



ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL RESTAURATIVO: lições extraídas de experiência na Justiça Federal*

7

RESTORATIVE NON-PROSECUTION AGREEMENT: lessons learned from an experience in Federal Justice

Rosimeire Ventura Leite
Fátima Aurora Guedes Afonso Archangelo

RESUMO

O artigo analisa a possibilidade de agregar práticas próprias da Justiça Restaurativa (JR) ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) a fim de obter uma abordagem com maior potencial de satisfazer as necessidades do processo, dos sujeitos envolvidos e da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Processual Penal; resolução consensual de conflitos; Justiça Restaurativa; Acordo de Não Persecução Penal; estudo de caso.

ABSTRACT

The article analyzes the possibility of adding practices typical of Restorative Justice (RJ) to the Non-Prosecution Agreement (NPA) in order to obtain an approach with greater potential to meet the needs of the process, the subjects involved and society.

KEYWORDS

Criminal Procedure Law; consensual forms of conflict resolution; Restorative Justice; Non-Prosecution Agreement; case study.

* Artigo apresentado no V Encontro Virtual CONPEDI: Inovação, Direito e Sustentabilidade, em 18 de junho de 2022.

1 INTRODUÇÃO

Diante das complexidades da sociedade contemporânea, tem-se evidenciado, cada vez mais, a insuficiência de um modelo de justiça penal focado tão-só no caráter repressivo e punitivo. Em vista disso, tanto no contexto internacional quanto no Brasil, firmou-se o movimento de busca por alternativas de resolução do conflito penal mais voltadas para o consenso e o protagonismo dos sujeitos envolvidos. No âmbito nacional, esse percurso iniciou com a Constituição Federal de 1988 e consolidou-se com a Lei n. 9.099/1995, ao disciplinar os institutos da transação, da suspensão condicional do processo e da composição civil. Nessa mesma linha, as experiências de Justiça Restaurativa (JR), aplicadas, inicialmente, aos casos envolvendo adolescentes em conflito com a lei, também se expandiram, trazendo novas possibilidades de abordagens e de respostas à conflituosidade social.

O ANPP representa importante alternativa para evitar a instauração do processo e todos os estigmas daí decorrentes. Ele confere celeridade, reduz a sobrecarga de demandas no Poder Judiciário e traz vantagens para o investigado/acusado, considerando os benefícios legais que integram o acordo.

A Lei n. 13.964/2019 introduziu no Código de Processo Penal brasileiro (CPP) o denominado Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), ampliando o rol de institutos representativos da justiça penal consensual ou negociada, entendida como o modelo de resposta penal em que as partes têm certa margem de autonomia para a resolução do conflito mediante acordo. Com isso, é possível evitar o processo judicial, simplificá-lo ou encerrá-lo antecipadamente. Essa perspectiva guarda proximidade com a Justiça Restaurativa, pois ambos os modelos objetivam soluções menos repressivas e que priorizem a participação dos sujeitos envolvidos. Contudo, é fundamental ressaltar que se trata de paradigmas com suas especificidades, sobretudo quanto aos procedimentos e nível de liberdade para construção da resposta ao conflito.

O ANPP representa importante alternativa para evitar a instauração do processo e todos os estigmas daí decorrentes. Ele confere celeridade, reduz a sobrecarga de demandas no Poder Judiciário e traz vantagens para o investigado/acusado, considerando os benefícios legais que integram o acordo. Contudo, seria possível ampliar a proposta do ANPP e conferir-lhe, também, um olhar restaurativo, que vise a resolução do conflito de maneira mais ampla, com retornos potencialmente mais proveitosos para o sistema de justiça, o investigado/acusado e a sociedade? O presente artigo debruça-se sobre esse tema, tendo como objetivo analisar experiência concreta de aplicação de práticas restaurativas em Acordos de Não Persecução Penal.

A literatura aponta para a compatibilização dos institutos da Justiça Restaurativa e do Acordo de Não Persecução Penal. Os textos de referência argumentam que o aporte de JR ao ANPP contribui para uma reparação integral do dano, englobando aspectos psicológicos, emocionais, relacionais (vítima, ofensor, comunidade), para além dos materiais. Há uma ampliação dos papéis que constroem o acordo por meio de sessões pré-

vias restaurativas e uma conscientização do indivíduo quanto a sua cota de responsabilidade no dano causado (GODOY; MACHADO; DELMANTO, 2020) (MENDONÇA; CAMARGO; RONCADA, 2020).

