento da entidade previdenciária.

Ante o exposto, concedo a ordem de habeas corpus, para reconhecer a atipicidade material da conduta e, assim, anular o acordo de não persecução penal, bem como o arquivamento da persecução criminal. (STJ, HC 698186/GO, Rel. Min. Ribeiro Dantas, j. 25/11/2021. Decisão monocrática).

2.17 Ausência de confissão no inquérito não inviabiliza a proposta de acordo de não persecução penal

Apesar da confissão ser um requisito formal do ANPP, a sua existência deve ser exigida quando das negociações do Ministério Público com o investigado e seu defensor.

Assim, a inexistência da confissão na fase policial não inviabiliza a proposta de acordo de não persecução penal.

Consignamos em outro local:

O fato do investigado não confessar a prática ilícita no inquérito policial não inviabiliza, de plano, o acordo de não persecução penal.



Como dito acima, há necessidade de confissão formal do investigado. E essa confissão deve ocorrer na presença do Ministério Público e do defensor do investigado, na audiência extrajudicial designada pelo Ministério Público para a celebração do acordo de não persecução penal.

Dessa forma, mesmo que o investigado tenha negado a prática delituosa no inquérito policial, o membro do Ministério Público, verificando pelos autos que os demais pressupostos e requisitos do ANPP estão presentes no caso concreto, deve designar audiência extrajudicial na sede do Ministério Público para explicar o ANPP ao investigado e seu defensor e esclarecer que o ANPP pressupõe a confissão formal e circunstanciada da prática delituosa, deixando a critério do investigado se deseja confessar – e ter o ANPP – ou manter a negativa da prática já exposta durante o inquérito policial. (CARVALHO, 2021, p. 42).

Esse entendimento foi o adotado pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça:

HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CONFISSÃO NO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO IMPEDIMENTO. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. INTELIGÊNCIA DO ART.28-A, § 14, DO CPP. NECESSIDADE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O acordo de não persecução penal, de modo semelhante ao que ocorre com a transação penal ou com a suspensão condicional do processo, introduziu, no sistema processual, mais uma forma de justiça penal negociada. Se, por um lado, não se trata de direito subjetivo do réu, por outro, também não é mera faculdade a ser exercida ao alvedrio do Parquet. O ANPP é um poder-dever do Ministério Público, negócio jurídico pré-processual entre o órgão (consoante sua discricionariedade regrada) e o averiguado, com o fim de evitar a judicialização criminal, e que culmina na assunção de obrigações por ajuste voluntário entre os envolvidos.



Como poder-dever, portanto, observa o princípio da supremacia do interesse-público – consistente na criação de mais um instituto despenalizador em prol da otimização do sistema de justiça criminal – e não pode ser renunciado, tampouco deixar de ser exercido sem fundamentação idônea, pautada pelas balizas legais estabelecidas no art. 28-A do CPP. 2. A ausência de confissão, como requisito objetivo, ao menos em tese, pode ser aferida pelo Juiz de direito para negar a remessa dos autos à PGJ nos termos do art. 28, § 14, do CPP. Todavia, ao exigir a existência de confissão formal e circunstanciada do crime, o novel art. 28-A do CPP não impõe que tal ato ocorra necessariamente no inquérito, sobretudo quando não consta que o acusado – o qual estava desacompanhado de defesa técnica e ficou em silêncio ao ser interrogado perante a autoridade policial – haja sido informado sobre a possibilidade de celebrar a avença com o Parquet caso admitisse a prática da conduta apurada. 3. Não há como simplesmente considerar ausente o requisito objetivo da confissão sem que, no mínimo, o investigado tenha ciência sobre a existência do novo instituto legal (ANPP) e possa, uma vez equilibrada a assimetria técnico-informacional, refletir sobre o custo-benefício da proposta, razão pela qual “o fato de o investigado não ter confessado na fase investigatória, obviamente, não quer significar o descabimento do acordo de não persecução” (CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Manual do Acordo de Não Persecução Penal à luz da Lei 13.963/2019 (Pacote Anticrime). Salvador: JusPodivm, 2020, p. 112). 4. É também nessa linha o Enunciado n. 13, aprovado durante a I Jornada de Direito Penal e Processo Penal do CJF/STJ: “A inexistência de confissão do investigado antes da formação da opinio delicti do Ministério Público não pode ser interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal”. 5. A exigência de que a confissão ocorra no inquérito para que o Ministério Público ofereça o acordo de não persecução penal traz, ainda, alguns inconvenientes que evidenciam a impossibilidade de se obrigar que ela aconteça necessariamente naquele momento. Deveras, além de,



na enorme maioria dos casos, o investigado ser ouvido pela autoridade policial sem a presença de defesa técnica e sem que tenha conhecimento sobre a existência do benefício legal, não há como ele saber, já naquela oportunidade, se o representante do Ministério Público efetivamente oferecerá a proposta de ANPP ao receber o inquérito relatado. Isso poderia levar a uma autoincriminação antecipada realizada apenas com base na esperança de ser agraciado com o acordo, o qual poderá não ser oferecido pela ausência, por exemplo, de requisitos subjetivos a serem avaliados pelo membro do Parquet. 6. No caso, porque foi negada a remessa dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça (art. 28-A, § 14, do CPP) pela mera ausência de confissão do réu no inquérito, oportunidade em que ele estava desacompanhado de defesa técnica, ficou em silêncio e não tinha conhecimento sobre a possibilidade de eventualmente vir a receber a proposta de acordo, a concessão da ordem é medida que se impõe. 7. Ordem concedida, para anular a decisão que recusou a remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça – bem como todos os atos processuais a ela posteriores – e determinar que os autos sejam remetidos à instância revisora do Ministério Público nos termos do art. 28-A, § 14, do CPP e a tramitação do processo fique suspensa até a apreciação da matéria pela referida instituição. (HC nº 657165/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 6T., j. 09/08/2022).

No entanto, em decisão monocrática datada de 27/10/2021, o Min. Reynaldo Soares da Fonseca, da 5ª Turma do STJ, no HC nº 1946542/SP, entendeu de modo diverso:

No caso, inexistente nulidade na recusa do oferecimento de proposta de acordo de não persecução penal, uma vez que o representante do Ministério Público, de forma fundamentada, constatou a ausência dos requisitos legais necessários à elaboração do acordo: a ausência de confissão formal da autoria delitiva perante a autoridade policial.

Ademais, conforme consignado pelo Ministério Público Federal, em seu parecer, o art. 28-A do CPP não



prevê que o Ministério Público deve diligenciar para alcançar a confissão do investigado, notificando-o para dar início às tratativas para o oferecimento do acordo. Exigir-se tal conduta, na verdade, cria uma condição de procedibilidade para a ação penal que não tem previsão legal e que não se amolda ao Estado Democrático de Direito (e-STJ fls. 96/98).

2.18 O acordo de não persecução penal não é direito subjetivo do investigado

Como afirmamos em outro trabalho:

Na verdade, longe de ser um direito subjetivo do investigado, o ANPP deve ser compreendido como poder-dever do Ministério Público, a quem cabe analisar, fundamentadamente e com exclusividade, a possibilidade de aplicação do instituto.

[...]

A realidade é que a previsão legal do acordo de não persecução penal está no espaço do que se conhece por discricionariedade regrada, ou oportunidade regrada, ou oportunidade legalmente regulada, onde o Ministério Público poderá negar a formular proposta de acordo, pois deverá ponderar previamente e fundamentar se o acordo é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção da infração penal, notificando o investigado para que, caso deseje, possa exercer a faculdade de requerer a remessa dos autos ao Procurador-Geral (art. 28-A, § 14, do CPP). (CARVALHO, 2021, p. 81 e 84).

Em vista do dispositivo legal (art. 28-A, *caput*, do CPP), resta claro que o Ministério Público tem ampla liberdade para avaliar se, no caso concreto, o ANPP é suficiente e necessário para a repressão e prevenção do ilícito penal, afastando, de vez, qualquer possibilidade do ANPP ser caracterizado como direito subjetivo do investigado.

Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça são unâni-
mes: o ANPP não é direito subjetivo do investigado. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL. *HABEAS CORPUS*.
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INE-



XISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DO ACUSADO. CONDENAÇÃO CONFIRMADA POR TRIBUNAL DE SEGUNDO GRAU. INVIABILIDADE. 1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao *Parquet* a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “*poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições*”. 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que nega provimento. (STF, AgReg. no HC 195.327/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1T., j. 08/04/2021).

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



de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “*poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições*”. 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que nega provimento. (STF, AgReg. no HC 191.124/RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1T., j. 08/04/2021).

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DO ACUSADO. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INVIABILIDADE. 1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao *Parquet* a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “*poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições*”. 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.124, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, j. 7/4/2021; HC 195.327, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, j. 7/4/2021; HC 191.464-AgR/SC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de



26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que nega provimento. (STF, AgReg. no HC 199.892/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1T., j. 17/05/2021).

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO DO ART.131, § 2º, DO REGIMENTO INTERNO DO STF. ATUAÇÃO SINGULAR DO RELATOR. POSSIBILIDADE. PENAL E PROCESSUAL PENAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). ART. 28-A DO CPP. REQUISITOS TEMPORAL NÃO PREENCHIDO. CONCURSO MATERIAL DE CRIMES (ART. 69 DO CP). PENAS MÍNIMAS SOMADAS IGUAL A 4 ANOS DE RECLUSÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 44 DO CÓDIGO PENAL. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE LACUNA LEGISLATIVA. QUESTÃO NÃO ANALISADA PELAS INSTÂNCIAS ANTECEDENTES. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I.[...] III – As condições descritas no art. 28-A do Código de Processo Penal - CPP, incluído pela Lei 13.964/2019, são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, porém insuficientes para concretizá-lo, pois, mesmo que presentes, poderá o Ministério Público entender que, na hipótese específica, o ANPP não se mostra necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, tal como, aliás, é previsto na parte final do dispositivo. Não se trata, portanto, de um direito subjetivo do acusado. IV - Conforme exposto no acórdão atacado, o paciente não tem direito ao benefício, haja vista que as penas mínimas dos crimes que lhe são imputados, somadas (concurso material – art. 69 do CP), totalizam exatamente 4 anos de reclusão, quantum este superior ao limite previsto no art. 28-A do CPP, que estabelece a “pena mínima inferior a 4 (quatro) anos”. (STF. AgR no HC nº 201610/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2T., j. 21/06/2021).



[...] Nos termos do art. 28-A, do Código de Processo Penal, alterada pela Lei n. 13.964/2019, “o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal”, não se tratando, à semelhança da suspensão condicional do processo, de direito subjetivo do acusado, mas dever-poder do Ministério Público, titular da ação penal, ao qual cabe, com exclusividade, analisar a possibilidade de aplicação daquele instituto, desde que fundamentadamente. (STF, HC nº 186,289/RS, Rel.Min. Cármen Lúcia, j. 28/05/2020. Decisão monocrática).

O acordo de persecução penal não constitui direito subjetivo do investigado, podendo ser proposto pelo MPF conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção da infração penal, não podendo prevalecer neste caso a interpretação dada a outras benesses legais que, satisfeitas as exigências legais, constitui direito subjetivo do réu, tanto que a redação do art. 28-A do CPP preceitua que o Ministério Público poderá e não deverá propor ou não o referido acordo, na medida em que é o titular absoluto da ação penal pública, ex vi do art. 129, inc. I, da Carta Magna (STJ. AgRg no RHC nº 152.756/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T. j. 14/09/2021).

[...] o instituto é resultante de convergência de vontades (Ministério Público e acusado), não podendo afirmar que se trata de um direito subjetivo do acusado, podendo ser proposto quando o Parquet, titular da ação penal pública, entender preenchidos os requisitos fixados pela Lei n. 13.964/2019 no caso concreto, o que não ocorreu. (STJ. HC nº 637.782/SC, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5T. j. 23/02/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE DE OFERECIMENTO MEDIANTE FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. GRAVIDADE CONCRETA DA CONDUTA. CONDENAÇÃO SUPERIOR A QUATRO ANOS DE RE-



CLUSÃO. POSSIBILIDADE DE OFERECIMENTO A SER AFERIDA, EXCLUSIVAMENTE, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, COMO TITULAR DA AÇÃO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I [...] II - Afere-se da leitura do art. 28-A do CPP, que é cabível o acórdão de não persecução penal quando o acusado confessa formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, consideradas eventuais causas de aumento e diminuição de pena, na forma do § 1º do mesmo artigo, a critério do Ministério Público, desde que necessário e suficiente para reprovação do crime, devendo ser levada a gravidade da conduta, como no presente caso [...] III - Outrossim, como bem asseverado no parecer ministerial, “O acordo de persecução penal não constitui direito subjetivo do investigado, podendo ser proposto pelo MPF conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção da infração penal”, não podendo prevalecer neste caso a interpretação dada a outras benesses legais que, satisfeitas as exigências legais, constitui direito subjetivo do réu, tanto que a redação do art. 28-A do CPP preceitua que o Ministério Público poderá e não deverá propor ou não o referido acordo, na medida em que é o titular absoluto da ação penal pública, ex vi do art. 129, inc. I, da Carta Magna. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no RHC nº 130587/SP, Rel. Min. Felix Fisher, 5T., j. 17/11/2020).

