

## ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL CELEBRADOS COM GESTORES MUNICIPAIS POR DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS. O PROJETO PERNAMBUCO VERDE, LIXÃO ZERO

Marcia Bastos Balazeiro Coelho\*

**Resumo:** O presente artigo tem por finalidade realizar um estudo acerca da atuação do Ministério Público na celebração de Acordos de Não Persecução Penal (ANPP) com gestores municipais por descumprimento da lei de resíduos sólidos, ante infração ao art. 54, §2º, inciso V, e art. 68, *caput*, da Lei nº 9.605/98, em decorrência da manutenção ativa de lixões, produzindo poluição e descumprindo obrigação de relevante interesse ambiental. Tal solução foi implementada pelo Estado de Pernambuco, através do Projeto “Pernambuco Verde, Lixão Zero”, que iniciado em 2020, promoveu em 2023, o encerramento de todos os lixões do referido Estado, bem assim, estabeleceu um cronograma de obrigações para a recuperação da área degradada e qualificação da população hipossuficiente que vivia no local, com vistas a trabalhar em cooperativas de reciclagem. Desta forma, os acordos de não persecução penal constituíram verdadeira mudança de paradigma, em que a cultura demandista cedeu espaço para modelos consensuais de resolução de conflitos. Para tanto, através de pesquisa bibliográfica, bem assim do uso de método dedutivo, examina-se no presente artigo, o texto constitucional e sua opção pelo sistema penal acusatório. os fundamentos principiológicos dos acordos criminais e sua fundamentação legal. a natureza jurídica dos referidos acordos. as diferenças entre o Acordo de Não Persecução Penal e o *Plea Bargain*. as hipóteses de cabimento dos ANPP's. o “Projeto Pernambuco Verde, Lixão Zero” e o pioneirismo de Pernambuco no trato da questão, concluindo-se que tal procedimento confere resposta célere e efetiva quando da prática de crimes ambientais.

---

\* Promotora de Justiça – MPPE, Doutoranda do PPGD – UNICAP. Mestre e Especialista em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito de Lisboa. Especialista em Tutela Judicial do Meio Ambiente pela Faculdade Salesiana, PE. Especialista em Gestão do Ministério Público pela UPE. *E-mail:* mbalazeiro@gmail.com

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Resíduos sólidos. Lixões. Poluição. Acordos de não persecução penal.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. A CF/88 e a opção pelo Sistema Penal Acusatório. 2.2. Os fundamentos principiológicos dos acordos criminais. 2.3. A fundamentação legal dos acordos criminais. 2.4. A natureza jurídica dos acordos criminais. 2.5. O ANPP e o “*Plea Bargain*”. 2.6. Hipóteses de cabimento dos ANPP’s. 2.7. Projeto Pernambuco Verde, Lixão Zero. 2.7.1. Pioneirismo do Estado de Pernambuco no trato da questão. 3. Considerações finais. Referências.

**Non-criminal prosecution agreements entered into with municipal managers for non-compliance with the solid waste law. The Pernambuco Green Project, Zero Dump**

**Abstract:** The purpose of this article is to carry out a study about the performance of the Public Prosecutor’s Office in the execution of Criminal Non-Prosecution Agreements (ANPP) with municipal managers for non-compliance with the solid waste law, in violation of art. 54, §2, item V, and art. 68, caput, of Law no. 9.605/98, as a result of the active maintenance of dumpsites, producing pollution and failing to comply with obligations of relevant environmental interest. This solution was implemented by the State of Pernambuco, through the “Green Pernambuco, Dump Zero Project”, which started in 2020, promoted in 2023, the closure of all dumps in that State, as well as established a schedule of obligations for the recovery of the degraded area and qualification of the low-income population that lived in the place, with a view to working in recycling cooperatives. In this way, the criminal non-prosecution agreements constituted a true paradigm shift, in which the demand culture gave way to consensual models of conflict resolution. Therefore, through bibliographical research, as well as the use of the deductive method, this article examines the constitutional text and its option for the accusatory penal system. the principles of criminal agreements and their legal basis. the legal nature of said agreements. the differences between the Criminal Non-Prosecution Agreement and the Plea Bargain. the hypotheses of appropriateness of the ANPP’s. the “Green Pernambuco, Dump Zero Project” and the pioneering spirit of Pernambuco in dealing with the issue, concluding that such a procedure provides a quick and effective response when environmental crimes are committed.