É de se ressaltar, porém, que existem argumentos de inconstitucionalidades pontuais em relação ao art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP). Em sede da ação direta de inconstitucionalidade 6304, com pedido de medida cautelar (ADI 6304 MC/DF), a Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas (Abracrim) questiona, dentre outros artigos introduzidos pela Lei Federal n. 13.964/2019 no CPP, a constitucionalidade do art. 28-A. Segundo a requerente, o inciso IV do art. 16 do Código Penal, ao prever a pendência de Acordo de Não Persecução Penal como causa suspensiva da prescrição penal, e o art. 28-A do CPP, ao regular o ANPP, teriam transferido poder jurisdicional ao Ministério Público, que, sem observância dos princípios do contraditório, da presunção de inocência e do devido processo legal, poderia “negociar com o investigado” – fora do âmbito do Poder Judiciário – a sua punição em mais de noventa e cinco por cento de todos os crimes previstos no Código Penal brasileiro (STF, 2020).

A aplicação da JR durante o procedimento de pactuação do ANPP já foi implementada em unidades da Justiça Federal, como via para a recomposição do tecido social atingido pelo conflito.

Em Uberaba (MG), a convergência entre ANPP e JR ocorreu precocemente em razão de uma série de fatores propícios. Desde 2017, com a adesão dos procuradores da República que oficiam no município, o Centro Judiciário de Conciliação (CEJUC) local já realizava sessões restaurativas, contando com equipe técnica multidisciplinar formada em facilitação, composta por conciliadores, mediadores e profissionais voluntários das áreas de Psicologia, Assistência Social, Educação e Direito. De início, tais sessões alcançavam hipóteses de *sursis* processual, transação penal e início de execução de penas alternativas. Esse contexto ensejou a implantação do Núcleo de Práticas Restaurativas (NPR) junto ao CEJUC uberabense, primeiro no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

A par dessa ambiência favorável, o encaminhamento das propostas de ANPP a sessões prévias restaurativas foi percebido pelos Procuradores da República como uma via segura para que a celebração do acordo ocorresse de maneira mais consciente e responsável pelo ofensor, com possibilidade de sua inserção em rede de apoio já construída junto ao NPR-CEJUC de Uberaba (MG).

Na prática, a compatibilização dos institutos concebidos sob lentes distintas enfrenta o desafio de respeitar e harmonizar a base principiológica e normativa de ambos. Sob essa ótica, importa o estudo de caso acompanhado pelo NPR-CEJUC de Uberaba, com o objetivo de identificar o procedimento adotado para a prática híbrida e de analisar sua adequação e sua potencialidade para replicação. Para atingir esses propósitos, adotou-se o método descritivo, com revisão bibliográfica e documental, utilizando-se caso concreto para auxiliar na compreensão das potencialidades da aplicação de técnicas da Justiça Restaurativa em ANPP. Por razões éticas, omitem-se dados passíveis de levar à identificação dos sujeitos envolvidos, explorando o caso apenas na perspectiva dos fatos, do enquadramento jurídico e das

práticas aplicadas para resolução do conflito dentro de paradigmas menos repressivos.

Inicialmente, descrevem-se os marcos normativos e teóricos adotados como parâmetros para a análise qualitativa do caso. Em seguida, no terceiro tópico tem-se como foco o estudo de caso, envolvendo a análise descritiva e a crítica. Em termos de resultados, posiciona-se pela compatibilidade entre práticas de JR e o ANPP, de modo a obter uma estratégia de resolução de conflitos penais mais proveitosa para a sociedade e os sujeitos envolvidos.

2 OS PILARES DO ANPP RESTAURATIVO

A este estudo interessa a análise dos aspectos estratégicos e jurídicos do enfoque restaurativo dado ao ANPP selecionado. De partida, adota-se o conceito proposto por Camargo, Mendonça e Roncada (2020, p. 66) para ANPP:

Trata-se de negócio jurídico processual formulado entre o Ministério Público e a pessoa do investigado, acompanhado de seu defensor, por meio do qual, com o objetivo de evitar o início do processo penal, o investigado se compromete a cumprir, de imediato, determinadas condições cujo eventual cumprimento levará à extinção da punibilidade, sem que haja o reconhecimento de culpa.