[...] 4. Não é caso de sobrestamento do feito, porquanto o STF já firmou entendimento de que o “art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público ‘poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições’”. Ou seja, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não obriga o Ministério Público nem garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente permite ao



parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. (HC n. 195.327 AgR, relator Ministro Alexandre de Moraes, publicado em 13/4/2021.) Embargos de declaração rejeitados (STJ, EDcl no AgRg no RE nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp. nº 1816322/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Corte Especial, j. 22/06/2021).

[...]VI - O acordo de não persecução penal não constitui direito subjetivo do investigado, podendo ser proposto pelo Ministério Público conforme as peculiaridades do caso concreto e quando considerado necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção da infração penal. (STJ, AgRg no REsp. nº 2002178/SP, Rel. Min. Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT), 5T. j. 14/06/2022).

2.19 O acordo de não persecução penal aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia

A matéria tem demandado grande debate doutrinário e jurisprudencial e ainda não há uma resposta definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Entretanto, a resposta mais adequada para boa parte da doutrina parece ser a afirmativa, pelo fato de o ANPP ser norma de caráter misto, ou seja, processual penal e penal (material), já que a consequência do cumprimento do acordo de não persecução penal é a extinção da punibilidade (art. 28-A, § 13, do CPP), logo a norma deve retroagir para os casos ocorridos antes de sua vigência, mas somente até a fase anterior à sentença, posto que uma vez proferida a sentença, não haveria mais interesse e utilidade no acordo para o Ministério Público, além de estar esgotada a jurisdição penal no 1º grau.

Mas o Superior Tribunal de Justiça e a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal entendem que somente cabe ANPP se ainda não recebida a denúncia.

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ART. 28-A DO



CPP). RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. 1. A Lei nº 13.964/2019, no ponto em que institui o acordo de não persecução penal (ANPP), é considerada lei penal de natureza híbrida, admitindo conformação entre a retroatividade penal benéfica e o *tempus regit actum*. 2. O ANPP se esgota na etapa pré-processual, sobretudo porque a consequência da sua recusa, sua não homologação ou seu descumprimento é inaugurar a fase de oferecimento e de recebimento da denúncia. 3. O recebimento da denúncia encerra a etapa pré-processual, devendo ser considerados válidos os atos praticados em conformidade com a lei então vigente. Dessa forma, a retroatividade penal benéfica incide para permitir que o ANPP seja viabilizado a fatos anteriores à Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. 4. Na hipótese concreta, ao tempo da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, havia sentença penal condenatória e sua confirmação em sede recursal, o que inviabiliza restaurar fase da persecução penal já encerrada para admitir-se o ANPP. 5. Agravo regimental a que se nega provimento com a fixação da seguinte tese: “o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia”. (AgR no HC 191464/SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1ª T, j. em 11/11/2020).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MATÉRIA CRIMINAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INAPLICABILIDADE. JULGAMENTO MONOCRÁTICO PELO RELATOR. POSSIBILIDADE. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o acordo de não persecução penal (ANPP), introduzido pela Lei 13.964/2019, esgota-se na fase pré-processual, não sendo possível aplicá-lo ao presente feito. Precedentes. 2.[...] 5. Agravo regimental desprovido. (Ag. Reg. no ARE nº 1.254.952/SP, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª T., Sessão virtual de 06/08/2021 a 16/08/2021).



AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. CRIME DE CONTRABANDO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. DESCLASSIFICAÇÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE NO SENTIDO DA RETROATIVIDADE DA LEI 13.964/2019 NO QUE DIZ RESPEITO À POSSIBILIDADE DE INICIAR TRATATIVAS SOBRE O ACÓRDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL, DESDE QUE NÃO RECEBIDA A DENÚNCIA. MANIFESTA ILEGALIDADE OU TERATOLOGIA NÃO IDENTIFICADAS. 1. [...]6. A jurisprudência da Primeira Turma deste STF fixou a tese de que o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia (HC 191.464-AgR/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 25.11.2020). Precedentes. 7. No caso, a denúncia foi recebida em 23.11.2017, momento muito anterior à entrada em vigor da Lei 13.964/2019. Inclusive, quando da entrada em vigor da Lei 13.964/2019, já havia sentença condenatória reformada, em parte, em sede de apelação, pelo Tribunal Regional em 10.12.2019. Assim, nos termos da jurisprudência desta Corte, inadmissível a pretensão veiculada nesta sede processual. 8. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF, Ag.Reg. no HC 201.753/PR, Rel. Min. Rosa Weber, 1T., Sessão virtual de 25/06/2021 a 02/07/2021).

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ART. 28-A DO CPP). RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. 1. O acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgR no HC 198.894/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1T, Sessão virtual de 28/05/2021 a 07/06/2021).



A orientação jurisprudencial de ambas as Turmas desta Suprema Corte é no sentido de que “[...] o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia” (HC 191.464-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma) [...] Isso posto, nego seguimento ao presente recurso ordinário (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (STF, RHC nº 203.636/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 15/07/2021. Decisão monocrática).

[...] Tal o contexto, destaco que ambas as turmas do Supremo Tribunal fixaram orientação no seguinte sentido: “o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia” (Agravos regimental no habeas corpus n. 191.464, Ministro Roberto Barroso). [...] Descabida, portanto, a aplicação do instituto mais benéfico previsto no art. 28-A do CP (acordo de não persecução penal), inserido pela Lei n. 13.964/2019, quando a denúncia já foi recebida. (STF, MC no HC nº 201.777/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, j. 01/09/2021. Decisão monocrática).

[...] Tal o contexto, destaco que ambas as turmas do Supremo Tribunal fixaram orientação no seguinte sentido: “o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia” (Agravos regimental no habeas corpus n. 191.464, Ministro Roberto Barroso). [...] Descabida, portanto, a aplicação do instituto mais benéfico previsto no art. 28-A do CP (acordo de não persecução penal), inserido pela Lei n. 13.964/2019, quando a persecução penal já se iniciou, estando o feito com sentença condenatória já proferida. (STF, MC no HC nº 203.002/SP, Rel. Min. Nunes Marques, j. 01/09/2021. Decisão monocrática).

Este Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que “o acordo de não persecução penal aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia”. (STF, ARE nº



1319706/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30/05/2021. Decisão monocrática).

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RETROATIVIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA 1. O acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, AgRg no HC nº 218.615/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 2T, j. 30/05/2021. Sessão Virtual de 14 a 21 de outubro de 2022).

Importante ressaltar que o Min. Gilmar Mendes, integrante da 2ª Turma do STF, em decisão datada de 22/09/2020, nos autos do HC 185.913/DF, manifestou-se pela repercussão geral da questão, e remeteu o caso para que o plenário do STF delibere sobre a possibilidade ou não de retroatividade do ANPP, consignando que:

Nesse sentido, preliminarmente, delimito as seguintes questões problemas:

- a) O ANPP pode ser oferecido em processos já em curso quando do surgimento da Lei 13.964/19? Qual é a natureza da norma inserida no art.28-A do CPP? É possível a sua aplicação retroativa em benefício do imputado?
- b) É potencialmente cabível o oferecimento do ANPP mesmo em casos nos quais o imputado não tenha confessado anteriormente, durante a investigação ou o processo?

[...]

Reitera-se, portanto, que a retroatividade e potencial cabimento do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP) é questão afeita à interpretação constitucional, com expressivo interesse jurídico e social, além de potencial divergência entre julgados. Diante do exposto, remeto o presente habeas corpus à deliberação pelo Plenário deste Tribunal.

O processo (HC 185.913/DF) estava em julgamento no plenário virtual do STF e o Min. Gilmar Mendes chegou a votar e propôs a seguinte tese:



É cabível o acordo de não persecução penal em casos de processos em andamento (ainda não transitados em julgado) quando da entrada em vigência da Lei 13.964/2019, mesmo se ausente confissão do réu até aquele momento. Ao órgão acusatório cabe manifestar-se motivadamente sobre a viabilidade de proposta, conforme os requisitos previstos na legislação, passível de controle, nos termos do art. 28-A, § 14, do CPP.

A tese proposta no voto do Min. Gilmar Mendes é contrária às decisões até então proferidas pelos ministros da 1ª Turma do STF, bem como por alguns ministros da 2ª Turma do STF, conforme visto nas decisões anteriormente citadas.

O Ministro Alexandre de Moraes pediu a retirada do processo do plenário virtual. Assim, o processo será julgado presencialmente no plenário do STF, mas ainda não há data prevista.

Por outro lado, seguindo o Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Ricardo Lewandowski, que também faz parte da 2ª Turma, tem decidido pela possibilidade de ANPP nos casos ainda não transitados em julgados (ou seja, contra o entendimento da 1ª Turma). Exemplos: Medida Cautelar no HC 211.360/SC, decidido em 20/01/2022; AgReg no HC nº 206.660/SC, decidido em 03/10/2022; AgReg. no ROHC nº 206.304/SC, decidido em 04/10/2022.

Por sua vez, a 3ª Seção do STJ irá decidir a matéria “(im) possibilidade de acordo de não persecução penal posteriormente ao recebimento da denúncia”: Tema Repetitivo 1098. ProAfr no REsp. nº 1890344/RS e REsp. nº 1890343/SC. Contudo, há decisões das duas turmas do STJ no sentido de ser o acordo de não persecução penal cabível somente até o recebimento da denúncia.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA A FAUNA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). RETROATIVIDADE DO ART. 28-A DO CPP. LIMITE TEMPORAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O acordo de não persecução penal é instituto mediante o qual o órgão acusatório e o investigado celebram negócio jurídico em que são impostas condições, as quais, se cumpridas em sua integralidade, conduzem à extinção de punibilidade do agente. 2. O caráter predominantemente processual, em que pese ter reflexos penais, e a própria razão de ser



do instituto – evitar a deflagração de processo criminal –, conduzem a se sustentar que sua retroatividade, diversamente do que ocorre com as normas híbridas com prevalente conteúdo material (de que é exemplo o dispositivo que condiciona a ação penal à prévia representação da vítima), deve ser limitada ao recebimento da denúncia, isto é, à fase pré-processual da *persecutio criminis*. 3. No caso dos autos, a denúncia foi recebida em 4/9/2018 – antes das alterações promovidas pela Lei n. 13.694/2019, que entraram em vigor em 23/1/2020 – e a sentença condenatória já havia sido proferida e confirmada pelo Tribunal a quo, inclusive. Assim, ao se considerarem os marcos temporais mencionados, não havia possibilidade de oferecimento do ANPP e, portanto, não está caracterizada a infringência do art. 28-A do CPP. 4. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp. nº 1937531/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 6T., j. 14/09/2021).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL PENAL. ART. 28-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. LEI N. 13.924/2019. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. DENÚNCIA RECEBIDA E CONDENAÇÃO PROFERIDA. APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. ACÓRDÃO EMBARGADO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. É possível a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei n. 13.924/2019, desde que não recebida a denúncia. Precedentes do STJ e do STF. 2. No caso concreto, tendo sido admitida a peça acusatória e prolatada condenação, inclusive confirmada em grau recursal, é inviável a aplicação retroativa do art. 28-A do Código de Processo Penal. 3. Inexistência de omissão no acórdão embargado, ao deixar de encaminhar os autos ao Ministério Público Federal, para que se manifestasse acerca do oferecimento de proposta de acordo de não persecução penal. 4. Embargos de declaração rejeitados. (STJ, EDcl no REsp. nº 1.852.961/RS, Min. Rel. Laurita Vaz, 6T., j. 16/03/2021).



PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA A SAÚDE PÚBLICA. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RETROATIVIDADE. DENÚNCIA JÁ RECEBIDA. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. NÃO CABIMENTO. MOTIVAÇÃO SUFICIENTE PARA A IMPOSIÇÃO DO REGIME MAIS GRAVOSO E PARA INVIABILIZAR A SUBSTITUIÇÃO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR RESTRITIVA DE DIREITOS. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DESFAVORÁVEIS. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO EM PARTE E, NESTA EXTENSÃO, DESPROVIDO. 1. [...] 2. Esta Corte Superior sedimentou a compreensão de que a possibilidade de oferecimento do acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei n. 13.964/2019, é restrita aos processos em curso até o recebimento da denúncia, o que não se enquadra na hipótese em apreço. 3. [...] 5. Agravo regimental conhecido em parte e, nesta extensão, desprovido. (STJ, AgRg no AREsp. nº 1.909.408/SC, Min. Rel. Ribeiro Dantas, 5T., j. 05/10/2021).

PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RETROATIVIDADE. POSSIBILIDADE ATÉ O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. ORDEM DENEGADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento segundo o qual a possibilidade de aplicação retroativa do instituto previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei n. 13.964/2019, é restrita aos processos em curso até o recebimento da denúncia, situação não verificada na espécie. 2. “Descabida a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal, inserido pela Lei n. 13.964/2019, quando a persecução penal já ocorreu, com o feito sentenciado e condenação mantida pelo Tribunal de origem”



(AgRg no HC 629.225/SC, relator Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 23/2/2021, DJe 1º/3/2021). 3. Agravo regimental desprovido”. (STJ, AgRg no HC 645.001/SC, Rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro, 6T, j. 17/08/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RETROATIVIDADE. LIMITE. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O acordo de não persecução penal, inovação inserida em nosso ordenamento jurídico pelo art. 28-A, do Código de Processo Penal - CPP, tem sua retroatividade limitada aos processos em que ainda não houve o recebimento da exordial acusatória. 2. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no HC nº 619465/SC, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, 5T., j. 14/09/2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ESTELIONATO PREVIDENCIÁRIO. PENA-BASE. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. QUANTUM DE PENA PROPORCIONAL. ANTECEDENTES. PRAZO DO ART. 64, I, DO CP. NÃO INCIDÊNCIA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. ART. 28-A DO CP. VIGÊNCIA POSTERIOR AO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. REGIME INICIAL FECHADO. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DESFAVORÁVEIS. RECURSO ESPECIAL INADMISSÍVEL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O STJ, por ambas as turmas de direito criminal, unificou entendimento de que o art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime), é norma de natureza processual cuja retroatividade deve alcançar somente os processos em que não houve o recebimento da denúncia. 2. [...] 6. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no AREsp. nº 1585450/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 6T., j. 14/09/2021).

