

231 - 257

Artigo

**TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO
CONDICIONAL DO PROCESSO
E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL: DIFERENCIAÇÃO,
LIMITES E APLICABILIDADE**

GABRYEL FRAGA LIMA

TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: DIFERENCIAÇÃO, LIMITES E APLICABILIDADE

PENAL TRANSACTION, CONDITIONAL SUSPENSION OF PROSECUTION AND NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT: DIFFERENTIATION, LIMITS AND APPLICABILITY

GABRYEL FRAGA LIMA

Bacharel em Direito
Ministério Público do Estado de Minas Gerais
glima.residente@mpmg.mp.br

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar e diferenciar as principais medidas despenalizadoras previstas no ordenamento jurídico brasileiro: Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO) e Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). A pesquisa adota abordagem comparativa, examinando a natureza jurídica de cada instituto, seus requisitos legais, efeitos e impacto na administração da justiça criminal. Os resultados evidenciam que, embora compartilhem o objetivo de evitar o encarceramento desnecessário e conferir maior celeridade processual, cada medida apresenta limites específicos quanto ao momento de aplicação, à necessidade de homologação judicial e à forma de adesão do réu. Conclui-se que a correta aplicação dessas alternativas contribui para a efetividade da justiça penal, a redução da sobrecarga do Judiciário e a mitigação do superencarceramento, desde que observados os princípios da proporcionalidade, legalidade e segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: medidas despenalizadoras; transação penal; suspensão condicional do processo; acordo de não persecução penal; alternativas à pena privativa de liberdade.

ABSTRACT: This work aims to analyze the application of non-custodial criminal measures in the Brazilian legal system, with an emphasis on the Penal Transaction and Conditional Suspension of the Proceedings. It presents the historical and theoretical foundations of these alternatives, highlighting their relevance in promoting proportionality, efficiency, and social reintegration of the offender. Furthermore, it addresses the procedural and substantive requirements for the application of these measures, as well as their effects on the criminal process and the criminal record. Through a doctrinal and legal analysis, the study demonstrates that these mechanisms constitute effective instruments for reducing the overload of the criminal justice system and ensuring a more humane and just application of criminal law.

KEYWORDS: decriminalization measures; penal transaction; conditional suspension of proceedings; non-prosecution agreement; alternatives to custodial sentences.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fundamentação teórica. 2.1 A política criminal e a necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade. 2.2 Medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro. 2.3 A Transação Penal: fundamentos, requisitos e efeitos.

2.4 Suspensão Condicional do Processo: aspectos teóricos e práticos. 3. Metodologia. 4. Diferenças fundamentais entre as medidas despenalizadoras. 5. Impacto prático das medidas e discussões doutrinárias. 5.1 Eficiência e celeridade processual. 5.2 Limites constitucionais e controvérsias do ANPP. 5.3 Política criminal e superencarceramento. 5.4 Papel da vítima na justiça penal consensual. 5.5 Eficiência econômica e limites do utilitarismo penal. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

O sistema penal brasileiro sempre enfrentou um cenário de superlotação carcerária e morosidade processual, que revela a urgência de alternativas eficazes à pena privativa de liberdade. Nesse contexto, o ordenamento jurídico adota medidas despenalizadoras, que visam conferir maior celeridade e eficiência à justiça penal, ao mesmo tempo em que buscam evitar o encarceramento desnecessário. Dentre essas medidas, destacam-se a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO) e o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), cada qual com suas características, requisitos e efeitos próprios, oferecendo soluções diferenciadas para os diversos momentos do processo penal.

Com esse intuito, é oportuno trazer à colação a lição de Antônio Scarance, que discorre sobre o tema.

Os institutos despenalizadores, tais como a transação penal e a suspensão condicional do processo, têm sua origem nas teorias de direito penal mínimo, que buscam reduzir a intervenção estatal no âmbito penal e privilegiar a resolução de conflitos de forma consensual. Esses mecanismos são importantes não apenas para aliviar a sobrecarga do sistema de justiça criminal, mas também para promover a efetivação dos direitos fundamentais dos acusados e das vítimas, garantindo-lhes acesso à justiça de forma mais célere e eficiente. (Scarance, 2015)

A Transação Penal, prevista pela Lei nº 9.099/1995, configura uma alternativa à instauração da ação penal, permitindo ao

Ministério Público propor, ao infrator, uma alternativa à pena, com o intuito de evitar a judicialização do conflito. Por sua vez, a Suspensão Condicional do Processo (também regulada pela mesma Lei) ocorre após o oferecimento da denúncia, suspendendo a ação penal sob condições específicas, com possibilidade de extinção da punibilidade caso o réu cumpra os requisitos impostos. O Acordo de Não Persecução Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), surge como uma inovação, sendo aplicado antes da denúncia, em casos de infrações sem violência ou grave ameaça, desde que o acusado aceite a proposta do Ministério Público, cumprindo as condições acordadas.

Essas medidas, embora partilhem o objetivo comum de desafogar o Judiciário com a diminuição de demandas criminais e promover a redução do encarceramento, apresentam distinções significativas quanto à sua aplicação, requisitos e consequências jurídicas. A utilização dessas alternativas, em muitos casos, tem sido defendida como uma resposta mais eficiente e menos punitiva ao sistema penal, refletindo uma mudança nas práticas jurídicas tradicionais. Compreender as diferenças entre elas é fundamental para garantir que cada medida seja utilizada de maneira adequada, respeitando os princípios da justiça penal e assegurando uma resposta proporcional à gravidade do delito.