Para delimitação das fontes normativas que balizam a análise crítica do caso, escolheu-se a Resolução n. 118/2014 e a Resolução n. 181/2017, as duas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o art. 28-A do CPP (redação dada pela Lei n. 13.964/2019), a Resolução n. 225/2016 e a Resolução n. 288/2019, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Algumas disposições desses textos merecem menção, a fim de se possibilitar ao leitor acompanhar a avaliação do caso, criando sua própria chave de interpretação.

A primeira norma a prever o ANPP no Brasil foi a Resolução CNMP n. 181/2017 (art. 18), mas não se pode desconsiderar que esse texto possui ancoragem na Política Nacional de Incentivo à Autocomposição desenhada para o Ministério Público pela Resolução CNMP n. 118/2014, que, publicada em data precedente, tanto prestigia as soluções negociadas na área penal como reconhece as práticas restaurativas dentre os *instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas*.

Logo a seguir, em 2019, o ANPP restou introjetado no CPP, ganhando *status* legal, com a redação do art. 28-A. Do art. 28-A do CPP, extraem-se os pressupostos positivos (*caput*) e negativos (§ 2º) do ANPP. São pressupostos cumulativos positivos: a) existência de procedimento investigatório; b) não ser o caso de arquivamento dos autos; c) pena mínima cominada inferior a 4 (quatro) anos e o crime não ter sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa; d) confissão formal e circunstanciada da prática do crime.

Segue o rol dos negativos: 1) não se tratar de crime de menor potencial ofensivo, hipótese em que seja cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais; 2) não se tratar de investigado reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais preteritas; 3) não ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos

anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e 4) não se tratar de crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

No mesmo dispositivo legal, constam as condições que podem ser ajustadas cumulativa ou alternativamente no acordo: 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 Código Penal; IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 46 do 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.

Como já dito, há pontos de controvertida constitucionalidade no arcabouço normativo do ANPP, em especial quanto à necessidade de confissão formal e circunstanciada da prática do crime. Todavia, este texto não cuida da análise das normas que estruturam o instituto; não se situa no plano abstrato, mas o contrário: investiga a adequação teórica e normativa de experiência prática em curso na unidade judiciária acima individualizada. A intencionalidade da apresentação das normas neste tópico limita-se a indicar o referencial normativo básico em que se pautará a análise crítica do caso estudado.

Concluindo os contornos do arcabouço normativo, estão os diplomas que incorporam a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário (Resolução CNJ n. 225/2016) e a Política Institucional do Poder Judiciário para promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade (Resolução CNJ n. 288/2019).

Nos termos da Resolução CNJ n. 225/2016, a Justiça Restaurativa constitui-se como *um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência*, e, por meio do procedimento restaurativo, *os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado*.

Para o procedimento restaurativo, a mesma normativa do CNJ (art. 1º) estabelece a seguinte forma:

I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos; II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por

entidades parceiras; III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e suas implicações para o futuro.

A teor da Resolução CNJ n. 225/2016, a aplicação de procedimento restaurativo pode ocorrer de forma alternativa ou concorrente com o processo convencional, norma que vem ao encontro do presente estudo sobre prática de ANPP Restaurativo. Nesse ponto, a resolução recomenda que as *implicações ser consideradas, caso a caso, à luz do correspondente sistema processual e objetivando sempre as melhores soluções para as partes envolvidas e a comunidade* (§ 2º do art. 1º).

Ainda na Resolução n. 225/2016, o CNJ enumera como características orientadoras da JR: *a corresponsabilidade, a reparação dos danos, o atendimento às necessidades de todos os envolvidos, a informalidade, a voluntariedade, a imparcialidade, a participação, o empoderamento, a consensualidade, a confidencialidade, a celeridade e a urbanidade* (art. 2º).