3 CONCLUSÕES

Por ser instituto relativamente novo, dentro de uma mentalidade de Justiça - a Justiça Penal Consensual - ainda vista com alguma desconfiança



para aqueles acostumados com o Processo Penal tradicional, o Acordo de Não Persecução Penal suscita algumas dúvidas em sua aplicação.

As decisões apresentadas no texto são apenas algumas que procuram dar um contorno sobre o acordo de não persecução penal.

Muitas outras controvérsias existem e ainda existirão sobre a aplicação do ANPP.

Conhecer como os Tribunais Superiores estão entendendo o Acordo de Não Persecução Penal é importante para uma correta aplicação deste importante instituto.

O texto produzido neste trabalho é apenas uma pequena amostra das discussões jurídicas atuais com objetivo único de fomentar o debate.

REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos criminais**. São Paulo: JH Mizuno, 2021.

CALABRICH, Bruno. Acordos de não persecução penal: oportunidade, retroatividade e preclusão. In: WALMSLEY, Andréa; CIRENO Lígia; BARBOZA, Márcia Noll (org.). **Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: MPF, 2020. (Coletânea de artigos, v. 7). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr2/publicacoes>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. **Questões práticas sobre o acordo de não persecução penal**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de processo penal e sua jurisprudência**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL DIREITO SUBJETIVO DO INVESTIGADO OU PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

*Gabriele Gadelha Barboza de Almeida**

Resumo: O presente artigo tem como finalidade analisar, a partir dos aspectos gerais e pressupostos legais, a natureza jurídica do acordo de não persecução penal. Mediante análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial, debate-se acerca dos efeitos decorrentes de eventual recusa do Ministério Público à propositura do almejado negócio jurídico e os limites daí decorrentes à atuação do Poder Judiciário perante suposto inconformismo do pretenso acordante.

Palavras-chave: acordo de não persecução penal; recusa; Ministério Público; efeitos.

Abstract: This article intends to inquire, from general aspects and legal assumptions, the legal nature of non-criminal prosecution agreement. Through legislative, doctrinal and jurisprudence analysis, struggles about effects due to Public Prosecution eventual refusal to propose the legal business desired and the limits to Judicial Power acting in the face of supposed nonconformity agreeing.

* Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Discente do curso de Pós-graduação *Ciências Criminais e Direito Anticorrupção*, realizado pela Universidade Federal do Maranhão, por meio de convênio celebrado com a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão (ESMP/MPMA). E-mail: gabrielegadelha@mpma.mp.br.

Keywords: non-criminal prosecution agreement; refusal; Public Prosecution; effects.

1 INTRODUÇÃO

Assim como a transação penal e a suspensão condicional do processo, o acordo de não persecução penal é um instrumento da Justiça Penal Negocial dotada de nítido caráter despenalizador.

Pautado no consenso, para firmá-lo, as partes envolvidas optam pela mutualidade de concessões, em detrimento da elucidação do fato ocorrido. Vale dizer, mediante evidente aplicação da teoria dos jogos, se por um lado o investigado opta por não se defender da investigação e deixa de perquirir a absolvição, por outro, o Estado renuncia à possibilidade de aplicação da sanção penal cabível, priorizando a economia de recursos públicos assim como a celeridade na resolução do conflito social subjacente.

No presente trabalho, por meio de pesquisas pautadas na legislação, na doutrina e na jurisprudência, visa-se à propositura de reflexão crítica acerca da natureza jurídica do acordo de não persecução penal e das consequências práticas e processuais decorrentes dos divergentes entendimentos até então existentes.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E RESPECTIVA PREVISÃO NORMATIVA

O acordo de não persecução penal é um negócio jurídico firmado extrajudicialmente entre o Ministério Público e o investigado – necessariamente assistido por defensor público ou por advogado –, no qual o imputado confessa a prática do fato delituoso sob apuração e aceita cumprir certas condições não privativas de liberdade. Por sua vez, o Ministério Público se compromete a deixar de promover a ação penal e, se cumprido integralmente o ajuste, pugna pela extinção de punibilidade do agente.

Com base em tal conceituação, é preciso pontuar que a própria nomenclatura do instituto atrai críticas doutrinárias.

Nesse sentido, Santos (2020, p. 150):

Destaca-se, prontamente, a errônea na nomenclatura, pois o acordo versado no art.28-A do CPP é, na realidade, de **não deflagração da ação penal**. A persecução, em si, encontra-se em curso desde a forma-



lização da investigação pela autoridade policial ou pelo Ministério Público. (grifo do autor).

Trata-se de ponderação relevante, porquanto, a rigor, se não houvesse persecução penal em andamento sequer existiriam elementos a permitir a propositura do acordo, já que um dos pressupostos legais para a realização de acordo de não persecução penal é a imprescindível existência de procedimento investigatório em curso – inquérito policial ou procedimento investigatório criminal presidido pelo Ministério Público. Desse modo, a persecução penal já existe, ainda que na fase pré processual.

Assentada a questão terminológica, no que concerne à positivação, o acordo de não persecução penal foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro mediante a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018 deste mesmo Conselho.

Em 2019, por meio da Lei nº 13.964, amplamente conhecida como “Pacote Anticrime”, foi inserido o artigo 28-A no Código de Processo Penal (CPP)¹.

A originária previsão infralegal suscitou conflitos acerca da validade do instituto.

Autores como Afrânio Silva Jardim defenderam a inconstitucionalidade formal do artigo 18 da Resolução nº 181/2017 do CNMP, considerando que o órgão de natureza administrativa inovou ao versar sobre instituto de evidente natureza processual penal, ao arremetido do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, que confere à União competência para legislar sobre Direito Processual. Com efeito, para o autor, para excepcionar o princípio da obrigatoriedade da ação penal, necessário que a mudança fosse implementada por intermédio de lei formalmente constituída e submetida ao devido processo legislativo (JARDIM; AMORIM, 2020).

Alinhando-se a esse entendimento, Santos (2020. p. 150):

Por impactar diretamente no exercício da ação penal, com reflexos diretos no estado de inocência e

¹ Artigo 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 [...].



na liberdade do imputado, preservando-os, o acordo de não persecução penal (ANPP) possui unívoca natureza processual material, sujeitando-se à competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CRFB/88). Por conseguinte, jamais poderia vir por meio de resolução, extrapolando os limites do Poder Regulamentar, que, em hipótese alguma, sob pena de ofensa art. 2º da CRFB/88, pode inovar direitos.

Em sentido contrário, defendendo a constitucionalidade da norma, Lima (2020. p. 278):

[...] no exercício de suas atribuições administrativas, o CNJ e o CNMP ostentam o poder de expedir atos regulamentares (CF, art. 103-B, §4º, I, e art. 130-A, §2º, I, respectivamente). Na dicção do Supremo, tais resoluções ostentam caráter normativo primário, ou seja, são dotadas de abstração e generalidade, extraindo seus fundamentos de validade diretamente de dispositivos constitucionais. [...] Considerando-se, pois, que o art. 18 da Resolução n. 181 do CNMP busca tão somente concretizar os princípios constitucionais da eficiência (CF, art. 37), da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), da razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII) e o próprio sistema acusatório (CF, art. 129, I), não há falar em inconstitucionalidade do art. 18 da Resolução n. 181 do CNMP, porquanto se trata de regulamento autônomo destinado a regulamentar diretamente a aplicação de princípios constitucionais. Não haveria, in casu, violação à competência legislativa exclusiva da União prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, já que o acordo de não-persecução penal não tem natureza processual.

A segunda orientação parece ser a mais acertada, tendo em vista que o acordo de não persecução penal é celebrado no bojo de procedimento de cunho administrativo – inquérito policial ou procedimento investigatório criminal. Tratando-se, pois, de fase pré-processual, sem persecução deduzida em juízo, a resolução em comento não versa sobre direito processual, motivo pelo qual a norma é juridicamente válida em seu nascedouro.

Ademais, com a superveniência da previsão do instituto no Código de Processo Penal por meio da Lei nº 13.964/19, a discussão restou superada.



Outrossim, oportuno ressaltar que a Resolução nº 181/2017 do CNMP permanece em vigor e, no contexto atual, o acordo de não persecução penal se encontra disciplinado no referido ato normativo e no Código de Processo Penal.

Muitos dispositivos da mencionada Resolução foram reproduzidos no Código de Processo Penal e continuam produzindo efeitos, ao passo que os dispositivos que forem contrários à previsão legal estabelecida pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/19) encontram-se revogados.

Assentadas as balizas iniciais, revela-se igualmente imperiosa uma breve análise sobre outros aspectos do acordo de não persecução penal para melhor compreensão do tema previamente à análise da natureza jurídica do instituto – objeto central do presente estudo.

Os pressupostos legais do acordo de não persecução penal são cumulativos e defluem, ainda que implicitamente, do *caput* do artigo 28-A do Código de Processo Penal. Para a formalização do ajuste, é necessário: i) que exista procedimento investigatório em curso; ii) que não seja caso de arquivamento dos autos; iii) que à infração penal sob investigação seja abstratamente cominada pena mínima inferior a quatro anos²; iv) infração penal sem violência ou grave ameaça à pessoa³; e v) confissão formal e circunstanciada do investigado.

Em relação ao último pressuposto legal, convém destacar que a confissão exigida por lei para a perfectibilização do acordo de não persecução penal não traduz qualquer mácula ao direito constitucional ao silêncio, porquanto subsiste hígido o direito do imputado de permanecer calado e de rechaçar a celebração do negócio jurídico proposto pelo Ministério Público.

Contudo, amparado pela autonomia de vontade e devidamente assistido por sua defesa técnica, a lei lhe oferece a oportunidade de confessar

² Considerando que o artigo 28-A, §1º, do CPP estabelece que, para aferição da pena mínima cominada ao delito, devem ser levadas em consideração as causas de aumento e diminuição de pena aplicáveis ao caso concreto, foi editado o Enunciado nº 29 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), segundo o qual: “Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o art. 28-A, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto, na linha do que dispõe os enunciados sumulados n. 243 e n. 723, respectivamente, do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal”.

³ Enunciado nº 23 PGJ-CGMP do Ministério Público de São Paulo: É cabível acordo de não persecução penal em infrações cometidas com violência contra a coisa, devendo-se interpretar a restrição do *caput* do art. 28-A do CPP como relativa a infrações penais praticadas com grave ameaça ou violência contra a pessoa (*lex minus dixit quam voluit*).



a prática do ato delituoso (crime ou contravenção penal) e se beneficiar da medida despenalizadora em questão.

Não se olvide, ademais, que o acordo de não persecução penal só será eficaz após ser submetido a homologação judicial, mediante audiência especificamente designada para esse fim (CPP, artigo 28-A, §4º).

Nesta ocasião, além da aferição de legalidade do acordo de não persecução penal, o magistrado procederá à oitiva do investigado na presença de seu advogado ou defensor justamente para verificar se a celebração do ajuste ocorreu de forma voluntária, sem qualquer coação ou indução a erro, e se o imputado foi devidamente informado sobre as consequências da pactuação.

Perante tal cenário, inegável que a garantia constitucional do direito ao silêncio se mantém incólume, especialmente porque a confissão não se confunde com assunção de culpa por parte do investigado.

Ainda no que concerne à confissão, registre-se que tal requisito somente se destina a reforçar a justa causa já amealhada no bojo do procedimento investigatório em andamento, não podendo ser, jamais, o ponto nodal para a formação da convicção do membro do Ministério Público acerca da viabilidade da imputação.

Findo o exame dos pressupostos legais do acordo de não persecução penal, relevante pontuar as hipóteses em que a lei veda a celebração do negócio jurídico sob análise (CPP, artigo 28-A, §2º). São elas: i) quando cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais; ii) quando o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; iii) quando o agente tiver sido beneficiado nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e iv) nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, em favor do agressor.

Destarte, presentes os pressupostos legais, não havendo qualquer óbice à sua formalização e entendendo o representante do Ministério Público que é cabível a realização do acordo de não persecução penal, serão



ajustadas extrajudicialmente as condições a serem cumpridas pelo investigado⁴.

Não é possível, porém, a imposição de qualquer pena, visto que a fixação de sanção penal é atividade exclusiva do Poder Judiciário, mediante processo penal regularmente constituído e no qual seja assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa⁵.

Cumprido integralmente o negócio jurídico firmado entre as partes, haverá extinção da punibilidade do agente com respectivo arquivamento da investigação, ao passo que o injustificado inadimplemento acarretará o oferecimento de denúncia pelo *parquet* após rescisão do ajuste.

Obtempere-se, ainda, que a celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão em certidão de antecedentes criminais, procedendo-se apenas ao registro para evitar que o mesmo agente seja beneficiado novamente pelo instituto em um prazo inferior a cinco anos (CPP, artigo 28-A, §12).

Devidamente assentadas as premissas principais do acordo de não persecução penal, é possível proceder-se à detida análise da natureza jurídica do instituto.