**Keyword:** Environment. Solid waste. Dumpsites. Pollution and non-prosecution agreements.

**Summary:** 1. Introduction. 2. Development. 2.1. CF/88 and the option for the Accusatory Penal System. 2.2. The principled foundations of criminal agreements. 2.3. The legal basis of criminal agreements. 2.4. The legal nature of criminal agreements. 2.5. The ANPP and the “*Plea Bargain*”. 2.6. Hypotheses for the appropriateness of the ANPP’s. 2.7. Green Pernambuco Project, Zero Dump. 2.7.1. Pioneering spirit of the State of Pernambuco in dealing with the issue. 3. Final considerations. References.

## 1 Introdução

Um dos maiores desafios da resposta do Estado às demandas da sociedade, no âmbito do Poder Judiciário, paira nas questões da eficiência, da celeridade e do combate à impunidade. Com efeito, a percepção social dominante é de que os processos judiciais têm um curso prolongado, são custosos e sua resposta nem sempre eficiente, exatamente por conta do decurso do tempo.

De outro lado, o Poder Judiciário continua sendo demandado em larga escala, e em que pese as metas de atuação coordenadas existentes como, por exem-

plo, as metas do ENASP<sup>1</sup> (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública), dentre outras do CNJ e CNMP, o acervo de processos pendentes de julgamento em todas as áreas permanece bastante elevado, vejamos:

De acordo com o *Relatório Justiça em Números 2020*,<sup>2</sup> ingressaram no Poder Judiciário, no ano de 2019, 2,4 milhões de casos novos criminais. Além desses casos, foram iniciadas 395,5 mil execuções penais no 1º grau. De igual modo, a justiça em âmbito estadual constituiu-se no segmento com maior representatividade de litígios no Poder Judiciário, com 68,4% da demanda. Na área criminal, essa representatividade aumentou para 91,4%, sendo que a taxa de congestionamento criminal foi de 70%.

Já consoante o *Relatório Justiça em Números 2021*,<sup>3</sup> foram propostos em 2020, perante o Poder Judiciário, 1,9 milhão de casos novos criminais. Acrescentando-se que, foram iniciadas 311,6 mil execuções penais, totalizando 2,2 milhões de casos novos criminais. Segundo dados do citado Relatório, a maior representatividade de litígios no Poder Judiciário continuou situada na justiça estadual, com 65,6% da demanda, sendo que na área criminal, essa representatividade aumentou para 91,1%. Já a taxa de congestionamento criminal em 2020, foi de 79,5%.

Assim, aponta o referido documento, que apesar do quantitativo de processos novos criminais ter diminuído em relação ao ano de 2019, houve um aumento no acervo de 12,2%, alcançando “o terceiro maior quantitativo de processos criminais em curso de toda a série histórica”.<sup>4</sup>

Por sua vez, segundo o *Relatório Justiça em Números 2022*,<sup>5</sup> cerca de 2,2 milhões de casos novos criminais foram iniciados no ano de 2021, além de 441,7 mil execuções penais, totalizando 2,7 milhões de novos processos criminais. A Justiça Estadual permaneceu, por sua vez, com a maior representatividade de litígios no Poder Judiciário, com 70,8% da demanda, observando-se que na área criminal, essa representatividade aumentou para 92,6%. Ademais, a taxa de congestionamento criminal, em 2021, foi de 75%.

---

<sup>1</sup> A ENASP (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública) é o resultado de uma parceria entre os Conselhos Nacionais do Ministério Público (CNMP) e de Justiça (CNJ) e o Ministério da Justiça, com objetivo de promover uma articulação e diálogo entre os órgãos envolvidos com a segurança pública, reunindo e coordenando ações, e ainda, traçando políticas nacionais de combate à violência.

<sup>2</sup> *Relatório Justiça em Números 2020*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>, p. 192 e segs. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>3</sup> *Relatório Justiça em números 2021*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>, p. 214 e segs. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>5</sup> *Relatório Justiça em Números 2022*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>, p. 224 e segs. Acesso em: 25 jul. 2023.

Desse modo, o sistema de justiça clássico ou adversarial<sup>6</sup> vem se demonstrando moroso e ineficiente, o que acontece não apenas na área criminal (e especificamente de ilícitos ambientais), como também na esfera cível (na seara da improbidade administrativa ambiental, em que o julgamento de ações civis públicas demanda anos).