Portanto, o presente estudo visa analisar e diferenciar as medidas despenalizadoras, com ênfase na Transação Penal, SUSPRO e ANPP, a partir de uma abordagem comparativa, buscando evidenciar as particularidades de cada uma e discutir sua efetividade na prática do sistema penal brasileiro. Esse estudo se justifica, especialmente, pela relevância da utilização dessas ferramentas na busca por uma justiça mais célere, eficiente e menos punitiva, em consonância com os direitos fundamentais do acusado e com os objetivos do processo penal.

2. Fundamentação teórica

2.1 A política criminal e a necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade

A política criminal, enquanto conjunto de diretrizes e estratégias adotadas pelo Estado para lidar com a criminalidade, reflete a evolução das necessidades sociais e a compreensão sobre a natureza da punição. Tradicionalmente, a pena tem sido encarada como uma ferramenta punitiva, visando não apenas a retribuição pelo mal causado, mas também a prevenção de novos delitos. No entanto, ao longo das últimas décadas, especialmente com a consolidação dos direitos humanos, a função da pena passou a ser reinterpretada, enfatizando a ressocialização do infrator, a reparação do dano e a promoção da justiça restaurativa. Nesse novo cenário, as alternativas à pena privativa de liberdade emergem como um aspecto crucial da política criminal moderna.

Cumprе destacar que as medidas despenalizadoras não se confundem com as penas alternativas. O renomado professor Luiz Flávio Gomes, ao tratar das distinções entre ambas, expõe as diversas providências a serem adotadas em cada situação, conforme se observa a seguir:

Despenalizar consiste, como vimos, em adotar processos substitutivos ou alternativos, de natureza penal ou processual, que visam, sem rejeitar o caráter ilícito do fato, dificultar, evitar, substituir ou restringir a aplicação da pena de prisão ou sua execução ou, ainda, pelo menos, sua redução. Os ‘substitutivos penais’ não se confundem com os processos despenalizadores ‘alternativos’ (penas alternativas), porque enquanto aqueles substituem uma pena de prisão já fixada (ex.: penas restritivas de direito no Código Penal, estes aparecem como ‘alternativa impeditiva’ da imposição de tal pena (...). Os processos despenalizadores, por outro lado, podem ser consensuais (conciliação, transação etc. – isso se deu agora com a Lei 9.099/95) ou não consensuais (impostos pelo juiz) (Gomes, 1995, p. 9).

As estatísticas demonstram que o Brasil ocupa uma das posições mais altas no *ranking* mundial de encarceramento, com unidades prisionais frequentemente superando sua capacidade máxima. Conforme exemplifica Fábio Correa Oliveira a respeito deste tema:

Atualmente, o Brasil é o terceiro país com a maior população carcerária do mundo. Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) indicavam um total de 832,2 mil detentos no sistema penitenciário em dezembro de 2022, dos quais 642.638 estavam em celas físicas pelas 27 unidades da Federação. (Oliveira, 2023)

Essa superlotação não apenas prejudica as condições de vida dentro dos presídios, mas também agrava o processo de reintegração do indivíduo à sociedade. O encarceramento massivo tem mostrado sua ineficácia como medida de prevenção, ao passo que contribui para o aumento da reincidência criminal. Nesse contexto, a busca por alternativas à prisão tornou-se essencial para o reequilíbrio do sistema penal, não apenas no aspecto quantitativo, mas também em relação à qualidade da justiça prestada.

A necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade está intrinsecamente ligada a um modelo de justiça mais humano e eficiente. Em vez de seguir com a tradicional resposta punitiva, a política criminal contemporânea se volta para soluções que permitam a reparação do dano, a recuperação do infrator e a diminuição dos impactos negativos da prisão.

Conforme aponta Bitencourt, as penitenciárias obstruem ou perturbam o funcionamento dos mecanismos compensadores da psique, os quais são responsáveis pela manutenção da saúde e do equilíbrio mental. O autor aduz, ainda, que o ambiente penitenciário exerce uma influência tão deletéria que a ineficácia desses mecanismos psíquicos resulta no surgimento de desequilíbrios que podem variar desde uma reação psicológica temporária até um quadro psicótico persistente.

A prisão violenta o estado emocional, e, apesar das diferenças psicológicas entre as pessoas, pode-se afirmar que todos os que entram na prisão – em maior ou menor grau – encontram-se propensos a algum tipo de reação carcerária. (Bitencourt, 2011, p. 201)

Deste modo, tais alternativas visam garantir a efetividade da pena sem os custos sociais, econômicos e emocionais que o encarceramento acarreta. As medidas despenalizadoras, como a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não persecução penal (ANPP), representam um avanço na busca por justiça penal mais célere, menos punitiva e mais eficaz.

O uso dessas alternativas deve ser visto não como uma diminuição da responsabilidade do infrator, mas como uma forma mais eficiente e proporcional de lidar com a criminalidade. Ao desconsiderar a pena privativa de liberdade como resposta única e imediata para todos os tipos de infrações, a política criminal brasileira abre espaço para um sistema mais justo, eficiente e capaz de responder de forma mais adequada às complexidades dos crimes e aos perfis dos infratores.