⁴ 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:

- I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;
- II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;
- III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou
- V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

⁵ Enunciado nº 25 do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNC-CRIM) do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE): O acordo de não persecução penal não impõe penas, mas somente estabelece direitos e obrigações de natureza negocial e as medidas acordadas voluntariamente pelas partes não produzirão quaisquer efeitos daí decorrentes, incluindo a reincidência.



3 NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A redação do *caput* do artigo 28-A do Código de Processo Penal abre margem para a discussão acerca da natureza jurídica do acordo de não persecução penal, à semelhança do que ocorreu com a transação penal e da suspensão condicional do processo – institutos igualmente despenalizadores que excepcionam o princípio da obrigatoriedade da ação penal.

Cuida-se de discussão assaz importante, porquanto a conclusão dela extraída fixará os limites impostos ao controle jurisdicional do acordo de não persecução penal.

Em uma primeira análise do dispositivo, ao argumento de que a lei apresenta requisitos legais que viabilizam a pactuação do acordo de não persecução penal, exsurge uma primeira orientação, segundo a qual o acordo de não persecução penal é um direito subjetivo do imputado. Com efeito, de acordo com essa visão, satisfeitas as exigências legais, o Ministério Público tem o dever de ofertá-lo.

Essa é a posição adotada por Messias (2020, p. 39-40):

Vê-se com preocupação a cláusula de abertura contida no artigo 28-A, *caput*, do CPP, qual seja, “desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime”. Essa cláusula abarca o requisito negativo previsto no revogado artigo 18, § 1º, III, da Resolução n.º 181/2017 do CNMP²⁸, que, por sua vez, era inspirado no artigo 44, III, do Código Penal. Dada a vaguidade de sua redação, a cláusula de abertura permite que o membro do Ministério Público possa, com ampla discricionariedade, negar a investigados a oportunidade de acordo de não persecução penal.

É inversamente proporcional a relação entre a subjetividade dessa cláusula e a legitimidade do acordo de não persecução penal: quanto menor a primeira, maior será a segunda, de modo que o rol de vedações exposto alhures deve ser, tanto quanto possível, fechado (*numerus clausus*), e não aberto (*numerus apertus*).

Além de possibilitar a ordenação e o controle da atividade ministerial, a existência de requisitos claros é importante, sobretudo, para a esfera jurídica do inves-



tigado/acordante. Nesse sentido, embora tratando da suspensão condicional do processo, o STJ já afirmou que o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 89 da Lei n.º 9.099/199530 garante ao acusado o direito público subjetivo ao recebimento de proposta de sursis processual, a qual “não pode ficar ao alvedrio do MP” (HC n.º 131.108/RJ). Nessa linha de raciocínio, considerando que *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito), preenchidos os requisitos previstos no artigo 28-A do CPP, teria o investigado direito público subjetivo à audiência extrajudicial de acordo de não persecução penal.

Seguindo a mesma diretriz, Lopes Júnior (2020, p. 321-322), sucede que a eventual adoção dessa posição amplia os poderes do juiz, que, perante a recusa do Ministério Público, poderia vir a deferir o acordo de não persecução penal a pedido da defesa.

Contudo, nitidamente não foi essa a intenção do legislador, que, no *caput* do artigo 28-A do Código de Processo Penal, conferiu exclusivamente ao Ministério Público a atribuição para apresentar proposta de acordo de não persecução penal, sendo absolutamente vedada qualquer iniciativa ao juiz, sob pena de ofensa ao sistema acusatório.

Cuida-se, em verdade, de instrumento de política criminal do Ministério Público, órgão ao qual compete a análise, em concreto, da presença dos pressupostos e requisitos legais do acordo de não persecução penal, bem como a suficiência e necessidade do ajuste para a repressão do ilícito penal.

Essa foi a orientação adotada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais ao editar o Enunciado nº 19⁶ e do Ministério Público de São Paulo no Enunciado nº 21 PGJ- CGMP⁷.

Na doutrina, esse é igualmente o posicionamento defendido por Lima (2020, p. 276-277):

⁶ Enunciado 19 (ART. 28-A, *CAPUT*) - O acordo de não persecução penal é faculdade do Ministério Público, que avaliará, inclusive em última análise (§ 14), se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime no caso concreto.

⁷ Enunciado 21 PGJ-CGMP/MPSP - A proposta de acordo de não persecução penal tem natureza de instrumento de política criminal e sua avaliação é discricionária do Ministério Público no tocante à necessidade e suficiência para reprovação e prevenção do crime. Trata-se de prerrogativa institucional do Ministério Público e não direito subjetivo do investigado.



Partindo da premissa de que o acordo de não persecução penal deve resultar da convergência de vontades, com necessidade de participação ativa das partes, não nos parece correta a assertiva de que se trata de direito subjetivo do acusado, sob pena de se admitir a possibilidade de o juiz determinar sua realização de ofício, o que, aliás, lhe retiraria sua característica mais essencial, qual seja, o consenso.

De mais a mais, a privatividade da ação penal pública pelo Ministério Público impede sua substituição pelo magistrado, mesmo que o investigado preencha os requisitos estabelecidos pelo art. 28-A do CPP. É dizer, a negativa de celebração do acordo não permite que o juiz das garantias o conceda substitutivamente à atuação ministerial, pena de afronta à estrutura acusatória do processo penal (CPP, art. 3º-A, *caput*).

(...)

Se não se trata de direito subjetivo do acusado, o ideal, então, é concluir que estamos diante de uma discricionariedade ou oportunidade regrada, porquanto somente é lícito ao Ministério Público celebrar a avença se acaso preenchidos todos os requisitos listados pelo art. 28-A, *caput* e parágrafos do CPP, com redação dada pela Lei n. 13.964/19. Não existe, pois, absoluta liberdade discricionária, posto que tais requisitos deverão ser necessariamente observados, sob pena inclusive de recusa judicial à homologação do acordo (CPP, art. 28-A, §7º).

Também em conformidade com o entendimento ora sufragado, Carvalho (2021, p. 81):

Na verdade, longe de ser um direito subjetivo do investigado, o ANPP deve ser compreendido como poder-dever do Ministério Público, a quem cabe analisar, fundamentadamente e com exclusividade, a possibilidade de aplicação do instituto.

Compreendendo-se o instituto como um poder-dever do Ministério Público, a recusa do *parquet* em ofertar o acordo de não persecução penal jamais conferirá ao imputado a possibilidade de obtê-lo por imposição judicial.



O legislador conferiu ao Órgão Ministerial o protagonismo no oferecimento do acordo de não persecução penal, não cabendo ao Poder Judiciário atuar de forma substitutiva.

Debruçando-se sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal assim tem se posicionado acerca da natureza jurídica do acordo de não persecução penal:

Órgão julgador: Segunda Turma - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 21/06/2021 - Publicação: 25/06/2021.

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

(...) III – As condições descritas no art. 28-A do Código de Processo Penal - CPP, incluído pela Lei 13.964/2019, são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, porém insuficientes para concretizá-lo, pois, mesmo que presentes, poderá o Ministério Público entender que, na hipótese específica, o ANPP não se mostra necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, tal como, aliás, é previsto na parte final do dispositivo. Não se trata, portanto, de um direito subjetivo do acusado. IV – Conforme exposto no acórdão atacado, o paciente não tem direito ao benefício, haja vista que as penas mínimas dos crimes que lhe são imputados, somadas (concurso material – art. 69 do CP), totalizam exatamente 4 anos de reclusão, quantum este superior



ao limite previsto no art. 28-A do CPP, que estabelece a “pena mínima inferior a 4 (quatro) anos”. V – A tese de aplicação analógica do art. 44 do CP (substituição de pena privativa de liberdade por sanções restritivas de diretos), além de ser imprópria a sua invocação - pois inexistente lacuna legislativa a ser preenchida -, não foi analisada pelo Tribunal de Justiça local, nem pelo STJ, de modo que a sua apreciação por esta Suprema Corte implicaria supressão de instância, com evidente extravasamento dos limites de competência descritos no art. 102 da Constituição Federal. Precedentes. VI – Agravo regimental a que se nega provimento.

HC 191124 AgR - Órgão julgador: Primeira Turma - Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES - Julgamento: 08/04/2021 - Publicação: 13/04/2021.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM RELAÇÃO AO DELITO DE ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE DROGAS (ART. 35 DA LEI 11.343/2006). INVIABILIDADE. 1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao *Parquet* a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. 2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “*poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições*”. 3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020). 4. Agravo Regimental a que se nega provimento.



A mesma conclusão tem sido perfilhada pelo Superior Tribunal de Justiça:

Processo HC 668520/SP - HABEAS CORPUS: 2021/0156468-5 – Relator(a): Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA (1170) - Órgão Julgador - T5 - QUINTA TURMA - Data do Julgamento: 10/08/2021 - Data da Publicação/Fonte: DJe 16/08/2021.

Ementa

HABEAS CORPUS. SUBSTITUTIVO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. FURTO QUALIFICADO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REMESSA À INSTÂNCIA REVISORA. REQUERIMENTO TEMPESTIVO DA DEFESA. EXAME DE MÉRITO PELO MAGISTRADO. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO SISTEMA ACUSATÓRIO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO.

(...)

2. Embora seja incontestável a natureza negocial do acordo de não persecução penal, o que afasta a tese de a propositura do acordo consistir direito subjetivo do investigado, a ele foi assegurada a possibilidade de, em caso de recusa, requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, nos termos do at. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal, no prazo assinalado para a resposta à acusação (art. 396 do CPP).

3. Neste caso, o Ministério Público deixou de propor o acordo de não persecução criminal. Tempestivamente, a defesa apresentou pedido de remessa dos autos à instância revisora, mas teve seu pleito negado pelo magistrado de primeiro grau, com base nos mesmos fundamentos apresentados pelo órgão acusador.

4. O controle do Poder Judiciário quanto à remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público deve se limitar a questões relacionadas aos requisitos objetivos, não sendo legítimo o exame do mérito a fim de impedir a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público.



5. Nesse sentido, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente que não se tratando de hipótese de manifesta inadmissibilidade do ANPP, a defesa pode requerer o reexame de sua negativa, nos termos do art. 28-A, § 14, do Código de Processo Penal (CPP) (2), não sendo legítimo, em regra, que o Judiciário controle o ato de recusa, quanto ao mérito, a fim de impedir a remessa ao órgão superior no MP. (HC n. 194.677/SP, julgado em 11 de maio de 2021. Informativo n. 1017).

6. Ordem concedida de ofício para determinar a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal.

Processo EDcl no AgRg no RE nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1816322/MG - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2019/0156088-0 Relator(a): Ministro HUMBERTO MARTINS (1130) - Órgão Julgador: CE - CORTE ESPECIAL - Data do Julgamento: 22/06/2021 - Data da Publicação/Fonte: DJe 25/06/2021.

Ementa

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REEXAME E ADOÇÃO DE TESE DISTINTA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO JULGADO.

(...) 3. Depreende-se dos autos que o foco da controvérsia está na insatisfação com o deslinde da causa. O acórdão embargado encontra-se suficientemente discutido, fundamentado e de acordo com a jurisprudência do STJ e do Supremo Tribunal Federal, não ensejando, assim, o acolhimento dos embargos.

4. Não é caso de sobrestamento do feito, porquanto o STF já firmou entendimento de que o “art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público ‘poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime,



mediante as seguintes condições””. Ou seja, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não obriga o Ministério Público nem garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente permite ao parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição. (HC n. 195.327 AgR, relator Ministro Alexandre de Moraes, publicado em 13/4/2021.) Embargos de declaração rejeitados.

Na realidade, por se estar diante de clara hipótese de discricionariedade regrada, o membro ministerial poderá se negar a oferecer o acordo por entender que a celebração do negócio jurídico com o imputado não se revelará como medida necessária a suficiente à repressão do delito. Nesta hipótese, o pretenso acordante será notificado para que, caso deseje, requeira a remessa dos autos ao Procurador-Geral.

Esse é o trâmite previsto no Código de Processo Penal⁸, conferindo-se integralmente ao Ministério Público – ainda que em instância revisora – a atribuição de averiguar a pertinência ou não do acordo de não persecução penal ao caso concreto.

Por conseguinte, havendo oferecimento de denúncia com recusa expressa e circunstanciada do acordo de não persecução penal, afigura-se equivocada eventual decisão judicial que venha a rejeitar a inicial acusatória sob o fundamento de suposta falta de interesse de agir e prejuízo ao investigado.

4 CONCLUSÃO

Por toda fundamentação até então exposta, depreende-se a consolidação do entendimento doutrinário e jurisprudencial de que o acordo de não persecução penal é medida de política criminal do Ministério Público, cabendo exclusivamente ao órgão a decisão sobre o cabimento ou não do ajuste à situação em concreto.

⁸ Artigo 28-A, §14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.



Nesse diapasão, por não se tratar de direito subjetivo do acusado, havendo recusa do parquet, ao pretense acordante não poderá ser concedido qualquer provimento jurisdicional que obrigue o representante ministerial a celebrar o ajuste.

A novel legislação concedeu pleno protagonismo ao titular da ação penal, revelando-se indevida e colidente com o sistema acusatório qualquer tentativa do Poder Judiciário de se imiscuir em iniciativa que não possui.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal - GNCCRIM. **Enunciados interpretativos da Lei nº 13.964/2019 - Lei Anticrime**. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: https://https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/GNCCRIM_-_ANALISE_LEI_ANTICRIME_JANEIRO_2020.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 181, de 07 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. **Questões práticas sobre o acordo de não persecução penal**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.