O mesmo texto normativo segue, nos parágrafos do art. 2º, especificando alguns requisitos: a) é necessário que as partes reconheçam, ainda que em ambiente confidencial incomunicável com a instrução penal, como verdadeiros os fatos essenciais, sem que isso implique admissão de culpa em eventual retorno do conflito ao processo judicial; b) é condição fundamental para que ocorra a prática restaurativa, o prévio consentimento, livre e espontâneo, de todos os seus participantes, assegurada a retratação a qualquer tempo, até a homologação do procedimento restaurativo; c) os participantes devem ser informados sobre o procedimento e sobre as possíveis consequências de sua participação, bem como do seu direito de solicitar orientação jurídica em qualquer estágio do procedimento; d) todos os participantes deverão ser tratados de forma justa e digna, sendo assegurado o mútuo respeito entre as partes, as quais serão auxiliadas a construir, a partir da reflexão e da assunção de responsabilidades, uma solução cabível e eficaz visando sempre o futuro; e) o acordo decorrente do procedimento restaurativo deve ser formulado a partir da livre atuação e expressão da vontade de todos os participantes, e os seus termos, aceitos voluntariamente, conterão obrigações razoáveis e proporcionais, que respeitem a dignidade de todos os envolvidos.

Poucos meses antes do ANPP ser introduzido no CPP, pela inclusão do art. 28-A, o CNJ publicou a Resolução n. 288, de 15 de junho de 2019, definindo a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, que bem acomoda o novel instituto processual penal. Essa política pública adota por finalidades, dentre outras: I – a redução da taxa de encarceramento mediante o emprego restrito da privação de liberdade, na forma da lei; II – a subsidiariedade da intervenção penal; III – a presunção de inocência e a valorização da liberdade; IV – a proporcionalidade e a idoneidade das medidas penais; V – a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos; VI – a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo

com a comunidade; VII – o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes; VIII – a restauração das relações sociais, a reparação dos danos e a promoção da cultura da paz [...]

Diante da robustez desse conjunto normativo, Godoy, Machado e Delmanto (2020, p. 6), afirmam a possibilidade de aplicação da JR no ANPP e comentam que *não se deve negar apoio à efetiva aplicação da JR no processo penal brasileiro*, uma vez que *a aplicação da JR no Brasil encontra total apoio do CNJ, que por sua vez embasou-se em Resoluções da ONU, a ponto de ter sido reconhecida como uma Política Nacional no âmbito do Poder Judiciário*.

Para análise e problematização do caso selecionado para estudo, adota-se, ainda, referencial teórico com vertentes confluentes: justiça consensual penal e justiça restaurativa. Assim definidos os pilares normativos e teóricos do ANPP Restaurativo, entendido como acordo celebrado com aplicação de JR, prossegue-se com o estudo do caso.

3 ESTUDO DE CASO NA JUSTIÇA FEDERAL

A delimitação da esfera federal como ambiente para seleção da amostra deste estudo impacta fortemente em aspectos do ANPP Restaurativo. A Justiça Federal não julga atos infracionais e contravenções penais (PAULSEN, 2017, p. 23-32), ocupando-se, em regra, dos crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, suas autarquias ou empresas públicas, nos termos do art. 109 da Constituição Federal (CF).

São comuns iniciativas de práticas restaurativas envolvendo perfis infanto-juvenis ou conflitos referentes à família no âmbito da Justiça Estadual, dentre inúmeras outras hipóteses em que pessoas e relacionamentos são violados. Contudo, os NPRs federais são desafiados a ajustar a JR a violações que vitimizam diretamente apenas determinada ficção jurídica, que personifica interesses de toda a sociedade (vítima difusa/mediata).

De pronto, os NPRs federais são implantados com provocação dúplce: desenvolver práticas restaurativas no âmbito do Poder Judiciário, a par da Justiça Criminal tradicional, vez que ainda não normatizada a derivação¹ total dos casos; e, ainda, compor uma solução em que as obrigações do ofensor sejam adequadas e suficientes para suprir as necessidades de uma vítima difusa.

Importa lembrar que as práticas restaurativas são essencialmente desenvolvidas mediante a promoção de diálogo, em experiências de fala e escuta, que estima a participação de todos os envolvidos na situação de conflito e violência.