Portanto, a adoção de medidas despenalizadoras surge como uma necessidade para enfrentar os desafios contemporâneos do sistema penal, representando um modelo de justiça que busca não apenas punir, mas também prevenir a reincidência e promover a reconciliação do infrator com a sociedade. Conforme narra Fernando Parentes Vasconcelos a respeito da reincidência:

(...) essas medidas contribuem para a redução da população carcerária e evitam a superlotação dos presídios. No longo prazo, a adoção dessas políticas pode auxiliar na diminuição do índice de reincidência e promover uma justiça mais humana e eficiente. (Vasconcelos, 2024)

2.2 Medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro, ao longo das últimas décadas, tem adotado um movimento gradual de redução da severidade das penas, buscando alternativas à prisão como resposta para determinadas infrações. Esse movimento de despenalização está intimamente ligado a uma mudança de paradigma na política criminal, a qual prioriza soluções mais adequadas, proporcionais e eficazes para a resolução de conflitos penais, alinhadas com os direitos fundamentais do indivíduo e a redução da superlotação carcerária.

O conceito de medidas despenalizadoras refere-se a instrumentos jurídicos que permitem a resolução de determinadas situações de forma mais célere e menos gravosa para o réu, sem que seja necessário o enfrentamento do processo penal tradicional e a imposição de uma pena privativa de liberdade. A Lei 9.099/95, de maneira simplificada e objetiva, buscou estabelecer a orientação dos procedimentos, dispondo os princípios no artigo seguinte desse mesmo dispositivo legal:

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade. (Brasil, 1995)

O Brasil, por meio de sua legislação, tem implementado diversas medidas que visam justamente desonerar o sistema carcerário, ao mesmo tempo em que proporcionam alternativas ao encarceramento para delitos de menor potencial ofensivo e casos específicos em que a prisão não se mostra necessária.

Dentre as principais medidas despenalizadoras previstas no ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não

persecução penal (ANPP). Cada uma dessas ferramentas apresenta características próprias, mas todas têm em comum o objetivo de promover respostas mais adequadas, humanizadas e eficazes à criminalidade, evitando o encarceramento e promovendo, quando possível, a reintegração social do infrator.

2.3 A Transação Penal: fundamentos, requisitos e efeitos

A transação penal, prevista na Lei nº 9.099/1995, constitui um dos pilares das alternativas à pena privativa de liberdade no ordenamento jurídico brasileiro. Ela é aplicada no âmbito dos Juizados Especiais Criminais e visa proporcionar uma resposta mais célere e menos gravosa ao infrator, especialmente nos casos de delitos de menor potencial ofensivo. A transação penal não apenas promove a desburocratização do processo penal, mas também busca atender a princípios constitucionais e garantir a reparação do dano de maneira eficiente. Deste modo, conforme dispõe o artigo 76 do referido dispositivo legal, conforme segue:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (Brasil, 1995)

O fundamento da transação penal está atrelado a uma mudança de paradigma na política criminal, que visa a substituição do enfoque punitivo pela busca por soluções mais adequadas, que envolvam a ressocialização do infrator e a reparação do dano. A transação penal reflete a ideia de que, em crimes de menor gravidade, a imposição de uma pena privativa de liberdade é desproporcional e ineficaz, além de representar um ônus para o sistema de justiça, que poderia ser mais bem aproveitado para a

resolução de casos mais complexos. O significado de transação penal, segundo Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto, se define como:

A transação penal é instituto decorrente do princípio da oportunidade de propositura a da ação penal, o que confere ao seu titular, o Ministério Público, a faculdade de dispor da ação penal, ou seja, de promovê-la, sob certas condições, nas hipóteses previstas legalmente, desde que haja a concordância do autor da infração e a homologação judicial. (Pinto, 2005, p. 43)

Além disso, a transação penal é um reflexo do princípio da efetividade da justiça penal, que busca soluções que tragam resultados concretos em termos de reintegração social e prevenção de novos delitos. Ela visa, assim, a humanização do sistema penal, oferecendo ao réu a oportunidade de redirecionar sua conduta sem recorrer à prisão, por meio de um acordo com o Ministério Público, aceitando as condições impostas e reparando, sempre que possível, o dano causado à vítima. Tânia Lopes (2009) assim conceitua a transação penal: “(...) consenso entre as partes, é convergência de vontades, é acordo de propostas, é ajuste de medidas, etc.; enfim, tudo o mais que se queira definir como verdadeira conciliação de interesses”.

A transação penal também é uma expressão da aplicação do princípio da proporcionalidade, que exige que a resposta penal seja adequada ao tipo de infração cometida e ao perfil do infrator. Crimes de menor potencial ofensivo não demandam uma resposta excessivamente severa, podendo ser resolvidos por meios alternativos e mais proporcionais, como a transação penal.