De certo, a célebre frase de Rui Barbosa “Justiça tardia não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”<sup>7</sup> ressoa, por muito tempo, entre os profissionais da área jurídica.

Nesse contexto, uma vez cumpridos os requisitos estabelecidos pela nossa ordem constitucional, resta demonstrada a necessidade de implementação da justiça penal negociada, através da realização dos acordos criminais (o acordo de não persecução penal e o acordo de não continuidade da persecução penal) e, portanto, da adoção de um sistema de justiça moderno, diversionista ou compositivista.<sup>8</sup>

No sistema diversionista, em que pese ainda existirem pretensões opostas entre as partes, há uma regulamentação legal que viabiliza e estimula a celebração de acordos, de modo a evitar-se, inclusive, a judicialização desnecessária de determinadas matérias.

Nos tópicos a seguir apresentaremos o desenvolvimento do tema.

## 2 Desenvolvimento

### 2.1 A CF/88 e a opção pelo Sistema Penal Acusatório

Como sabemos, a Constituição Federal de 1988, adotou, de forma inequívoca, o sistema penal acusatório, ou seja, aquele em que há uma divisão das tarefas de acusar, defender e julgar, por sujeitos diferentes, quais sejam, respectivamente, o Ministério Público, a defesa e o Judiciário.

---

<sup>6</sup> É o sistema clássico criminal, também chamado de justiça conflitiva, no qual prevalecem ideias de que o embate entre as partes e o conflito se resolve com a adoção de princípios e regras que, muitas vezes, eternizam as lides. Nesse modelo, os juízes devem arbitrar o desenvolvimento da controvérsia e controlar as regras do jogo. In: BARROS, Francisco Dirceu. *Acordos Criminais*. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 36.

<sup>7</sup> Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinhos são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente. In: BARBOSA, Rui. *Edição Comemorativa dos 170 anos de nascimento de Rui Barbosa*. v. 271. Brasília: Senado Federal, 2019.

<sup>8</sup> É o sistema criminal mais moderno, no qual se adota o consenso como forma de resolver de modo célere e eficaz as lides postas, possibilitando-se ao titular da ação penal oferecer uma opção mais flexível, diversa do sistema tradicional. In: BARROS, Francisco Dirceu. *Acordos Criminais*. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 36.

Nessa linha de raciocínio, aponta Aury Lopes Júnior,<sup>9</sup> as principais características do sistema acusatório contemporâneo:

- a) clara distinção entre as atividades de acusar, defender e julgar;
- b) iniciativa probatória deve ser das partes;
- c) mantém-se o juiz como um terceiro imparcial, alheio a labor de investigação e passivo no que se refere à coleta da prova, tanto de imputação como de descargo;
- d) tratamento igualitário das partes (igualdade de oportunidades no processo);
- e) procedimento é em regra oral;
- f) plena publicidade de todo procedimento;
- g) contraditório e possibilidade de resistência (defesa);
- h) a sentença sustenta-se pelo livre convencimento motivado do órgão jurisdicional;
- i) instituição da coisa julgada, atendendo-se a critérios de segurança jurídica e social;
- j) Possibilidade de impugnar as decisões e o duplo grau de jurisdição.

Nesse cenário, consta do art. 129, I da CF que “São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei [...]”.

Diante disso, cabe às partes a gestão das provas e, logicamente, não é dado ao juiz iniciar o processo, considerando seu dever de imparcialidade. Em resumo, cabe ao Órgão Ministerial acusar, à defesa apresentar todas as teses em prol dos interesses do acusado e ao juiz o oferecimento da prestação jurisdicional, de acordo com as provas colhidas pelas partes, garantida a paridade de armas e isonomia das partes.

Dito isso, resta claro que a atuação do “parquet” na propositura de acordos criminais encontra respaldo no próprio sistema acusatório adotado constitucionalmente.