No âmbito da competência criminal federal, a conduta danosa atinge diretamente a sociedade como titular de bens, serviços e interesse públicos. Sua participação em práticas restaurativas no NPR-CEJUC de Uberaba tem sido viabilizada pela inclusão de vítima sub-rogada nos procedimentos, que são *personificações simbólicas que visam trazer para o diálogo informações, histórias, narrativas, de modo a esclarecer para o ofensor a potencialidade lesiva de sua conduta e possíveis consequências e extensões dos danos que sua conduta pode acarretar* (GONTIJO; FERNANDES, 2021).

A vítima sub-rogada é selecionada entre pessoas (agentes

públicos/colaboradores) que tenham relação com o contexto em que foi cometido o delito, para que sua narrativa seja condizente e coerente *com os objetivos perseguidos (conscientização, responsabilização ativa do ofensor, construção de acordo, etc.)* (GONTIJO; FERNANDES, 2021).

Após a análise dos ANPP Restaurativos em acompanhamento no NPR-CEJUC de Uberaba, selecionou-se para estudo, dentre os mais recentes, aquele que a prática teve a experiência executada em sua amplitude máxima, incluindo a participação de vítima sub-rogada. Assim, é possível analisar, de maneira mais completa, o procedimento adotado. O caso em exame trata de fatos que, em tese, são tipificados como crime licitatório (Lei n. 8.666/1993, art. 96, inciso II), uma vez que, após registro de preço em certame público, o ofensor, e seu sócio, entregou mercadoria falsificada à entidade pública contratante. Da proposta ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), extrai-se a suma dos fatos: instituição federal de ensino instaurou processo de licitação na modalidade de pregão eletrônico, do tipo menor preço unitário, para registro de preços, visando a aquisição de insumos de informática; o certame resultou no registro de preços apresentados pela empresa administrada pelos acusados, sendo formalizados três contratos de fornecimento de insumos e expedidas notas de empenho; após a entrega do material, realizou-se exame técnico, por meio de especialista certificado nos produtos contratados, resultando na conclusão de que eram falsificados; a mesma conclusão foi atestada por laudo de perícia criminal forense; a empresa substituiu os produtos. Apenas um dos envolvidos preencheu os requisitos para oferta de ANPP, cujo rito será analisado a seguir. Com relação ao outro, o MPF ofereceu denúncia, seguindo-se o desmembramento dos autos.

3.1 O PERCURSO RESTAURATIVO

Da análise do caso selecionado, extraiu-se que a via de ingresso do ANPP no NPR-CEJUC de Uberaba é a distribuição da proposta às Varas Mistas locais, o que tem sido feito com pedido expresso de submissão do caso a sessões restaurativas prévias à finalização do ajuste, nas hipóteses em que presentes os requisitos objetivos e subjetivos previstos no art. 28-A do CPP.

Na petição ministerial, descrevem-se os fatos e indica-se a que tipo penal, em tese, se adequa (no caso estudado: art. 96, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 – fraude licitatória) e que o objetivo da remessa é qualificar a proposta, possibilitando o ajuste das condições previstas nos incisos I a V do art. 28-A do CPP.

Após a derivação (encaminhamento dos autos pelo juiz processante ao CEJUC), o NPR adotou o seguinte fluxograma procedimental: a equipe multidisciplinar estudou o caso; realizou atos preparatórios (agendamentos e convites); providenciou várias sessões restaurativas prévias (com o ofensor; reservadamente com a representante da vítima, no caso, instituição de ensino federal); promoveu o encontro entre o representante da vítima e o ofensor. Esses encontros foram sumariados em atas, submetidas ao crivo dos participantes, que expressamente anuíram com a juntada aos autos eletrônicos públicos.

A equipe multidisciplinar responsável pela condução do procedimento é composta por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, sendo, no caso es-

tudado, dois membros com formação na área de Serviço Social, um na área de Psicologia e um na área de Direito. Essa composição inclui agentes voluntários.

No NPR-CEJUC em Uberaba, as sessões restaurativas seguem a estrutura dos processos circulares, agregando técnicas de comunicação não-violenta (ROSENBERG, 2006) e de escuta qualificada, com vistas a amparar o ofensor a participar ativa e conscientemente da construção das cláusulas do futuro acordo. A equipe busca qualificar a proposta pela participação de representante da sociedade (vítima sub-rogada), com o fito de que sejam consideradas todas as interrelações do caso e que o ANPP Restaurativo efetivamente dissolva a raiz do conflito e atenda às necessidades dos envolvidos. As sessões são estruturadas incluindo cerimônias de abertura e fechamento, assunção consensual de compromissos de conduta, rodízio de bastão/objeto de fala que marca a oportunidade de fala dos participantes, coordenação por facilitador capacitado e tomada de decisões consensuais, seguindo os elementos-chave que Kay Pranis (2019) vislumbra para a construção de um espaço seguro para os processos circulares.