Afrânio Silva Jardim, ao realizar uma análise do artigo 76 da Lei nº 9.099/95, expõe, de maneira precisa e fundamentada:

(...) estabelecemos uma premissa para compreensão do sistema interpretativo proposto: quando o Ministério Público apresenta

em juízo a proposta de aplicação de pena não privativa de liberdade, prevista no art. 76 da Lei n. 9.099/95, está ele exercendo a ação penal, pois deverá, ainda de que maneira informal e oral – como a denúncia – fazer uma imputação ao autor do fato e pedir a aplicação de uma pena, embora esta aplicação imediata fique na dependência do assentimento do réu. Em outras palavras, o promotor de justiça terá que, oralmente como na denúncia, descrever e atribui ao autor do fato uma conduta típica, ilícita e culpável, individualizando-a no tempo (prescrição) e no espaço (competência foto). Deverá, outrossim, a nível de tipicidade (*sic*) demonstrar que tal ação ou omissão caracteriza uma infração de menor potencial ofensivo (competência de juiz), segundo definição legal (art. 61). Vale dizer, na proposta se encontra embutida uma acusação penal (imputação mais pedido de aplicação da pena). (Jardim, 1998, p. 127)

A transação penal só é aplicável nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas cuja pena máxima não ultrapasse dois anos de prisão. Além disso, o infrator deve ser maior de idade e não deve ter sido processado ou condenado por outros crimes.

A transação penal depende da aceitação do réu, que deve concordar com as condições impostas pelo Ministério Público, o que implica uma autocomposição entre as partes. A aceitação da proposta de transação penal não é automática; ela exige que o autor manifeste sua concordância expressa, de forma consciente, tendo pleno conhecimento das consequências de sua adesão. Para o professor Afrânio Silva Jardim:

(...) a proposta de transação penal corresponde a peça exordial de uma ação penal condenatória promovida pelo Ministério Público. Em outras palavras, é a manifestação de uma pretensão punitiva, já que a decisão que homologa a proposta, aceita pelo autuado e seu advogado, tem indisfarçável caráter punitivo. (Jardim, 1998)

Os efeitos da aceitação da transação penal são diversos e significativos para o réu. Em primeiro lugar, a transação penal pode conduzir à extinção da punibilidade, desde que haja o integral cumprimento das condições estabelecidas no acordo homologado judicialmente. Em vez disso, ele se comprometerá a cumprir as condições estabelecidas no acordo, como o pagamento de multa, a prestação de serviços à comunidade, a participação em programas educativos ou de reabilitação. Outro efeito importante da transação penal é que, ao final do cumprimento das condições acordadas, o processo será extinto, o que implica a não condenação penal formal.

A transação penal, portanto, evita que o réu tenha um registro criminal decorrente daquela infração, o que pode ser de grande relevância para a sua reintegração social e para a preservação de seus direitos civis. É importante destacar que a transação penal não gera reincidência penal. Assim, mesmo que o réu seja beneficiado com a transação, o seu histórico criminal não será alterado de forma a prejudicar futuras avaliações por parte da justiça. Esse aspecto é fundamental para assegurar que a aplicação da transação penal não leve a uma marca negativa permanente na vida do infrator. A aceitação da proposta não corresponde ao reconhecimento de culpabilidade por parte do autor dos fatos.

Caso o autor não aceite a proposta de transação penal, o processo penal prosseguirá de forma tradicional, com a possibilidade de julgamento e, eventualmente, imposição de pena. A rejeição da transação penal não implica qualquer prejuízo adicional ao réu, já que ele mantém o direito ao devido processo legal, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, mas impede que ele se beneficie de uma solução mais célere e menos gravosa.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se posicionado favoravelmente à aplicação da transação penal nos crimes de ação penal privada, entendendo que, nestes casos, a legitimidade para formular a proposta recai sobre o ofendido.

Contudo, o STJ destaca que o querelante não está compelido a apresentar a proposta de transação penal, ainda que estejam presentes os requisitos legais para sua aplicabilidade.

(...) 1. Embora admitida a possibilidade de transação penal em ação penal privada, este não é um direito subjetivo do querelado, competindo ao querelante a sua propositura. (...). (...) II - A jurisprudência dos Tribunais Superiores admite a aplicação da transação penal às ações penais privadas. Nesse caso, a legitimidade para formular a proposta é do ofendido, e o silêncio do querelante não constitui óbice ao prosseguimento da ação penal. III - Isso porque, a transação penal, quando aplicada nas ações penais privadas, assenta-se nos princípios da disponibilidade e da oportunidade, o que significa que o seu implemento requer o mútuo consentimento das partes. (...). AgRg no REsp 1356229/PR da Sexta Turma, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE), j. 19/03/2013, DJe 26/03/2013.

Não obstante esse entendimento consolidado, a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça tem sinalizado uma releitura da matéria, sobretudo à luz da expansão dos instrumentos de justiça penal consensual introduzidos pela Lei nº 13.964/2019. Nesse cenário, tem-se admitido, em caráter excepcional, a atuação subsidiária do Ministério Público na formulação da proposta de transação penal, inclusive nas hipóteses em que, embora cabível, o querelante permaneça inerte ou se recuse a exercê-la.

Tal orientação busca evitar o esvaziamento dos mecanismos despenalizadores e assegurar a efetividade da política criminal consensual, mitigando o risco de que a discricionariedade do querelante inviabilize, na prática, a incidência do instituto.

Trata-se, portanto, de evolução jurisprudencial que não afasta a primazia do ofendido na condução da ação penal privada, mas reconhece a atuação supletiva do Ministério Público como instrumento de garantia da adequada aplicação dos mecanismos de consenso no processo penal.