## 2.2 Os fundamentos principiológicos dos acordos criminais

A fundamentação primária da celebração de acordos criminais se verifica no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, *Princípio do Acesso à Justiça (também chamado de Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional)*, e no 5º, inciso LXXVIII, também do texto constitucional, que contempla o *Princípio da Celeridade* na resolução de conflitos jurídicos:

---

<sup>9</sup> LOPES Jr, Aury. *Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 58.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Sobre o Princípio do Acesso à Justiça, Barroso<sup>10</sup> explica que sua integridade pressupõe não apenas “a admissão ao processo ou a possibilidade de ingresso em juízo, mas o uso de todos os meios possíveis e disponíveis” que resultarão no “acesso à ordem jurídica justa”. Em outras palavras, ao contrário do que possa parecer, o acesso à justiça não constitui a mera possibilidade de propositura de demandas judiciais, porém, o amplo acesso a um sistema multiportas de alternativas com vistas à obtenção de um resultado efetivo para as partes envolvidas.

Nessa linha de raciocínio, Marinoni e Arenhart<sup>11</sup> sustentam não ser suficiente o mero acesso formal ao sistema jurídico, sendo necessária a prestação de uma tutela jurisdicional tempestiva e efetiva.

Inobstante, não constitui tarefa simples conceituar a expressão “acesso à justiça”. Sobre o tema, esclarecem Cappelletti e Garth:<sup>12</sup>

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, 1988, p. 8).

Nesse contexto, a celeridade configura elemento importante no acesso à justiça. Com efeito, o Princípio da Celeridade implica na busca por uma resposta estatal rápida e efetiva para a solução de conflitos.

De igual modo, constituem fundamentos dos referidos acordos criminais, o *Princípio da eficiência*, insculpido no art. 37 da CF e o *Princípio da efetividade da tutela jurisdicional*, previsto no art. 5º, XXXV da CF/88.

O Princípio da Eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, como diretriz da administração pública em geral, aplica-se tanto ao processo civil (atualmente com previsão expressa no art. 8º do CPC), quanto ao processo pe-

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

<sup>11</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 121.

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. Reimpressão, 2015. Trad. de Ellen Gracie Northfleet, p. 8.

nal, especialmente com as alterações introduzidas pelas Leis nº 11.689, 11.690 e 11.718, promulgadas em junho de 2008. Seu conteúdo se relaciona com a otimização no desenvolvimento do processo e sua duração razoável.<sup>13</sup>

Nesse sentido, “O princípio da eficiência, aplicado ao processo, é um dos corolários da cláusula geral do devido processo legal” (DIDIER JR, Fred 2017, p. 113).

Destarte, em observância ao Princípio da Eficiência, o processo deve tramitar com observância dos prazos processuais, da economia processual e da duração razoável do processo, culminando com uma decisão tempestiva.

O resultado deve ser justo, primando tanto pelo prazo quanto pela qualidade. Assim, eficiente “é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos [...]” (DIDIER, 2017, p. 116-117).

Necessário se faz acentuar, porém, que o conceito de eficiência encontra inclusive um alcance extraprocessual, conforme ensina Francisco Dirceu Barros:<sup>14</sup>

O Ministério Público, titular constitucional da ação penal, ao decidir não usar do meio da persecução penal (denúncia), faz uma opção pelo alcance da eficiência extraprocedimental, que vem a partir da não necessidade de ofertar uma denúncia para que seja atendida a tutela jurisdicional totalmente efetivada de forma consensual e extraprocessual.

De outro lado, efetivo “é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente” (DIDIER, 2017, p. 128).

Desta forma, o conceito de efetividade “repousa em verificar que, uma vez obtido o reconhecimento do direito indicado como ameaçado ou lesionado, seus resultados devem ser efetivos, isto é, concretos, palpáveis, sensíveis no plano exterior do processo” (SCARPINELLA BUENO, Cassio, 2018, p. 61).

Fundamentam ainda a celebração de acordos criminais, os *Princípios da razoável duração do processo e da economia dos atos processuais*, constantes do art. 5º, LXXVIII da carta constitucional. De fato, a prestação jurisdicional deve ser obtida em tempo razoável, sendo que os acordos de não persecução penal podem, uma vez preenchidos os requisitos legais, evitar a deflagração de processos, produzindo respostas mais céleres.

Em se tratando de ilícitos ambientais, o *Princípio da minimização dos danos causados* também se verifica de suma importância, pois preconiza a prioridade na reparação dos danos ambientais, de difícil mensuração e consequências para toda a coletividade, o que pode se concretizar de modo efetivo através da celebração de acordos de não persecução penal.

---

<sup>13</sup> CASTRO, Aldo Aranha de, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/301717/efetividade-e-eficiencia-uma-analise-e-compreensao-contemporaneas-desses-principios-a-luz-do-codigo-de-processo-civil-de-2015>>.