FERREIRA, Lucas César Costa. O controle da recusa do acordo de não persecução penal como espaço decisório exclusivo do Ministério Público. In: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (org.). **Pacote anticrime**. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2021. v. 2.

JARDIM, Afrânio Silva; AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13964/19, aspectos processuais**. 2020. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13-964-19-aspectos-processuais>. Acesso em: 16 out. 2021.



LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de processo penal e sua jurisprudência**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentários ao pacote anticrime**. São Paulo: Método, 2020.

SÃO PAULO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Enunciados PGJ- CGMP – Lei 13.964/19**. São Paulo, [2020]. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Criminal_Juri_Je-crim/Enunciados_CAO CRIM/Enunciados%20PGJ-CGMP%20-%20Lei%2013.964-19%20\(1\)-%20alterado.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Criminal_Juri_Je-crim/Enunciados_CAO%20CRIM/Enunciados%20PGJ-CGMP%20-%20Lei%2013.964-19%20(1)-%20alterado.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.





A IDEOLOGIA DO NEOMACHISMO E O REFLEXO NO DIREITO DAS MULHERES

*Martha Helena Costa Ribeiro**

Resumo: O modelo machista conservador impingiu às mulheres uma posição passiva, retirando delas a identidade como pessoa e cidadã o que acarretou, ao longo do tempo, a violação de mecanismos que inviabilizaram o gênero feminino de poder elaborar e gerir os seus direitos civis, com repercussão nas áreas pessoal, intelectual, econômica, cultural e social. O neomachismo é uma forma mais branda do machismo e agrega um falso discurso de defesa dos direitos das mulheres e das igualdades de gênero, constituindo-se em uma ideologia reacionária a todas as conquistas femininas, com o objetivo de fazer perdurar a estrutura de poder imposta pelo patriarcalismo. Em contrapartida, o inconformismo feminino pela desigualdade dominante e dominadora incitou a luta pela transformação da realidade imposta, trazendo à baila um movimento vanguardista de mulheres que protagonizam seus direitos civis e reivindicam a igualdade política, jurídica e social entre homens e mulheres.

Palavras-chave: neomachismo; direito da mulher; igualdade de gênero; movimento feminista; empoderamento feminino.

* Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Titular da 9ª Promotoria de Justiça Cível. Presidente do Ministério Público Democrático – MPD.

Abstract: The conservative sexist model imposed on women a passive position, removing from them the identity as a person and citizen that led, over time, the violation of mechanisms that made it impossible for the female gender to be able to elaborate and manage their civil rights, with repercussions in the personal, intellectual, economic, cultural and social areas. Neomachismo is a more lenient form of machismo and adds a false discourse of defense of women's rights and gender equality, constituting an ideology reactionary to all women's achievements, with the aim of making the power structure imposed by patriarchy endure. On the other hand, female nonconformism due to dominant and dominating inequality incited the struggle for the transformation of the imposed reality, bringing to the fore a leading movement of women who lead their civil rights and demand political, legal and social equality between men and women.

Keywords: neomachismo; women's right; gender equality; feminist movement; female empowerment.

O Estado Democrático de Direito fundamenta-se, no seu sentido mais abrangente, nos princípios constitucionais de liberdade e de igualdade.

Os valores da sociedade patriarcal moldaram os conceitos de subordinação das mulheres em relação aos homens, aglutinando comportamentos na prática da concepção machista.

O modelo machista conservador impingiu às mulheres uma posição passiva, retirando delas a identidade como pessoa e cidadã o que acarretou, ao longo do tempo, a violação de mecanismos que inviabilizaram o gênero feminino de poder elaborar e gerir os seus direitos civis, com repercussão nas áreas pessoal, intelectual, econômica, cultural e social.

Em contrapartida, o inconformismo feminino pela desigualdade dominante e dominadora incitou a luta pela transformação da realidade imposta, trazendo à baila um movimento vanguardista de mulheres que protagonizam seus direitos civis e reivindicam a igualdade política, jurídica e social entre homens e mulheres.

Sobre essa ótica, que abraça um modelo mais equânime, as mulheres conseguiram a libertação dos padrões patriarcais anacrônicos e construíram, por meio do empoderamento feminino, o direito das mulheres calcados na igualdade de gênero.

Para contextualizar todo o cenário anteriormente desenhado em resumo perfunctório, cito Acosta (2009), em seu livro cognominado *Los nuevos hombres nuevos. Los miedos de siempre en tiempo de igualdad*, no qual sustenta que o gênero masculino planeja um novo enredo para defender sua posição de poder, justificando que a atuação ativa da mulher no



âmbito político-social trouxe supostos contratempos, sobretudo nas relações familiares. Acosta denomina essa nova estratégia de pós-machismo, haja vista ter-se originado na pós-modernidade e não abarcar os protótipos preponderantes do machismo.

Eis que surge o neomachismo, qualificativo ora adotado para distinguir uma forma mais branda do machismo e que agrega um falso discurso de defesa dos direitos das mulheres e das igualdades de gênero.

Nesse aspecto, tem-se que o neomachismo é uma ideologia reacionária a todas as conquistas femininas, buscando fazer perdurar a estrutura de poder imposta pelo patriarcalismo.

Apresento-lhes a nova fase do machismo: um conjunto de convicções que busca a primazia do poder masculino com o questionamento dos direitos das mulheres, sua autonomia e sua independência conquistadas. A particularidade da nova concepção não é a de se contrapor à igualdade de gênero, mas impor indagações acerca das consequências advindas do exercício dessa igualdade.

Esse medo sistêmico da igualdade nas relações sociais, nada mais é do que o medo de enfrentar a própria liberdade feminina, esse mais amplo e resistente.

O protótipo da mulher livre, moderna e empoderada gera descontentamento e incômodo no gênero masculino. Ser mulher, com as perspectivas de alcançar todos os níveis de possibilidades outrora só conquistadas por homens, causa uma oposição dogmática, ressentida e radical. O que lhes resta fazer, então, para manter o fascismo masculino? Demonizar a mulher e disseminar a violência e a vingança de gênero.

É evidente que essa ditadura mascarada tem formas de se manifestar. A tese levantada aqui tem aspectos mais complexos e não comporta uma hermenêutica dilatada. Abordo a minha prática diária como Promotora de Justiça das Famílias, o que me faz meditar sobre os reflexos do neomachismo no Direito das Mulheres.

A mulher deixou de ser mera gestora familiar (leia-se executora de tarefas domésticas e cuidadora de marido e de filhos) para vivenciar um mundo onde ela pode ser o que quiser. A rainha do lar foi destituída da função depreciativa e ilusória, com dignidade e honradez, por ela mesma, para ser promovida à rainha do universo. E conquistou todo o espaço julgado impossível e inimaginável. São professoras, médicas, empreendedoras, advogadas, promotoras de justiça, magistradas, defensoras públicas, engenheiras, escritoras, artistas, cientistas, políticas, etc. São ainda mães e, muitas, exercem, sozinhas, o papel de provedoras da família.



A hierarquia ou subordinação entre o homem e a mulher foi abolida no Direito Familiarista. Todos têm direitos e deveres e são co-ajudadores no núcleo familiar, gerenciando a educação dos filhos, provendo as despesas, administrando bens e promovendo a assistência moral, ética e religiosa. O pátrio poder, nomenclatura machista, foi substituído por poder familiar.

Sobre outro espeque, não se pode deixar de pontuar as manifestações neomachistas que tentam rechaçar os direitos das mulheres: sacralizar a amamentação, disseminando a culpa nas mães que não podem praticá-la; responsabilizar exclusivamente as mulheres com a educação dos filhos; justificar a violência e a situação de violência que a mulher vivencia, atribuindo a ela essa condição; defender sutilmente os valores tradicionais ditados pelo patriarcalismo; mencionar comentários recorrentes sobre o físico das mulheres; fazer referências constantes à função reprodutiva das mulheres; expor referências contínuas à natureza feminina, atribuindo a elas a exclusividade das tarefas domésticas; fomentar a submissão das mulheres; criticar a liderança feminina e não obedecer à hierarquia quando a mulher ocupa o cargo de líder; dirigir palavras de cunho afrontoso (*meu amor, meu bem, minha querida, meu anjo, etc.*) às mulheres quando estas estão em seu ambiente de trabalho, no exercício da profissão; fazer comentários vexatórios à liberdade sexual das mulheres; e desqualificar a mulher com palavras desonrosas.

Em outra esfera de raciocínio, convém relatar que a posição ideológica do neomachismo pode ser exercida por homens e mulheres, não sendo, portanto, uma prática exclusiva do gênero masculino. O neomachismo feminino revela-se por meio de argumentos assim expostos: “*não sou feminista nem machista, acredito na igualdade*”; “*a linguagem inclusiva é um absurdo*”; “*as feministas confundem elogio com assédio*”; “*não temos mais direitos a serem conquistados porque já conseguimos todos*”.

À guisa de esclarecimentos, veja-se a seguinte análise:

O machismo enquanto sistema ideológico oferece modelos de identidade, tanto para o elemento masculino como para o elemento feminino: Desde criança, o menino e a menina entram em determinadas relações, que independem de suas vontades, e que formam suas consciências: por exemplo, o sentimento de superioridade do garoto pelo simples fato de ser macho e, em contraposição, o de inferioridade da menina. (DRUMONTT, 1980).



Por outro lado, deduz-se que o neomachismo contrapõe-se ao feminismo como se este fosse o antagonismo machista, no intuito de inabilitar o movimento feminista e subestimar o processo de ascensão dos direitos das mulheres e do empoderamento feminino.

O machismo explícito e os seus protagonistas são desqualificados em razão do progresso da equanimidade e da equidade dos direitos das mulheres. A agressão à dignidade feminina, decorrente da prática neomachista, pode resultar do estupro da esposa pelo marido; do assédio moral do superior hierárquico masculino ou até mesmo dos comentários aviltosos de um deputado ante a vulnerabilidade de mulheres ucranianas, vítimas de uma guerra insana.

Nesse contexto, o medo velado da equidade requer formas mais sutis de sustentar a subordinação da mulher.

Com efeito, urge que continuemos no bom e necessário combate para resguardar os direitos adquiridos, após décadas de labor intenso, nos despindo das “burcas” simbólicas que nos revestiram durante todo o sistema patriarcal com a finalidade de selar o anonimato feminino. É imperativo, pois, conflagrar novos direitos com o objetivo de consagrar integralmente a almejada dignidade da mulher, ratificando o sacral direito à liberdade.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Miguel Lorente. **Los nuevos hombres nuevos. Los miedos de siempre en tiempos de Igualdad**. 2009. (Ediciones Destino. Colección Imago Mundi, v. 154)

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARNEIRO, Sueli. Mulher negra. **Revista de Cultura das Vozes**, ano 84, n. 2, mar./abr. 1990.

DRUMONTT, Mary Pimentel. Elementos para uma análise do machismo. **Perspectivas**, São Paulo, v. 3, p.81-85, 1980.

FLORESTA, Nísia. **Direitos das mulheres e injustiça dos homens**. Recife: Massangana, 2010.

NEVES, Claudia. Efeitos do neomachismo no direito de família. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 26, n. 6570, 27 jun. 2021. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91515>. Acesso em: 2 mar. 2022.

PIMENTEL, Sílvia Carlos da Silva. A mulher e os direitos humanos. *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional**: perspectivas brasileiras. San José da Costa Rica/Brasília, DF: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

VIEIRA, Josênia Antunes. A identidade da mulher na modernidade. **Delta**, 2005, v. 21, p. 207-238, 2005. Edição Especial. ISSN 0102-4450.



DISCURSOS INSTITUCIONAIS







DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA*

Senhoras e Senhores,

Vim, vi e venci!

Recorro a essa poderosa frase do grande imperador romano Júlio César para contar um pouco da minha história, a partir de quando ingressei no Ministério Público do Estado do Maranhão.

Todos que me conhecem sabem que tenho imenso orgulho de ter ingressado no Ministério Público há mais de quarenta anos, ao longo dos quais tenho me dedicado intensamente ao fortalecimento da Instituição, pois a experiência me ensinou que somente um Ministério Público forte pode defender a sociedade como ela precisa e merece ser defendida.

Nos primórdios da carreira, vi o sofrimento do povo pobre dos interiores maranhenses, suas necessidades, seus anseios e sua esperança em dias melhores. Vi, muitas vezes, a esperança nos olhos das pessoas mais humildes, pelo simples fato de estar na presença de um Promotor de Justiça. Naqueles momentos, o sonho que eu desde cedo havia acalentado de me tornar membro do Ministério Público tornou-se uma verdadeira vocação de defender a sociedade, principalmente as pessoas mais vulneráveis.

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau, em 15 de junho de 2022, por ocasião de sua recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça, para o biênio 2022-2024, no auditório da PGJ.

Naquela época, não havia Constituição Cidadã, nem o perfil constitucional que o Ministério Público hoje possui. Mas eu já agia exatamente como se existisse, pois trabalhava diuturnamente na defesa das pessoas mais carentes, na busca incessante de garantir os direitos humanos mais elementares.

Diante das dificuldades enfrentadas, em decorrência da própria estrutura deficitária da Instituição, então atrelada ao Poder Executivo, comecei a participar ativamente da luta para fortalecer o Ministério Público. Essa luta sempre foi dura. Mas reconheço que tem sido uma boa jornada, pois fiz muitos amigos e, como sempre digo, quem tem amigo não chora sozinho!