2.4 Suspensão Condicional do Processo: aspectos teóricos e práticos

A Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO), prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, é uma medida despenalizadora essencial no contexto dos Juizados Especiais Criminais, visando à suspensão temporária do processo penal em casos em que a pena mínima seja igual ou inferior a um ano. A ideia central dessa medida é a possibilidade de evitar que o réu seja submetido ao sistema penal, que, em certos casos, pode ser excessivo ou contraproducente, promovendo alternativas que favoreçam sua reintegração à sociedade sem a imposição de uma pena privativa de liberdade. A respeito deste tema, a ilustre professora Ada Pellegrini Grinover expõe o seguinte entendimento:

O que bem explica a natureza jurídica da suspensão condicional do processo entre nós, em suma, é o *nolo contendere*¹, que consiste numa forma de defesa em que o acusado não contesta a imputação, mas não admite culpa nem proclama sua inocência. (Grinover, 1997, p. 224)

A SUSPRO difere de outras medidas despenalizadoras, como a transação penal, pois ocorre após o início do processo e não antes, sendo, portanto, uma solução processual. Ela permite que, ao invés de seguir com o trâmite do processo e eventualmente chegar a uma condenação, o réu tenha seu caso suspenso por um período determinado, desde que cumpra certas condições impostas pelo juiz. As condições podem incluir a reparação do dano à vítima, a prestação de serviços à comunidade ou a participação em programas de reabilitação, entre outras medidas que visem a recuperação do réu e a prevenção de novas infrações.

Essa suspensão do processo não equivale a uma absolvição, pois o réu ainda permanece sujeito ao cumprimento das condições

1 Nolo contendere é uma expressão latina que se traduz como “não desejo contestar”.

estabelecidas pelo juiz. Caso o réu cumpra com êxito as condições, o processo será extinto sem que haja uma sentença condenatória. Caso contrário, o processo será retomado e seguirá o curso normal, com a aplicação das sanções previstas para o crime em questão. Acerca desse fato, Maria Emília Loth Machado disserta sobre os antecedentes criminais, afirmando que:

(...) o acusado não admite culpa e continua primário, sem antecedentes criminais, não havendo, portanto, condenação. Os requisitos para a transação são mais simples, devendo o acusado ser primário, ter bons antecedentes e possuir boa conduta na sociedade. Ao cumprir a pena, o processo é extinto, não constando na folha de antecedentes criminais do acusado. (Machado, 2021, p. 32)

Uma das grandes vantagens da SUSPRO é a oportunidade que ela proporciona para que o autor evite as consequências de uma condenação, o que poderia impactar de forma positiva sua vida, sua reintegração social e a possibilidade de reconstruir seu futuro. Além disso, essa medida contribui para a descongestão do sistema penitenciário, evitando que indivíduos que cometeram infrações de baixo potencial ofensivo sejam encarcerados, o que, além de oneroso, pode ser prejudicial ao processo de reintegração desses indivíduos à sociedade. Em vez de adotar a punição severa da prisão, a SUSPRO privilegia a recuperação do réu, com ênfase na prevenção e na reabilitação.

Outro ponto relevante é que a SUSPRO não é uma medida aplicável a todos os réus ou a todos os tipos de crime. A lei exige que o réu tenha cumprido um conjunto de condições, como não ser reincidente e não ter cometido crimes graves, o que faz com que a aplicação da medida seja restrita a crimes de baixo potencial ofensivo. Assim, a SUSPRO se destina, principalmente, a pessoas que cometem delitos menores, com chance de reabilitação, e que não representam um risco iminente à sociedade. Determinadas no §2º do artigo 89 da Lei n.º 9.099/95, há hipóteses que

impedem a concessão da suspensão condicional do processo, dentre as quais:

I – ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

II – ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;

III – não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida. (Brasil, 1995)

Caso o réu concorde com a proposta, o juiz homologará a suspensão condicional do processo e fixará o período de prova, que deve variar entre dois a quatro anos, conforme o § 1º do artigo 89. Durante esse período, o réu deve cumprir algumas condições impostas, que podem incluir:

I – reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo;

II – proibição de frequentar determinados lugares;

III – proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz;

IV – comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades. (Brasil, 1995)

Em caso de descumprimento de alguma das condições impostas, o juiz pode revogar a suspensão e o processo será retomado, com prosseguimento regular, conforme imposto no § 3º do artigo 89 da referida lei: “§ 3º A suspensão será revogada se, no curso do prazo, o beneficiário vier a ser processado por outro crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano”. (Brasil, 1995)

Acerca da revogação, Nogueira ensina que:

A revogação é obrigatória se, no curso do prazo para o período de prova (2 a 4 anos), o beneficiário que vier a ser processados por crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano. Obrigação facultativa se o beneficiário vier a ser processado, no curso do prazo, por contravenção ou descumprir condição imposta. (Nogueira, 1996, p.42)

Por fim, a suspensão condicional do processo se configura como uma medida que promove a justiça restaurativa, ao permitir que o réu tenha a oportunidade de reparar o dano causado sem a imposição de uma pena privativa de liberdade. Em termos práticos, ela se mostra como uma solução eficaz para o tratamento de infrações leves, pois alia a prevenção à reincidência com o fortalecimento dos mecanismos de reintegração social. Dessa forma, a SUSPRO oferece uma alternativa eficaz para a despenalização do sistema de justiça criminal, garantindo que o tratamento da infração seja proporcional ao seu grau de gravidade e ao perfil do infrator.