<sup>14</sup> BARROS, Francisco Dirceu. *Acordos Criminais*. 2. ed. Recife: Mizuno, 2021, p. 58.

Acrescente-se que os acordos devem ser voluntários (*Princípio da Voluntariedade*) e, por isso mesmo, celebrados na presença do defensor do acordante, além de conter informação integral da imputação que lhe é feita e de todas as cláusulas estabelecidas (*Princípio da Informação Integral*).

Os acordos criminais devem ainda se pautar pelo *Princípio dos indícios criminais veementes*, segundo o qual fundamental para sua celebração que haja indícios veementes de autoria, prova da materialidade e não haja indícios da existência de alguma excludente de antijuridicidade ou culpabilidade, causa extintiva da punibilidade ou atipicidade formal ou material.

### 2.3 A fundamentação legal dos acordos criminais

Relativamente aos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP's) e Acordos de Não Continuidade da Persecução Penal, a fundamentação legal se encontra no art. 28-A do *Código de Processo Penal*, inserido pela *Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime)*. Não obstante, já havia previsão anterior nas *Resoluções 181 e 183 do Conselho Nacional do Ministério Público*, consideradas atos normativos primários.

Deveras, conforme consta da *Resolução nº 183*, de 24 de janeiro de 2018:<sup>15</sup>

Art. 11. O art. 18 da Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, bem como seus parágrafos, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos §§9º, 10, 11, 12 e 13: Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo 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 Ministério Público; IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada. §1º Não se admitirá a proposta nos casos em que: I – for cabível a transação penal, nos termos da lei; II – o dano causado for superior a vinte salários mínimos ou a parâmetro econômico diverso definido pelo respectivo órgão de revisão, nos termos da regulamentação local;

---

<sup>15</sup> Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018, que altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucoes/Resolucoes/Resolucoes-183.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95; IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal; V – o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; VI – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. §2º A confissão detalhada dos fatos e as tratativas do acordo serão registrados pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações, e o investigado deve estar sempre acompanhado de seu defensor. §3º O acordo será formalizado nos autos, com a qualificação completa do investigado e estipulará de modo claro as suas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento, e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e seu defensor. §4º Realizado o acordo, a vítima será comunicada por qualquer meio idôneo, e os autos serão submetidos à apreciação judicial. §5º Se o juiz considerar o acordo cabível e as condições adequadas e suficientes, devolverá os autos ao Ministério Público para sua implementação. §6º Se o juiz considerar incabível o acordo, bem como inadequadas ou insuficientes as condições celebradas, fará remessa dos autos ao procurador-geral ou órgão superior interno responsável por sua apreciação, nos termos da legislação vigente, que poderá adotar as seguintes providências: I – oferecer denúncia ou designar outro membro para oferecê-la; II – complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-la; III – reformular a proposta de acordo de não persecução, para apreciação do investigado; IV – manter o acordo de não persecução, que vinculará toda a Instituição. §7º O acordo de não persecução poderá ser celebrado na mesma oportunidade da audiência de custódia. §8º É dever do investigado comunicar ao Ministério Público eventual mudança de endereço, número de telefone ou *e-mail*, e comprovar mensalmente o cumprimento das condições, independentemente de notificação ou aviso prévio, devendo ele, quando for o caso, por iniciativa própria, apresentar imediatamente e de forma documentada eventual justificativa para o não cumprimento do acordo. §9º Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo ou não observados os deveres do parágrafo anterior, no prazo e nas condições estabelecidas, o membro do Ministério Público deverá, se for o caso, imediatamente oferecer denúncia. §10 O descumprimento do acordo de não persecução pelo investigado também poderá ser utilizado pelo membro do Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. §11 Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, nos termos desta Resolução. §12 As disposições deste Capítulo não se aplicam aos delitos cometidos por militares que afetem a hierarquia e a disciplina. §13 Para aferição da pena mínima cominada ao delito, a que se refere o *caput*, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

Assim, configuram como requisitos principais para a celebração dos acordos de não persecução penal:

- a) Não ser o caso de arquivamento;
- b) o crime tiver pena mínima inferior a 4 (quatro) anos;
- c) o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa;
- d) o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática.