Na passagem desses anos de luta, vi o crescimento da Instituição; vi o desenvolvimento de sua estrutura humana e material; e vi sua expansão territorial, com uma capilaridade capaz de levá-la a todos os recantos do país – das cidades mais ricas aos grotões de mais extrema pobreza. Com orgulho, vi o aumento da credibilidade do Ministério Público junto à sociedade, legitimando-o a reivindicar, e obter do legislador constituinte originário de 1988 o papel de defensor da própria sociedade.

Para mim, é uma grande honra a certeza de que, como Promotor de Justiça, atuei ao lado dos pioneiros, cuja defesa incessante da sociedade resultou na construção de um Ministério Público forte, autônomo, independente, resolutivo e atuante na defesa dos pilares do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana. Sem dúvida, venci essa grande batalha!

Cheguei ao topo da carreira em 1991, quando fui promovido ao cargo de Procurador de Justiça, e passei a me dedicar exclusivamente a promover a representação do Ministério Público em segundo grau, da forma mais profissional e proativa possível.

Posteriormente, imbuído do velho sentimento de aproximar o Ministério Público da sociedade, fui eleito e reeleito, pelos meus pares, para o cargo de Corregedor-Geral do Ministério Público, a quem cabe orientar a atuação e fiscalizar a conduta dos membros da Instituição.

No exercício do cargo de Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, vi e compreendi as entranhas da administração do Ministério Público e percebi que podia colaborar com o engrandecimento da Instituição, para que pudesse focar na defesa das pessoas mais vulneráveis.

No meu primeiro mandato como Procurador-Geral de Justiça, cumpri integralmente o que prometi durante a campanha. Para além disso, ampliei em muito os avanços institucionais.

Assim, venci essa outra grande batalha!



Como todos sabem, não sou homem de longos discursos e muitas palavras rebuscadas, mas tenho convicção de que deixarei ao Ministério Público do Maranhão um grande legado, de efeitos permanentes.

Por tudo isso, somos todos vencedores!

Dito isso: agradeço e prometo honrar a confiança dos membros do Ministério Público que votaram em meu nome; sinto-me inteiramente legitimado e honrado pela nomeação ao cargo pelo senhor Governador; e reafirmo que, exatamente como ocorreu no meu primeiro mandato, serei o Procurador-Geral de Justiça de todos os membros do Ministério Público do Estado do Maranhão, pois o único sentimento que me move é a vontade de fortalecer cada vez mais a nossa grande Instituição, em prol da defesa da sociedade, especialmente das pessoas mais vulneráveis.

Muito obrigado!





DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO*

Excelentíssimos Senhores Membros do Egrégio Colégio de Procuradores, saudando a todas e a todos, quero iniciar agradecendo àqueles que em mim votaram, para a recondução ao cargo de Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Maranhão, demonstrando não só aprovação no trabalho que desenvolvi durante os dois primeiros anos do mandato que me fora outorgado, bem assim confiança na continuidade deste, no biênio que agora se inicia.

Também desejo agradecer àqueles poucos que se abstiveram, em respeito ao paradoxo observado entre a interlocução e o silêncio, vez que dos 30 votos possíveis, no âmbito do Colegiado, obtive 26, isto é, mais de 88% dos votos, o que indica uma substancial aprovação, correspondente às legítimas expectativas da nossa Instituição. Portanto, mesmo diante da expressiva aprovação dos meus pares, em vez de me envaidecer, recebo a mensagem dos que se abstiveram como um sinal de que ainda há espaço para melhorar.

* Proferido pela Procuradora de Justiça, Dr^a. Themis Maria Pacheco de Carvalho, em 1º de julho de 2022, por ocasião de sua recondução ao cargo de Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Maranhão, para o biênio 2022-2024, no auditório da PGJ.

Desejo agradecer, outrossim – e principalmente –, os Promotores e Promotoras de Justiça que compõem a minha equipe, bem assim a cada um dos servidores da Corregedoria, pois sem o inestimável auxílio e suporte de todos o nosso desiderato, por certo, não teria sido alcançado.

Registro, agora, por oportuno, que na nossa primeira gestão a pandemia nos pegou de surpresa, e ante a imposição de restrições de mobilidade estabelecidas pela crise sanitária decorrente da COVID-19, necessário se fez a adoção de novos procedimentos e metodologias institucionais, razão por que os instrumentos e recursos digitais se constituíram em ferramentas indispensáveis ao cumprimento dos deveres da Corregedoria, como órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Bem por isso, no primeiro mandato, ao abrigo do Projeto Minerva, instituído pela Corregedoria, foram firmadas as diretrizes da orientação planejada para o permanente diálogo com membros e órgãos da Administração Superior, sob a compreensão de que os desafios institucionais devem ser enfrentados e equacionados conjuntamente por ambas as instâncias do Ministério Público, para a consecução do fiel cumprimento da missão constitucional a seu encargo.

A propósito, por via do Projeto Minerva, vale ressaltar, a Corregedoria fez inúmeras proposições voltadas à revogação de atos normativos inconciliáveis com a dinâmica institucional e o contexto pandêmico emergido em março de 2020, bem assim implementou diversas outras medidas administrativas, como, *verbi gratia*, correições virtuais, oficinas de orientação prévia aos procedimentos correicionais e sistematização dos acordos de não persecução penal. Alinhou, ademais, o diálogo com a Corregedoria Judicial, promovendo a atualização das normas de movimentação funcional meritória e aperfeiçoamento dos plantões ministeriais. Não bastasse tal contribuição, trabalhou, ainda, preventiva, pontual e diuturnamente para a solução dos conflitos institucionais e interinstitucionais.

De mais a mais, atenta às inúmeras particularidades do exercício do cargo de Corregedora, hoje, com gáudio, posso afirmar que temos em nossas fileiras uma expressiva maioria de membros do Ministério Público – estes liderados dignamente pelo atual Procurador-Geral de Justiça – absolutamente comprometidos com a defesa do social e do patrimônio público, os quais, além disso, são detentores de uma postura resolutiva e altaneira compatíveis com as atribuições que lhes são conferidas constitucionalmente.



Eis por que, para o novo biênio que ora se inicia, forte nessas observações, desejo consolidar, em estreita sintonia com a Administração Superior, não só o efetivo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão da informação (SIMP), assim como os procedimentos de autocorreção e de permanente autoavaliação dos membros ministeriais, com a aplicação de instrumento metodológico específico (a ser publicado) e otimização dos procedimentos correicionais com a execução do **E-monitore**, os quais, indubitavelmente, permitirão a todos um processo mais ágil de coleta de dados e de diagnóstico estatístico.

Outrossim, no campo das orientações funcionais, desejo estimular, dentre outras práticas, a cultura do combate às violências institucionais de gênero, o controle de convencionalidade e o enfrentamento dos empecos legais derivados das recentes alterações da Lei de Improbidade Administrativa, sedimentando, assim, a nossa atuação como defensores da ordem jurídica e constitucional.

Portanto, forçoso é inferir que ainda há, e sempre haverá, muito a ser feito. Mas, com a colaboração de todos, creio que esse desafio, uma vez mais por mim aceito, será exitoso.

Por fim, faço um agradecimento especial *in memoriam* a meus pais, José Maria Carvalho e Maria do Carmo Carvalho, que, como legado, deixaram tatuados em minha personalidade os valores de moralidade, dignidade, honestidade e, principalmente, empatia para com o próximo, pois são estes, a meu ver, os principais pilares que precisamos construir dentro de nós para nos tornarmos verdadeiramente melhores seres humanos. Agradeço, também, a minha querida irmã, cunhado, sobrinhos, primos e amigos por todo o apoio, cuidado e carinho para comigo, bem assim por estarem aqui presentes, prestigiando este momento tão importante da minha vida profissional.

Muito obrigada pela atenção de todos!







DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO*

Se o MP deixasse de existir hoje

Quem sentiria a nossa falta?

Quem choraria por nós?

As Escolas Institucionais são o celeiro aonde é elaborado o desenho do Ministério Público do futuro!

E para completar esse raciocínio, cito o Promotor de Justiça Presidente do CDEMP, Eduardo Cambi, que ao refletir sobre o MP Contemporâneo e o do futuro é categórico: *A eficiência dos serviços prestados pela instituição passa, necessariamente, pela ênfase na ciência, na reflexão contínua das suas práticas e na construção de teses que possam nortear a melhor resolutividade do Ministério Público do século XXI.*

Portanto, o lugar que as Escolas ocupam em cada MP revela muito a respeito de cada unidade ministerial. A ESMP/MA, com mais de 30 anos de existência, conta uma história de compromisso e cuidado do MPMA em preparar, da melhor maneira possível, aqueles que promovem a justiça para a sociedade maranhense.

* Proferido pela Promotora de Justiça, Dr^a. Karla Adriana Holanda Farias Vieira, em 5 de julho de 2022, por ocasião de sua recondução ao cargo de Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP-MA), para o biênio 2022-2024, em solenidade realizada no Memorial do MPMA.

Acreditamos na importância da educação continuada, pois nada fica parado. Há que se atualizar sempre, e muita coisa não cabe mais neste novo mundo.

É o conhecimento vivo que conduz a grande aventura da descoberta do universo, da vida, das pessoas (Edgar Morin, 2005).

Os exemplos estão à nossa vista.

Talvez o maior deles seja o de que o modelo de justiça adversarial está fadado à extinção.

As gestões que não entenderem que o MP doravante terá que atuar através de métodos autocompositivos será lembrada e responsabilizada por não terem preparado a instituição ministerial para o futuro.

Esse será o principal papel que ocuparemos em um futuro próximo que, inclusive, já está sendo gestado!

Também é necessário fixar que é tempo de unidade, ainda mais agora, quando estamos perdendo espaços a cada nova legislação editada no Congresso Nacional.

A palavra de ordem é coesão.

Coesão que se constrói não apenas intramuros, mas também com o constante diálogo com a sociedade, com as universidades, com os demais atores e instituições do sistema de justiça.

Esse foi o compromisso assumido pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão no biênio que passou e também será o nosso norte no biênio que ora se inicia. Agradeço a confiança renovada pelo Exmo. Procurador Geral de Justiça e pelo Egrégio Conselho Superior.

Na gestão de 2020-2022, mesmo em um cenário de adversidades provocadas pela pandemia da Covid-19, **promovemos 182 atividades formativas, alcançando 15.626 pessoas**, dentre membros, servidores, estagiários e público externo.

Fomos solo indígena, quilombola, LGBTQIA +, de pessoas com deficiência, de crianças e adolescentes, e de tantos outros, sempre abertos à diversidade.

Creio que cumprimos bem o nosso dever, e continuaremos a fazê-lo.

Agora, para finalizar, volto à pergunta inicial:

Afinal, **quem choraria por nós?**

Se, permitida a caminhada longe da ciência, sem preocupar-se com um futuro que se faz hoje, certamente estaríamos condenados à solidão.

Mas, se, de outro modo, feito o dever de casa, restariam em lágrimas o Estado Democrático de Direito e toda a coletividade em sua diversidade.

Façamos, portanto, hoje, o Ministério Público do amanhã!!!



ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS







A INTRODUÇÃO FRUSTRADA DE MOEDAS DE COBRE NO MARANHÃO NOS ANOS DE 1725 A 1727 A VOLTA DAS QUE FORAM, MAS NUNCA CHEGARAM

*Leonardo Rodrigues Tupinambá**

Resumo: Este artigo busca resgatar a pitoresca história, comumente esquecida, da primeira e breve tentativa de introdução de moeda metálica em cobre no Maranhão do século XVIII, frustrada por um imbróglio político entre o governo colonial local e a metrópole, a despeito da receptividade favorável da população.

Palavras-chave: naufrágio; Maranhão; carga recuperada; moedas de cobre; circulação; desentendimento político; recolhimento.

Abstract: This article seeks to rescue the picturesque history, commonly forgotten, of the first and brief attempt to introduce metallic coins in copper in Maranhão in the 18th century, frustrated by a political disagreement between the local government and the metropolis, despite the favorable receptivity of the population.

Keywords: shipwreck; Maranhão; recovered load; copper coins; circulation; political disagreement; retreat.

* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Membro-fundador da Sociedade Numismática Maranhense. Membro da Sociedade Numismática Brasileira. E-mail: leonardo.rodriques17@terra.com.br



No ano de 1723, um navio por invocação Nossa Senhora do Loreto, capitaneado por Manoel Ferreira da Graça, naufragou nas cercanias de São Luís, capital do Estado do Maranhão e Grão-Pará (1654-1751), quando transportava do Reino de Portugal um carregamento de dinheiro amoadado, quantia esta remetida pela Casa da Moeda de Lisboa com o objetivo de completar a produção das casas da moeda em funcionamento na colônia. O navio era uma charrua, embarcação lenta usada durante o século XVIII e parte do XIX para transporte, que tinha por características três mastros e um grande porão, podendo contar ainda com algum armamento.

O infortúnio interrompeu prematuramente o deslocamento da embarcação, que tinha por destino Pernambuco, capitania do Estado do Brasil, posto que acabou por submergir em território do Estado do Maranhão e Grão-Pará, mais precisamente na Baía de Cumã¹. À época, o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão e Grão-Pará consistiam em unidades administrativas autônomas na América portuguesa². Como consequência da predita cisão, o governador do Estado do Maranhão e Grão-Pará detinha uma autoridade independente da jurisdição do governador-geral do Brasil ou de qualquer outro governador deste Estado.