3. Metodologia

O presente estudo adota o método dogmático-jurídico, com abordagem analítico-comparativa, voltada à interpretação sistemática dos institutos da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa foi desenvolvida com base na análise da legislação pertinente, especialmente a Lei nº 9.099/1995 e a Lei nº 13.964/2019, bem como de doutrina especializada e da jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Como critérios de comparação entre os institutos analisados, foram considerados: (i) o momento de incidência na persecução

penal, (ii) os requisitos legais para sua aplicação, (iii) a natureza jurídica, (iv) os efeitos processuais e materiais decorrentes e (v) o impacto prático na política criminal contemporânea, especialmente no que se refere à racionalização da persecução penal e à mitigação do superencarceramento.

A análise comparativa foi realizada a partir da confrontação sistemática desses critérios em cada instituto, buscando identificar não apenas suas semelhanças estruturais, mas, sobretudo, suas diferenças funcionais e seus limites de aplicação no contexto da justiça penal consensual.

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, orientada não apenas à descrição dos institutos, mas também à identificação de suas limitações, controvérsias e implicações práticas, com ênfase na atuação do Ministério Público e na construção de conclusões voltadas à adequada aplicação desses mecanismos no sistema penal brasileiro.

4. Diferenças fundamentais entre as medidas despenalizadoras

Todas são alternativas à pena privativa de liberdade, mas possuem especificidades que as tornam adequadas para diferentes contextos dentro do sistema penal.

A transação penal se configura como uma solução preambular ao processo, ou seja, ela é proposta pelo Ministério Público antes mesmo da formalização da ação penal, nos termos do art. 76 da Lei 9.099/95².

2 Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (BRASIL, 1995)

Sua principal característica é a possibilidade de extinção da punibilidade do réu, desde que cumpridas integralmente as condições impostas no acordo homologado. Trata-se de um acordo consensual entre o réu e a acusação, que visa evitar o início de um processo penal, proporcionando uma resposta célere e eficaz, sem a necessidade de adoção de medidas mais drásticas, como a imposição de uma sentença condenatória. A transação penal, no entanto, só pode ser aplicada a crimes de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima não ultrapasse dois anos, e exige a concordância do réu com as condições oferecidas pelo Ministério Público. Em acréscimo a este assunto, o doutrinador Cezar Roberto Bitencourt ensina:

Nesta transação, o autor do fato sofre a imposição de uma sanção penal. No momento em que o autor do fato aceita a aplicação imediata de pena alternativa, está assumindo culpa, o que é natural em razão do princípio *nulla poena sine culpa*³. Não mais poderá discuti-la, ressalvada a possibilidade de revisão criminal. (Bitencourt, 1997, p. 103)

Por outro lado, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) ocorre no curso da ação penal, ou seja, após a instauração do processo. Essa medida é decidida pelo juiz, que, ao analisar as circunstâncias do caso concreto, pode suspender temporariamente o andamento do processo, desde que o réu atenda a certos requisitos, como a não reincidência e a gravidade do crime. Ao contrário da transação penal, a suspensão condicional do processo depende de proposta do Ministério Público, mas sua concessão está sujeita à homologação judicial, não se tratando de acordo puramente consensual. Para Fernando Capez:

(...) instituto despenalizador, criado como alternativa à pena privativa de liberdade, pelo qual se permite a suspensão do proces-

3 Nulla poena sine culpa é uma expressão latina que se traduz como “nenhuma pena sem culpa”.

so, por um determinado período e mediante certas condições. Decorrido esse prazo, sem que o réu tenha dado causa à revogação do benefício, o processo será extinto, sem que tenha sido proferida nenhuma sentença. (...). (Capez, 2005)

Durante o período da suspensão, o réu deve cumprir condições ofertadas pelo Ministério Público e que foram homologadas pelo juiz, como a reparação do dano à vítima ou a prestação de serviços à comunidade. Caso o réu cumpra todas as condições estabelecidas, o processo será extinto sem a imposição de uma condenação formal. Se não houver o cumprimento das condições, o processo será retomado e seguirá o trâmite normal, podendo resultar em uma condenação.

O acordo de não persecução penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019, é uma medida despenalizadora aplicada antes da denúncia. Ele permite que, mediante negociação entre o Ministério Público e o réu, este evite a persecução penal ao cumprir condições específicas, como reparação do dano ou pagamento de multa. Se aceitas e cumpridas, as condições resultam na extinção da punibilidade. Diferente da transação penal, que ocorre antes do processo, e da SUSPRO, que é aplicada após a instauração do processo, o ANPP oferece uma alternativa pré-processual, visando à celeridade e à redução do número de processos. Conforme o advogado Altamiro Velludo Salvador Netto:

O acordo é conceituado pela doutrina como uma espécie de medida despenalizadora, uma forma de ampliação da justiça consensual/negociada no Processo Penalista. Ocasionalmente ao investigado a possibilidade de não exercer o seu direito de se defender e de ser submetido a um julgamento feito por um juiz natural e imparcial, desde que confesse a autoria do fato averiguado ainda na fase do inquérito policial. (Netto, 2020, p. 78)

Portanto, as principais diferenças entre essas medidas estão no momento de aplicação, na natureza do ato (consensual ou judi-

cial), nos efeitos (extinção da punibilidade versus suspensão do processo) e no tipo de infração a que se aplicam. A transação penal é uma solução processual antecipada, aplicável a infrações leves, enquanto a SUSPRO é uma medida processual aplicada após a instauração do processo, com o objetivo de oferecer uma segunda chance ao réu, sem que haja a imposição imediata de uma condenação. Ambos os institutos buscam, em última instância, evitar a pena privativa de liberdade, mas de maneiras distintas, alinhando-se aos princípios da eficiência e da justiça restaurativa.