Nessa circunstância, surge a ideia de “Justiça Multiportas”, entendida de forma metafórica, como a possibilidade do jurisdicionado, estando numa espécie de antessala em frente a várias portas, ter diversas opções para solução de seu problema, uma vez preenchidos os requisitos legais: numa porta, estaria a conciliação; em outra a mediação, a sentença judicial, etc.

Nessa linha de raciocínio, Leonardo Caneiro da Cunha explica:<sup>16</sup>

A mediação e a conciliação não devem ser encaradas como medidas destinadas a desafogar o Poder Judiciário, mas como melhor e mais adequado meio de resolução de disputas. Há disputas que são melhor e mais adequadamente resolvidas pela mediação, enquanto há outras que se resolvem mais apropriadamente pela conciliação, sendo certo que há outras ainda que só se resolvem mais adequadamente pelo julgamento realizado por um juiz.

## 2.4 A natureza jurídica dos acordos criminais

Feitas essas considerações iniciais, questiona-se: qual a natureza jurídica dos acordos de não persecução penal?

Conforme leciona Marcelo Oliveira da Silva:<sup>17</sup>

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) deve ser considerado como um negócio jurídico pré-processual de natureza extrajudicial operado na esfera criminal, a fim de se atingir um fim consensual, de modo a otimizar o sistema de justiça criminal com restrição da criminalização, por ser a medida necessária e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Não deve ser entendido com um direito subjetivo do suposto autor do fato, mas um benefício legal, sendo certo que o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal, desde que presentes os requisitos legais, deverá oferecer a proposta. Porém o Ministério Público detém o poder discricionário de não fazê-lo, desde que motivado o seu posicionamento na análise da necessidade e suficiência do ANPP para reprovação e prevenção do crime. Restará ao juiz, em seu juízo fiscalizatório da atividade do Ministério Público, encaminhar a manifestação para o crivo final da instância de revisão ministerial.

Nesses termos ainda explica Barros que “[...] o acordo de não persecução penal tem natureza jurídica de um negócio jurídico extraprocessual que, a depender do seu desfecho, poderá resultar em algumas consequências jurídicas, tais como arquivamento do procedimento investigativo” (BARROS, 2021, p. 97).

Destarte, adotamos o entendimento de que a natureza jurídica dos ANPP’s seja de um negócio jurídico extraprocessual, não configurando como direito subjetivo do autor do fato, posto que para ser aplicado, nos termos legais, deve ser necessário e suficiente à prevenção do crime.

## 2.5 O ANPP e o “*plea bargain*”

O acordo de não persecução penal, tal como previsto em nosso ordenamento jurídico, em nenhuma hipótese, gera a imposição de penas, diferente do que ocorre no chamado “*plea bargain*” americano.

---

<sup>16</sup> CUNHA, 2016, p. 653.

<sup>17</sup> SILVA, Marcelo Oliveira da. R. *EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 261-285, set./dez. 2020.

De fato, assim dispõe o Enunciado nº 25 do Conselho de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM):<sup>18</sup> “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”.

Sobre o tema, vejamos a lição de Rodrigo Leite Ferreira Cabral:<sup>19</sup>

No acordo não há aplicação de pena. No *pleabargain* há efetivamente a aplicação de uma sanção penal. No acordo, uma vez ocorrendo o seu descumprimento, faz-se necessário o oferecimento de denúncia, com ple- na instrução processual para a aplicação de pena. No *pleabargain* não é necessária instrução; simplesmente executa-se a pena.

## 2.6 Hipóteses de cabimento dos ANPP'S

Conforme se verifica do texto do art. 28-A do CPP, alterado pela Lei nº 13.964/2019, o ANPP contempla, para sua celebração, a presença de requisitos primários e secundários, além de um requisito subjetivo personalíssimo.

Os *requisitos primários* são aqueles constantes do “*caput*” do art. 28-A do CPP, quais sejam:

- a) não ser o caso de arquivamento;
- b) o crime tiver pena mínima inferior a 4 (quatro) anos;
- c) o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa;
- d) o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática.

Os requisitos secundários, por seu turno, são aqueles constantes do §2º do art. 28-A do CPP, que enuncia circunstâncias que, uma vez presentes, vedam a aplicação dos acordos de não persecução penal.

O requisito personalíssimo, por sua vez, preconiza que, presentes os requisitos primários e secundários, o Ministério Público poderá propor o acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

## 2.7 Projeto Pernambuco Verde, Lixão Zero

Feitas as necessárias considerações acerca dos acordos de não persecução penal, passemos agora, à análise do exitoso projeto “Pernambuco Verde, Lixão Zero”, implementado pela Procuradoria Gera de Justiça do Estado de Pernambuco entre os anos de 2020/2023.