Parte da carga do naufrágio foi recuperada pelas autoridades do Maranhão, tendo ficado sob tal guarda a quantia documentalmente³ declarada de 977\$720 (novecentos e setenta e sete mil e setecentos e vinte réis), composta por 48.882 (quarenta e oito mil oitocentas e oitenta e duas)

¹ A baía de Cumã banha atualmente o Município de Guimarães/MA, sendo tida como um cemitério de navios pelos seus muitos bancos de areia e rochas que proporcionam ameaça a segura navegação. Dentre os barcos naufragados em suas águas ameaha-se o “Ville de Bolougne”, que trazia o poeta maranhense Gonçalves Dias, morto no acidente em 03 de novembro de 1864, quando retornava da Europa para sua terra natal.

² O Estado do Maranhão, de variadas denominações e conformações territoriais ao longo dos anos, estava separado desde 1621 do Estado do Brasil, assim permanecendo até 1722, quando foi anexado por determinação do Decreto Régio de 20 de agosto.

³ Documentalmente porque há quem garanta que o montante declarado não correspondia ao efetivamente resgatado.



moedas, todas em cobre⁴, no valor de 20 réis cada e um sino de igreja com peso de 8 arrobas e 21 libras (o equivalente a quase 130 kg), remetido originalmente a Sé de Olinda.

Após receber informes oficiais do Provedor-Mor da Fazenda do Maranhão, Francisco Machado, dando conta dos itens resgatados, D. João V, o monarca português ao tempo, que até então, assim como seus antecessores, era contrário à monetização do território⁵, para onde apenas incidentalmente confluíam moedas⁶, remeteu uma carta em 12 de janeiro de 1725⁷ ao governador do Maranhão e Grão-Pará, João da Maia da Gama, autorizando a implantação das moedas de cobre no Estado, posto que já estavam no almoxarifado da capitania de São Luís, com a condição de que deveria receber, em contrapartida, como ressarcimento, o equivalente delas em ouro, metal supostamente coletado em certa fartura nas terras da capitania do Piauí⁸. Neste ponto, calha esclarecer que apesar de sua separação e

⁴ Embora boa parte da moeda forte para a metrópole fosse feita no Brasil, nosso numerário provincial de cobre, durante um longo período, dimanou exclusivamente de Lisboa, situação modificada somente a partir de 1729. É que a Casa da Moeda da Bahia, reaberta especialmente para a cunhagem de moedas de ouro em 1714, passou também a cunhar cobre no padrão provincial colonial em dois períodos, de 1729 a 1733, bem assim de 1747 a 1748. Essas moedas se distinguem pela letra monetária “B” colocada sobre a faixa da esfera armilar. Para facilitar a fabricação das moedas de cobre, a oficina da Bahia recebeu de Portugal os discos já prontos para a cunhagem das moedas de X e XX réis, nada obstante, existem muitas variações de cunho em tais peças, notadamente no uso da palavra PECUNIA, por vezes escrita PECVNIA.

⁵ Firme no pensamento de que existia risco no uso do dinheiro no Estado devido a existência de nações inimigas de Portugal na fronteira. Anote-se que o Estado já havia sido invadido por franceses (1612-1615) e holandeses (1641-1644).

⁶ Apesar de já existir o “dinheiro natural” circulando oficialmente, entrava no Estado do Maranhão dinheiro amoeado principalmente pela capitania do Piauí, que fazia fronteira e mantinha comércio do gado vacum e cavalar com o Estado do Brasil, situação conhecida pelo Reino de Portugal já que rotineiramente referida em troca de documentação administrativa.

⁷ Carta do rei para o governador do Estado do Maranhão. Lisboa, 12 de janeiro de 1725. *ABAPP*, tomo I (1902), doc. 157, p. 215.

⁸ Na Carta Régia de 12 de janeiro de 1725, sobre o ouro destinado ao ressarcimento, sem esmiuçar a fonte da informação, o próprio rei afirma ser “constante que vem muito para esse Estado das terras do Piauí”. Pontue-se que o Brasil de então vivia o chamado “Ciclo da Mineração” ou “Ciclo do Ouro”, período que vigorou intensamente nos primeiros 60 anos do século XVIII quando então a extração aurífera foi a atividade mais importante da economia colonial, dada a descoberta de jazidas do metal em região que ocupa atualmente os estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás.



subordinação ao Estado do Brasil em 1654, desde 1701 a região do Piauí já estava reintegrada ao Estado do Maranhão e Grão-Pará⁹.

Depois de uma reunião do governador com os cidadãos e com a Câmara¹⁰, terminada com a aceitação das propostas daquele de como deveria ocorrer a implantação do dinheiro amoedado, acordou-se, exclusivamente na colônia, que as peças de cobre resgatadas circulariam pelo seu valor de cunho e que seria ainda solicitado a metrópole mais 8 ou 10 mil cruzados da mesma moeda, ou seja, 3:200\$000 (três milhões e duzentos mil réis) ou 4:000\$000 (quatro milhões de réis), para completar o montante já existente, bem assim que nesse entrementes, isto é, enquanto essa outra soma não chegasse, o algodão (em fio de novelo e pano) continuaria a circular como dinheiro usual, com modificações na quantidade e qualidade.

Como a Coroa não foi ressarcida nos termos combinados com o governador, nem prontamente nem nos anos seguintes, pela introdução do dinheiro de cobre no Maranhão, que carecia de recursos para saldar a avença, mas principalmente em decorrência de alguns arbítrios da autoridade local na execução da permissão régia, considerados ofensivos a sua soberania e prerrogativas, D. João V retrocedeu na ideia liberatória, mandando recolher e remeter ao reino o procedido¹¹ da moeda que fora feita correr. Na feita, através da Carta Régia de 26 de novembro de 1727¹², o monarca enfatizou que não havia dado ordem para que circulasse a moeda de cobre no Maranhão com o mesmo valor que corria em Pernambuco, pois deveria custar no Estado mais que na capitania, pelo que a Fazenda Real restou defraudada.

⁹ Na primeira metade do século XVIII o Estado do Maranhão e Grão-Pará era formado pelas capitanias reais do Maranhão, Grão-Pará e Piauí, bem como pelas capitanias privadas (particulares) de Cameté, Tapuitapera, Caeté e Ilha Grande de Joanes.

¹⁰ Instituição composta por pessoas tiradas da nobreza da terra que exercia funções legislativas e executivas ao mesmo tempo, tendo por tarefa representar o rei e o povo.

¹¹ Note-se que a ordem real de recuperação das peças utilizava o termo “procedido”, palavra cujo significado mais estrito é o de uma ação dentro daquilo que se pode efetivamente realizar. Logo, não causa espécie a possibilidade de que o recolhimento do numerário em cobre posto a circular não tenha sido total.

¹² Carta do rei para o governador do Maranhão. Lisboa, 26 de novembro de 1727. *ABAPP*, Tomo II (1902), doc. 199, p. 201-203.



Destarte, apesar da boa receptividade da população durante sua execução¹³, reconhecida inclusive por Alexandre de Sousa Freire, governador que sucedeu, a partir de 1728, João da Maia da Gama, a primeira tentativa de introdução oficial de moeda metálica no Maranhão restou fracassada porque os colonos, ansiosos por seu uso, teriam burlado as ordens reais, seguindo o arbítrio das autoridades locais. E esse arbítrio das autoridades coloniais no Maranhão sequer pode ser tido como caso isolado, mas bem ao contrário, porquanto, desde a segunda metade do século XVII percebia-se no trato local das causas da coletividade, parafraseando Barbosa de Godóis (2008, p. 198-199), uma exorbitância, uma extravagância de certas práticas, como que a demonstrar um sentimento vivaz de autonomia e traduzindo uma aspiração, embora vaga, de independência de ações, de quebramento de peias, de rompimento de subordinação, que não agradava a metrópole e motivou alguns atos régios de censura e coibição.

Assim foi que, entre marchas e contramarchas decisórias, as moedas de cobre que foram, mas jamais chegaram ao Estado do Brasil, após curta estadia no Estado do Maranhão e Grão-Pará, acabaram por retornar a Portugal. O episódio, apesar de bastante pitoresco, pouco tem menção na historiografia tradicional, sendo uma das exceções o livro “História do Brasil”, de Rocha Pombo (1947, p. 458-460), no qual se trata do evento, qualificado como malsucedido, em resumo, acrescentando-se que a autorização real de 1725 sobreveio em virtude do que havia representado o comissário de diligências Francisco da Gama Pinto, em 1723, quando reclamou dos embarços e prejuízos que a falta de moeda causava para os povos e também para a Fazenda Real.

Trazendo à baila especificamente as moedas difundidas, considerando sua origem e curto intervalo liberatório, não há como deixar de concluir que detinham as características da moeda de 20 réis, com o numeral gravado em algarismos romanos – XX – tal qual o costume da época, cunhadas em Lisboa a partir de 1715 por força da portaria de 25 de março deste mesmo ano, sem letra monetária, com diâmetro de 36 mm, peso de 14,34 g (4 oita-

¹³ O grosso da população cria, assim como as autoridades locais, que o ingresso da moeda metálica resolveria o problema do marasmo econômico da região, eleito como a causa de suas carências de várias ordens. No entanto, mesmo quando da introdução futura, em idos de 1750, das moedas componentes do numerário remetido diretamente de Lisboa para o Maranhão, a situação de letargia do território continuou, posto que derivada da contínua falta de estruturas.



vas)¹⁴, bordo liso, reverso moeda e cruz sobre a coroa do tipo embolada¹⁵. No anverso, o valor e a data vinham dentro de um círculo de pérolas de quantidade variável (entre 44 e 55), encimado pela coroa real e circundado pela legenda em latim: “IOANNES. V. D. G. P. ET. BRASIL. REX”¹⁶. No reverso aparecia a esfera armilar circundada pela legenda em latim: “PECVNIA. TOTVM. CIRCVMIT. ORBEM”¹⁷.



Figura 1 - Moeda de XX réis, datada de 1719, com 50 pérolas e data entre pontos, encontrada no Maranhão (acervo do autor).

Em suma, a primeira investida governamental voltada ao amplo introito de moeda sonante no Maranhão começou por força de um acidente (naufrágio) e terminou por conta de um incidente (desentendimento político), pelo que amoldável ao fato histórico a máxima de José de Magalhães Pinto¹⁸, segundo a qual: “Política é como nuvem. Você olha e ela está de um jeito. Olha de novo e ela já mudou”.

¹⁴ O mesmo peso reduzido da moeda de XX réis, PPPP.

¹⁵ Após o ano de 1719 a Casa da Moeda de Lisboa só voltou a cunhar o valor de 20 – XX – réis em 1729, peças que normalmente possuem o reverso medalha e a predominância da cruz do tipo singela sobre a coroa.

¹⁶ Por extenso: “IOANNES QUINTUS DEI GRATIA PORTUGALIAE ET BRASILIAE REX”. Em tradução livre: “João Quinto, por graça de Deus, rei de Portugal e Brasil”.

¹⁷ Em tradução livre: “O dinheiro circula pelo mundo todo”.

¹⁸ José de Magalhães Pinto foi um advogado, economista, banqueiro e político brasileiro com atuação em Minas Gerais, estado do qual foi governador e representante no Congresso Nacional.



REFERÊNCIAS

BARBOSA DE GODÓIS, Antônio Batista. **História do Maranhão para uso dos alunos da Escola Normal**. 2. ed. São Luís: AML/EDUEMA, 2008. (Serie Fundações, 4).

COSTA, Antonio Luiz M. C. **História do dinheiro**: o valor das moedas, das coisas e do trabalho na Idade Moderna. São Paulo: Draco, 2020. v. 2.

FLORENZANO, Maria Beatriz Borba; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; CASTRO, Maurício Barros de. **Faces da moeda**. São Paulo: Editora Olhares, 2009.

GALLAS, Alfredo O. G.; GALLAS, Fernanda Disperati. **As moedas contam a História do Brasil**. São Paulo: Magma Editora Cultural, 2007.

GARLETTI, Enio; BERTAPELLI, Rogério. **Moedas de cobre do Brasil**: Brasil Colônia – D. Pedro II (1693) a D. João Príncipe Regente (1818). Curitiba: Gráfica Capital, 2018.

LIMA, Alam José da. **Do “dinheiro da terra” ao “bom dinheiro”**: moeda natural e moeda metálica na Amazônia Colonial (1706-1750). 2006. Tese (Mestrado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

MARQUES, César Augusto. **Dicionário histórico-geográfico da Província do Maranhão**. 3. ed. São Luís: Edições AML, 2008.

MEIRELES, Mário Martins. **História do Maranhão**. 3. ed. São Paulo: Siciliano, 2001.

ROCHA POMBO. **História do Brasil**. Rio de Janeiro: Benjamin de Águia editor, 1947.

ROLIM FILHO, Claudiomar Matias. **Formação econômica do Maranhão**: de província próspera a Estado mais pobre da federação. O que deu errado? 2016. Tese (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TRIGUEIROS, Florisvaldo dos Santos. **Dinheiro no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial, 1987.

VIVEIROS, Jerônimo de. **História do comércio no Maranhão**: 1612-1895. São Luís: Associação Comercial do Maranhão, 1954. v. 1.







AS MOEDAS PROVINCIAIS REGIONAIS DE LISBOA PARA O MARANHÃO

*Leonardo Rodrigues Tupinambá**

Resumo: Este artigo busca abordar o conjunto de fatores que propiciou, no Maranhão do século XVIII, a substituição definitiva da moeda natural, mais precisamente o algodão, por moedas metálicas em cobre, prata e ouro, especialmente emitidas da metrópole para a região na perspectiva frustrada de acabar com o marasmo econômico e com a pobreza da população.