5. Impacto prático das medidas e discussões doutrinárias

A consolidação das medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro não representa apenas uma alternativa procedimental, mas revela uma transformação estrutural na forma de exercício do poder punitivo estatal. A transação penal, a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal inserem-se em um modelo de justiça penal consensual que busca racionalizar a persecução penal, ao mesmo tempo em que tensiona, de forma relevante, garantias fundamentais tradicionalmente associadas ao devido processo penal.

5.1 Eficiência e celeridade processual

No que se refere à eficiência e à celeridade processual, é inegável que tais instrumentos contribuem significativamente para a redução da carga do Poder Judiciário. A transação penal, por operar antes mesmo da instauração da ação penal, impede o surgimento do processo, representando a forma mais imediata de contenção da litigiosidade penal. O acordo de não persecução penal, por sua vez, amplia esse espaço de resolução antecipada, alcançando infrações de maior potencial ofensivo e promovendo

soluções negociadas ainda na fase investigatória. Já a suspensão condicional do processo, embora igualmente relevante, atua de forma menos incisiva na contenção da demanda judicial, uma vez que pressupõe o recebimento da denúncia e a instauração da relação processual.

Não obstante, a eficiência desses mecanismos não pode ser analisada de forma isolada. A busca por celeridade, quando dissociada de parâmetros garantistas, pode conduzir a soluções meramente utilitaristas, nas quais a redução estatística de processos se sobrepõe à adequada tutela dos direitos fundamentais. Assim, a eficiência deve ser compreendida como valor instrumental, e não como finalidade autônoma da justiça penal.

5.2 Limites constitucionais e controvérsias do ANPP

A aplicação dos mecanismos de justiça penal consensual impõe a necessidade de análise de seus limites constitucionais, especialmente no que se refere à preservação das garantias fundamentais do investigado. Nesse contexto, o acordo de não persecução penal suscita controvérsias relevantes, notadamente quanto à exigência de confissão formal como requisito para sua celebração.

A exigência de confissão, embora justificada sob a ótica da eficiência e da consensualidade, estabelece uma tensão concreta com o direito ao silêncio e com o princípio da não autoincriminação, pilares do processo penal democrático. Ao condicionar o acesso ao benefício à admissão formal da prática delitiva, o modelo pode induzir o investigado a abdicar de garantias fundamentais em troca da não persecução penal, o que levanta questionamentos quanto à real voluntariedade do consentimento.

Além disso, discute-se a possibilidade de aplicação retroativa do instituto, à luz do princípio da retroatividade da norma penal

mais benéfica, bem como a extensão do controle judicial sobre os acordos firmados, que, em muitos casos, se limita à verificação de sua legalidade formal, sem incursão aprofundada sobre sua adequação material.

Nesse cenário, o protagonismo do Ministério Público na formulação das propostas, embora compatível com sua titularidade da ação penal, pode gerar assimetrias na relação negocial, especialmente em situações de vulnerabilidade do investigado. Assim, o acordo de não persecução penal, embora represente avanço relevante, exige aplicação criteriosa, sob pena de se converter em mecanismo de antecipação de sanções sem a devida formação de um juízo jurisdicional pleno.

5.3 Política criminal e superencarceramento

Sob a perspectiva da política criminal, tais medidas desempenham papel relevante na mitigação do superencarceramento, fenômeno que historicamente compromete a efetividade do sistema penal brasileiro. Ao oferecer respostas penais alternativas, o sistema desloca o foco da punição estritamente retributiva para modelos mais racionais e proporcionais de responsabilização.

Todavia, o argumento de que tais mecanismos poderiam gerar impunidade deve ser analisado com cautela. A crítica parte, muitas vezes, de uma concepção tradicional de justiça penal centrada na pena privativa de liberdade, desconsiderando que o encarceramento em massa não se mostrou eficaz na prevenção da criminalidade, tampouco na ressocialização dos infratores.

O desafio, portanto, não reside na adoção dessas medidas, mas na sua aplicação criteriosa, de modo a assegurar que a flexibilização do rigor punitivo não se traduza em esvaziamento da resposta estatal, mas sim em sua racionalização.

5.4 Papel da vítima na justiça penal consensual

Um aspecto frequentemente negligenciado na aplicação dessas medidas diz respeito ao papel da vítima. A lógica negocial que orienta a justiça penal consensual tende a concentrar-se na relação entre acusação e investigado, relegando a vítima a uma posição secundária no processo de construção da solução.

Essa marginalização compromete a legitimidade do modelo, na medida em que afasta a possibilidade de efetiva reparação simbólica e material do dano causado. A ausência de protagonismo da vítima evidencia um distanciamento entre a justiça penal consensual e os fundamentos da justiça restaurativa, que pressupõe participação ativa dos envolvidos na construção da solução do conflito.

Dessa forma, mostra-se necessária a evolução do modelo, com a incorporação de mecanismos que ampliem a participação da vítima, conferindo maior legitimidade e efetividade às soluções consensuais.