---

<sup>18</sup> Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15\\_20\\_31\\_823\\_Enunciados\\_pacote\\_antcrime\\_GNCCRIM\\_CNPGE.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15_20_31_823_Enunciados_pacote_antcrime_GNCCRIM_CNPGE.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>19</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

Mediante tal Projeto, uma vez constatada a prática de ilícitos ambientais, relativos ao descumprimento da Lei de Resíduos Sólidos, consubstanciados nos crimes de poluição e descumprimento de obrigação de relevante interesse ambiental (art. 54, §2º, inciso V, e art. 68, *caput*, da Lei nº 9.605/98), o Ministério Público, presentes os requisitos legais, inclusive, efetivada a confissão do gestor municipal gravada em mídia acerca dos ilícitos perpetrados, propôs acordos de não persecução penal, com objetivo de erradicação de lixões e a implantação da adequada disposição de resíduos sólidos nos Municípios acordantes.

Para se ter uma ideia da realidade que tínhamos e da atual situação relativa aos resíduos sólidos no Estado de Pernambuco, vejamos:

Em 2014, havia 155 Municípios destinando seus resíduos sólidos para lixões e 29 Municípios para aterros sanitários.

Em dezembro de 2020, por sua vez, 126 Municípios destinavam seus resíduos para aterros; 58 Municípios destinam seus resíduos para lixões.<sup>20</sup>

Entre janeiro de 2020 e 2023, por derradeiro, o Ministério Público de Pernambuco celebrou acordos de não persecução penal, conseguindo o encerramento de todos os lixões no Estado de Pernambuco.

Com efeito, atualmente, todos os 184 municípios do Estado, além do Distrito de Fernando de Noronha, destinam seus resíduos sólidos para aterros sanitários, existindo no Estado, 23 aterros sanitários licenciados em operação e 14 projetos com processo em análise pela CPRH (Agência Estadual do Meio Ambiente). Os últimos 5 lixões foram fechados nesse ano de 2023, ficando acordado com os municípios a responsabilidade pela promoção da adequada destinação dos resíduos sólidos, seja através da implantação de aterros sanitários ou o transporte dos resíduos para aterro sanitário já existente, situado o mais próximo possível do município.<sup>21</sup>

No entanto, temos consciência de que muita coisa ainda resta por ser feita, pois de acordo com o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, seriam necessários 54 aterros para atender às necessidades do Estado.

Nesse cenário, a celebração dos ANPP's conseguiu implementar uma solução imediata para a adequada destinação dos resíduos sólidos (a grande maioria dos acordos prevê a destinação dos resíduos para aterros sanitários licenciados já existentes).

---

<sup>20</sup> Fonte: 1º Seminário onLine – Aspectos Gerais e Legislação para Gestão Municipal dos Resíduos Sólidos. Palestra de Dr Alfredo Montesuma – TCE-PE, 2021.

<sup>21</sup> Portal do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em: <<https://portal.mppe.mp.br/w/mppe-participa-da-comemora%C3%A7%C3%A3o-do-fim-dos-lix%C3%B5es-em-pernambuco>>. Acesso em 28 jul. 2023.

### 2.7.1 Pioneirismo do Estado de Pernambuco no trato da questão

Na seara dos acordos de não persecução penal realizados com o fito de erradicar os lixões e promover uma adequada destinação dos resíduos sólidos no Estado de Pernambuco, duas cláusulas foram inseridas, para os casos que se fizeram necessárias, com vistas à adesão dos gestores municipais:

- a) a Cláusula de Confidencialidade e
- b) o Pedido, de comum acordo das partes, de dispensa da audiência de homologação de acordo (mediante juntada de mídia, gravada em meio audiovisual, da audiência extrajudicial com o Ministério Público, na presença dos procuradores municipais).

A primeira, a cláusula de confidencialidade, uma vez ajustada, implica no compromisso do Ministério Público de não divulgar, se o município assim desejar, o conteúdo do ajuste celebrado, considerando que a divulgação da confissão da prática dos crimes ambientais, poderia não ser conveniente para alguns gestores e redundar em óbice a sua celebração.