Palavras-chave: Maranhão; moeda natural; algodão; substituição; moedas metálicas; impulso na economia frustrado.

Abstract: This article seeks to address the set of factors that led, in eighteenth-century Maranhão, to the definitive replacement of natural currency, more precisely cotton, by metallic coins in copper, silver and gold, especially issued from the metropolis to the region in the frustrated perspective of ending the economic doldrums and the poverty of the population.

Keywords: Maranhão; natural currency; cotton; metal coins; boost in the economy frustrated.

* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Membro-fundador da Sociedade Numismática Maranhense. Membro da Sociedade Numismática Brasileira. E-mail: leonardo.rodriques17@terra.com.br



O Maranhão, nascido capitania hereditária em 1534 e tornado Estado pela Dinastia Filipina em 1621, passou por sucessivas modificações territoriais e de nomenclatura até chegar a conformação atual. À época em que se chamava Estado do Maranhão e Grão-Pará (1654-1751), dada sua posição geográfica bem ao norte, dificuldade de navegação (costeira e fluvial) e interesses da Coroa, tinha menos contato com o restante do Brasil que com Lisboa e era constantemente assolado pela falta de moeda. Justo por isso, sua mercancia interna, por mais de um século, foi movimentada pelo escambo, ou seja, trocas diretas entre produtos locais, que não se restringiam às relações com os índios dada a disseminação até mesmo nos centros urbanos.

Atenta a peculiaridade da região, nascida da necessidade bem antes de sua normatização¹, a Carta Régia de 15 de novembro de 1712 declarou então que o “açúcar, cacau, tabaco e pano de algodão deveriam correr como moeda e com eles se pagariam os soldos”. E de todos esses produtos, por sofrer menor degeneração natural que os outros frutos da terra, o pano de algodão foi o que ganhou maior destaque como moeda de compra, pagamentos e de tributação, tanto que sua exportação passou a ser controlada e proibida, no intuito de evitar uma paralisia econômica no território, até 6 de janeiro de 1757, quando a atividade voltou a ser livre em decorrência do grande volume de suas safras.

A valorização do produto acabou por levar a uma falsificação dos novelos de algodão, fazendo-se tecidos cada vez mais finos ou com uma mistura de impurezas. Foi em 1724 que apareceram os primeiros casos de novelos com miolo de trapo e madeira, bem assim de pano tecido com 18 e 20 cabrestilhos ao invés de 26, tal qual determinava o Alvará de 22 de março de 1688, fraude que o governador João da Maia da Gama tentou evitar mandando, sob pena de três meses de prisão, que se usasse o fio em meada e o pano trouxesse o nome do tecelão (Edital de 18 de agosto de 1724). Para completar as medidas administrativas de combate a prática, além do tabelamento real, datado de 1726, do valor do pano de algodão de acordo com a quantidade de cabrestilhos (a vara de pano de 26 cabrestilhos seria negociada a 200 réis e a de 30 até 33 por 400 réis), sua adulteração passou a ser equiparada a falsificação de moeda.

¹ Em 1653, por exemplo, no Sermão da Primeira Dominga da Quaresma, proferido em São Luís, o Padre Antônio Vieira já afirmava que “o dinheiro desta terra é o algodão”, pagando-se “duas varas deste pano que valem dois tostões”, como o preço mensal do trabalho indígena (VIEIRA, 2001, t. 2, p. 463).



Nada obstante, a malícia parecia não refrear, tanto assim que em 1748, ao reportar a situação em que encontrou a cidade de São Luís quando de sua chegada na capital em 2 de julho daquele ano, advindo da Ilha da Madeira, o governador Francisco Pedro de Mendonça Gurjão, que também recebia seu salário em algodão, fez questão de frisar que o pano dessa fibra era fraudado há muito tempo, sendo confeccionado com um método “aviltoso”, de maneira que o rolo de cem varas se vendia somente com oitenta, com o beneplácito de quem deveria executar a fiscalização, pelo que sugeria sanções mais graves aos adulteradores (negociantes e tecelões), como a prisão sem privilégios, o confisco dos bens em benefício da Fazenda Real e a queima da mercadoria em praça pública.

Igualmente em 1748, após inúmeros reclames populares e apelos oficiais endereçados diretamente a Lisboa para que tomasse medidas corretivas quanto a carência de dinheiro amoeado, um Decreto Real publicado formalmente em 12 de setembro do mesmo ano, assinado por D. João V, determinou, dentre outras medidas: 1. A introdução oficial de moeda metálica no Maranhão, lavrada na Casa da Moeda de Lisboa com cunhos semelhantes aos do dinheiro no Estado do Brasil, com o detalhe de seu “levantamento”; 2. A obrigação colonial de ressarcir o dinheiro recebido, imediatamente após sua entrega nos portos regionais, com gêneros ou metais, e; 3. Um novo tabelamento dos preços dos frutos que na região eram comercializados com duração limitada a chegada efetiva do dinheiro amoeado, quando então não mais seriam utilizados como dinheiro corrente, passando a ser negociados de acordo com a vontade das partes, isto é, com preços acertados entre vendedor e comprador.

Como “levantamento da moeda” deve-se entender o aumento de seu valor extrínseco sem o correspondente aumento de seu valor intrínseco, medida que era vista como solução para o problema da fuga das peças do território, bem assim como fonte de atração de metais do exterior. Nessa perspectiva, as moedas para o Maranhão de ouro e de prata teriam 10% a mais e as de cobre o dobro do valor extrínseco sobre o dinheiro que se fabricava no reino.

No dia em que fora lançado o decreto formal alhures referido foi igualmente publicada uma provisão sobre como deveria ser repartido o dinheiro que se mandaria para o Estado do Maranhão e Grão-Pará, bem como sobre questões relativas aos procedimentos que as autoridades locais deveriam ter para e com a introdução que se faria.



Em consequência, a Casa da Moeda de Lisboa, no ano de 1749, por intermédio do Conselho Ultramarino², remeteu ao Estado do Maranhão e Grão-Pará a quantia de oitenta contos de réis (80:000\$000), ou seja, oitenta milhões de réis (um conto = mil réis), em moedas de ouro, prata e cobre, na seguinte proporção: a) 51:200\$000 (cinquenta e um milhões e duzentos mil réis) em moedas de ouro nos valores de 4\$000 (quatro mil), 2\$000 (dois mil) e 1\$000 (mil) réis; b) 25:600\$000 (vinte e cinco milhões e seiscentos mil réis) em moedas de prata nos valores de 640, 320, 160 e 80 réis, e; c) 3:200\$000 (três milhões e duzentos mil réis) em moedas de cobre nos valores de 20, 10 e 5 réis, gravados em números romanos (respectivamente: XX, X e V). Desse montante, 25:000\$000 (vinte e cinco milhões de réis) iriam para a provedoria do Maranhão e 55:000\$000 (cinquenta e cinco milhões de réis) para a do Pará.

Inobstante a data de 1749 constar em todas essas moedas, a nova política só se efetivou em 1750, pois foi somente a partir de então que as condições expressas no decreto começaram a entrar em operação, afora que apenas em maio de tal ano a frota com as moedas chegou aos portos da região, composta por nove barcos dos quais apenas três, escolhidos como os melhores em condições após uma vistoria, receberam a preciosa carga, assim dividida: a) no navio Nossa Senhora Mercê de Deus, São José e Almas seguiram 40 contos de réis; b) no navio Nossa Senhora da Conceição e Santa Ana seguiram 25 contos de réis, e; c) no navio Divina Providência e Santo Antônio de Lisboa seguiram 15 contos de réis.

Com efeito, como se extrai da Consulta do Conselho Ultramarino de 17 de março de 1750, feita ao rei, os 80 contos de réis cunhados para o Maranhão só ficaram prontos em tal data e a frota de seu transporte, que seguiu em comboio para maior segurança, somente cruzou o Atlântico ao final de março de 1750, chegando em São Luís entre os dias 7 e 15 de maio do mesmo ano, tendo as embarcações demorado nesta capital, onde deixaram a primeira parte de sua carga, até o dia 20 de julho, quando iniciaram a viagem rumo ao Grão-Pará.

As moedas, em si mesmas, não possuem diferenças marcantes em relação às cunhagens de outras oficinas, inclusive por imposição real, destacando-se apenas as peças em prata de 640 réis que apresentam um diâme-

² O Conselho Ultramarino foi um tribunal criado em 1642, durante o reinado de D. João IV, com sede em Lisboa, salvo instalação provisória no Rio de Janeiro quando da transferência da Corte para o Brasil, para a tratativa em separado dos negócios financeiros e administrativos relacionados as colônias integrantes do Ultramar Português.



tro ligeiramente menor que as emissões precedentes de mesmo valor facial, bem como a pequena quantidade batida do numerário V réis em cobre.

Pela peculiaridade da solicitação, bem como de seu atendimento específico e do desembarque exclusivo do numerário no Maranhão, embora que posteriormente difundido pelo Brasil pela similitude com as demais peças do meio circulante, é que essas moedas passaram para a numismática com o sugestivo nome de “moedas para o Maranhão” ou “moedas de Lisboa para o Maranhão”.

O algodão, por seu turno, deixou de ser moeda, mas nem por isso decaiu imediatamente em seu status, porquanto, na segunda metade do século XVIII, em decorrência de uma conjuntura internacional favorável relacionada a demanda de tal matéria-prima para a florescente indústria têxtil, notadamente a inglesa, sua cultura e exportação foram os principais motrizes do maior, senão único, apogeu econômico do Maranhão, levando o Estado, em idos de 1808, a figurar como a quarta economia do Brasil, conjuntura de saudosa memória. Saudosa porque o Maranhão atual é um dos Estados mais pobres da Federação, ocupando os últimos lugares quando se trata de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em que pese o centro histórico de sua capital registrar um passado colonial de riqueza e de prosperidade. Mercê disso, parafraseando-se trecho da letra do “Hino de Louvação de São Luís”, composto pelo multifacetado expoente local Bandeira Tribuzi, pode-se dizer que o Maranhão ainda espera que os sonhos do futuro sejam melhores que as glórias (ou mazelas) do passado.

REFERÊNCIAS

COSTA, Antonio Luiz M. C. **História do dinheiro**: o valor das moedas, das coisas e do trabalho na Idade Moderna. São Paulo: Draco, 2020. v. 2.

FLORENZANO, Maria Beatriz Borba; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; CASTRO, Maurício Barros de. **Faces da moeda**. São Paulo: Editora Olhares, 2009.

GALLAS, Alfredo O. G.; GALLAS, Fernanda Disperati. **As moedas contam a História do Brasil**. São Paulo: Magma Editora Cultural, 2007.

LIMA, Alam José da. **Do “dinheiro da terra” ao “bom dinheiro”**: moeda natural e moeda metálica na Amazônia Colonial (1706-1750). 2006. Tese (Mestrado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

MARQUES, César Augusto. **Dicionário histórico-geográfico da Província do Maranhão**. 3. ed. São Luís: Edições AML, 2008.

ROLIM FILHO, Claudiomar Matias. **Formação econômica do Maranhão: de província próspera a Estado mais pobre da federação. O que deu errado?** 2016. Tese (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TRIGUEIROS, Florisvaldo dos Santos. **Dinheiro no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial, 1997.

VIEIRA, Antônio. **Sermões**. São Paulo: Hedra, 2001. t. 2.

VIVEIROS, Jerônimo de. **História do comércio no Maranhão: 1612-1895**. São Luís: Associação Comercial do Maranhão, 1954. v. 1.



A REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO – *JURIS ITINERA* é um periódico anual destinado
à publicação de trabalhos produzidos por membros do Ministério Público
e outros pensadores do Direito.

Normas para apresentação dos trabalhos

1. Os textos serão apreciados e aprovados, ou não, pelo Conselho Editorial, preservando-se a identidade do autor, quando da indicação destes;
2. Somente serão aceitos artigos inéditos;
3. Compete ao Conselho Editorial introduzir modificações nos originais de ordem formal e gramatical, ouvido o autor, visando a homogeneidade e qualidade da Revista;
4. As ideias e conceitos produzidos nos trabalhos são de responsabilidade exclusiva dos seus autores, não representando, necessariamente, o pensamento da Instituição;
5. Os originais dos trabalhos apresentados não serão devolvidos;
6. Os trabalhos somente serão apreciados se atendidas as condições seguintes: a) redigidos, preferencialmente, em português, no impessoal e encaminhados em arquivo eletrônico, em formatação *Word for Windows*; b) apresentados em formato A4; c) configurados em espaço simples; d) digitados em tamanho 12, com base na fonte *Times New Roman*; e) adstritos, no máximo, a 20 (vinte) laudas;
7. O Conselho Editorial se reserva o direito de adequar os artigos às normas disciplinadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
8. Os artigos devem conter o nome do autor e suas credenciais, bem como resumo e *abstract*, constituídos de uma sequência de frases concisas, não ultrapassando 150 palavras. Devem apresentar, também, palavras-chave e *keywords* logo abaixo do resumo e *abstract*, separadas entre si por ponto e vírgula;
9. Deve-se utilizar o sistema autor-data para as citações no texto e o sistema numérico para as notas explicativas (notas de rodapé);
10. Os casos omissos serão decididos pelo Conselho Editorial, não cabendo recurso de suas decisões.

E-mail para o envio de originais

biblioteca@mpma.mp.br