5.5 Eficiência econômica e limites do utilitarismo penal

Sob o enfoque econômico, a adoção dessas medidas contribui para a racionalização dos gastos públicos, reduzindo custos associados à tramitação de processos penais e à manutenção do sistema prisional. Trata-se de consequência relevante, especialmente em um cenário de sobrecarga estrutural do sistema de justiça.

Entretanto, a eficiência econômica não pode ser erigida como critério central de legitimação da política criminal. A redução de custos, embora desejável, não pode justificar a flexibilização indevida de garantias fundamentais, sob pena de se converter o processo penal em instrumento de gestão administrativa, desvinculado de sua função de tutela de direitos.

Assim, a análise econômica das medidas despenalizadoras deve ser compreendida como elemento complementar, e não determinante, da política criminal, devendo sempre estar subordinada aos princípios da legalidade, proporcionalidade e proteção dos direitos fundamentais.

6. Conclusão

A análise das medidas despenalizadoras, notadamente a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não persecução penal (ANPP), evidencia um movimento consistente do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de racionalizar a persecução penal, conferindo maior eficiência ao sistema de justiça e contribuindo para a mitigação do superencarceramento.

Entretanto, a ampliação dos espaços de justiça penal consensual não está isenta de desafios. A aplicação desses institutos exige atenção permanente à preservação das garantias fundamentais, especialmente diante de aspectos sensíveis, como a exigência de confissão no âmbito do ANPP e o risco de utilização indiscriminada desses mecanismos como instrumentos meramente gerenciais.

Nesse contexto, observa-se que o acordo de não persecução penal tem assumido papel de destaque na política criminal contemporânea, ampliando o alcance da justiça negociada. Por sua vez, a suspensão condicional do processo mantém relevância como instrumento de reabilitação do infrator, enquanto a transação penal se consolida como mecanismo de resposta imediata às infrações de menor potencial ofensivo.

Assim, o desafio não reside na existência dessas medidas, mas na forma como são aplicadas. Incumbe ao Ministério Público, enquanto titular da ação penal, atuar de maneira criteriosa e responsável, assegurando que tais instrumentos não comprometam a efetividade da resposta penal nem a confiança no sistema de justiça.

Dessa forma, a adequada utilização das medidas despenalizadas, aliada ao contínuo desenvolvimento da jurisprudência e da doutrina, mostra-se essencial para a construção de um modelo de justiça penal que seja, ao mesmo tempo, eficiente, proporcional e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

7. Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Juizados especiais criminais e alternativas à pena de prisão*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 103.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em 25 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1356229/PR da Sexta Turma, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE), j. 19/03/2013, *DJe* 26/03/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/865369214>. Acesso em 25 fev. 2025.

CAPEZ, Fernando. *Legislação Penal Especial*. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. v. 2. p. 39.

CUNHA, Rogério Sanches. *Pacote Anticrime*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo penal constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 385.

GOMES, Luiz Flávio. *Projeto de Criação dos Juizados Especiais Criminais*, RIBCCrim, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *et. al. Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

JARDIM, Afrânio Silva; TEIXEIRA, Gilmar Augusto; RAMALHO, Paulo. *Painel – Juizados Especiais Criminais*. Rev. Ministério Público, Rio de Janeiro, RJ, (7), 1998. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2845503/Humberto_Dalla_Bernardina_de_Pinho.pdf. Acesso em: 25 de fev. 2025.

LOPES, Tânia. *Dicionário Informal*, 2009, Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/transa%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

MACHADO, Maria Emília Loth. *Suspensão Condicional do Processo: Posso usar quantas vezes?* 31 mar. 2021. Disponível em: <https://camposeantoniooli.com.br/suspensao-condicional-do-processo-posso-usar-quantas-vezes/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

NETTO, Alamiro Velludo Salvador; *et. al. Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 78.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de Oliveira. *Raio-X carcerário: superlotação, prisão ilegal e morosidade*. Deutsche Welle, 02 ago. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/raio-x-carcer%C3%A1rio-superlota%C3%A7%C3%A3o-pris%C3%A3o-ilegal-e-morosidade/a-66422478>. Acesso em 25 de fev. 2025.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. *A transação penal e a ação penal privada*. B. Cient. ESMPU, Brasília, n.17, p. 121-143 – out./dez. 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/208>. Acesso em: 25 fev. 2025.

TEÓFILO, Sarah. *Superlotação: presídios no Brasil têm déficit de 166,7 mil vagas*. Metrôpoles, 02 jan. 2024. Disponível em: [Sei.mpmg.mp.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=9269932&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002191&infra_hash=40c382664d0280f061e7352d0c16c450e71235bb4aa54b53f7623675f78fc1ca](https://seimpmg.mp.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=9269932&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002191&infra_hash=40c382664d0280f061e7352d0c16c450e71235bb4aa54b53f7623675f78fc1ca). Acesso em 25 de fev. 2025.

VASCONCELOS, Fernando Parente dos Santos. *Medidas Despenalizadoras no Direito Penal*. Fernando Parente Advocacia, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://femandoparente.adv.br/medidas-despenalizadoras-no-direito-penal/>. Acesso em 25 fev. 2025.

Artigo recebido em 03/10/25.

Artigo aprovado em 19/03/26.

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.562