A segunda, por seu turno, configurada no pedido de dispensa da audiência de homologação do acordo, com fundamento no Princípio da Celeridade, implica em pedido conjunto das partes envolvidas, considerando a juntada de mídia em que resta gravada a confissão do gestor municipal e sua concordância com os termos do acordo proposto, na presença de seus procuradores, que corroboram o pedido de dispensa.

## 3 Considerações finais

Diante de do quanto exposto, verifica-se que, através do Projeto “Pernambuco Verde, lixão zero”, o Ministério Público de Pernambuco provou que, é possível dar uma resposta célere e efetiva às infrações penais ambientais e, com isso, prevenir, inclusive, novas ocorrências, bem assim, promover a recuperação da área degradada, por meio do uso dos acordos criminais, uma vez presentes os requisitos legais. Afinal, sobretudo na área ambiental, prevenir e reparar os danos são os verdadeiros escopos da norma.

Para tanto, restaram ajustadas nos acordos de não persecução penal celebrados pelo Procurador Geral de Justiça com os gestores municipais as seguintes cláusulas:

- 1) obrigação de apresentar Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), elaborado por técnicos capacitados e aprovados pelo órgão ambiental estadual;

- 2) compromisso dos prefeitos celebrarem acordos de não persecução cível ou termos de ajustamento de condutas junto aos promotores de justiça locais relativamente à questão da improbidade administrativa ambiental e suas repercussões.

Logo, considerando o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”,<sup>22</sup> a gestão pública deve desempenhar suas funções de forma sustentável, para permanência de seu equilíbrio, pelo que, a celebração de acordos de não persecução penal em face de ilícitos penais ambientais configura poderoso instrumento de política pública que deve ser utilizado pelo Ministério Público.

## Referências

- ANDRÉ, Luís Alves de. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- ARAS, Vladimir. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- BARBOSA, Rui. *Edição Comemorativa dos 170 anos de nascimento de Rui Barbosa*. v. 271. Brasília: Senado Federal, 2019.
- BARROS, Francisco Dirceu. *Acordos Criminais*. 2. ed. Recife: Mizuno, 2021.
- \_\_\_\_\_; Romaniuc Jeferson. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BOSCHI, José Antonio Paganella. *Ação penal: as fases administrativa e judicial da persecução penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 134.
- BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça Penal Negociada*. Paraná: Juruá, 2006.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. Rreimpressão, 2015. Trad. de Ellen Gracie Northfleet.
- CUNHA, Leonardo Carneiro, 2016.
- DIAS, J. de F. *Questões fundamentais de direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999, p. 42.

---

<sup>22</sup> Art. 3º, I da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

ENUNCIADOS relativos ao Pacote anticrime. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15\\_20\\_31\\_823\\_Enunciados\\_pacote\\_anticrime\\_GNCCRIM\\_CNPG.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15_20_31_823_Enunciados_pacote_anticrime_GNCCRIM_CNPG.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

GRECO, Rogério. *Código Penal Comentado*. II. ed. Niterói: Impetus, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo em evolução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, p. 215.

HUSAK, Douglas. Sobrecriminalización. Los limites del Derecho Penal. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 66 *apud* CALLEGARI, André Luis. *A injustiça do modelo americano do “plea bargain”*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-10/andre-callegari-injustica-modelo-americano-plea-bargain#-ftn7>>.

LOPES Jr, Aury. *Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, André Luís Alves de. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97-98.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NICOLITT, André Luiz. *A duração razoável do processo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PORTAL do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em: <<https://portal.mppe.mp.br/w/mpppe-participa-da-comemora%C3%A7%C3%A3o-do-fim-dos-lix%C3%B5es-em-pernambuco>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

1º Seminário online – Aspectos Gerais e Legislação para Gestão Municipal dos Resíduos Sólidos. Palestra de Dr. Alfredo Montesuma – TCE-PE, 2021.

RELATÓRIOS Justiça em números, do CNJ. Disponíveis em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>; <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%Bameros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>; <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. Prestação jurisdicional efetiva: uma garantia constitucional, p. 153. In: *Processo e Constituição*. Estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 153-166.

SILVA, Marcelo Oliveira da. R. *EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 261-285, set./dez. 2020.

SOUZA, Renee do Ó. Cunha. Rogério Sanches. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Acordo de não persecução penal*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 1990.

VASCONCELOS, Vinícius Gomes de. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*, 2014.