As sessões são momentos em que há o compartilhamento respeitoso de informações, de vivências e a revelação de expectativas. Buscam alinhavar as condições mais adequadas para que o ANPP seja celebrado de forma horizontalizada e contemple as necessidades de todos os envolvidos. A tomada de decisão consensual refere-se às condições entendidas como adequadas para serem sugeridas como cláusulas do ANPP, sopesando o dano e as repercussões dele decorrentes com as possibilidades e necessidades do próprio ofensor.

Importa lembrar que as práticas restaurativas são essencialmente desenvolvidas mediante a promoção de diálogo, em experiências de fala e escuta, que estima a participação de todos os envolvidos na situação de conflito e violência.

No caso em estudo, a fraude licitatória exigiu a substituição dos produtos adquiridos, delongando indevidamente o procedimento de compra do material de consumo. A oitiva do representante da vítima foi importante para delimitar os danos decorrentes da conduta do ofensor, quais sejam: transtornos na logística do consumo do material e prejuízos decorrentes da renovação da licitação (custo e reflexos do retrabalho). Ainda se oportunizou à vítima sub-rogada a sugestão de condições para inserção no ANPP como reparatórias e preventivas de recidiva.

Após sessões prévias reservadas com cada envolvido, seguiu-se à aplicação da metodologia restaurativa Vítima-Ofensor-Comunidade (VOC), ou seja, encontro vítima (sub-rogada, no caso), ofensor e comunidade, em que os participantes expuseram suas narrativas, colaborando para reflexões recíprocas e autorresponsabilização do ofensor.

Das atas, extraem-se alguns registros de relevo: I) a equipe multidisciplinar anotou que, já na sessão prévia, o ofensor reconheceu os fatos essenciais do conflito narrado nos autos, possibilitando que o procedimento restaurativo fosse realizado de maneira satisfatória, observando-se o disposto no § 1º do art. 2º

da Resolução n. 225/2016 do CNJ; II) o restaurando apontou a esposa como o principal apoio, permanecendo a seu lado durante a travessia do procedimento restaurativo; III) no encontro vítima e ofensor, as partes dialogaram e, em conjunto, debateram sobre as consequências de práticas análogas ao fato danoso, tanto para empresas e instituições, quanto para o Estado e a sociedade; IV) a construção das medidas de reparação foram feitas em conjunto, o que incluiu a rede de apoio do restaurando (sua esposa); V) o restaurando e a esposa relataram que o percurso restaurativo durante o procedimento judicial promoveu fortalecimento de vínculos entre eles e possibilitou terem novas perspectivas enquanto agentes formadores de opinião em suas comunidades e colaboradores da construção de uma sociedade mais próxima e fraterna.

O procedimento restaurativo culminou com a elaboração de plano de ação individualizado, contendo orientações, sugestões e encaminhamentos com vistas à não recidiva do fato danoso, observados o sigilo, a confidencialidade e a voluntariedade da adesão dos envolvidos no referido plano, nos exatos termos da Resolução CNJ n. 225/2016 (art. 8º, §6º).

Esse plano de ação foi incorporado em parecer técnico multidisciplinar, seguindo os autos para finalização do ANPP, o que ocorreu em audiência perante o juiz processante, para reajustes na proposta ministerial e homologação, observadas as regras do art. 28-A do Código de Processo Penal.

Em geral, esses reajustes limitam-se a adequar as condições do ANPP, antes genéricas, especificando-as conforme as indicações decorrentes do procedimento restaurativo, acolhendo-se o parecer como contemplativo das necessidades de todos os envolvidos.

Homologado o ANPP, o caso retornou ao NPR-CEJUC, responsável por acompanhar o cumprimento do acordado, realizar encaminhamentos do cumpridor à rede de apoio conveniada (conforme condições ajustadas), relatar futuras necessidades de readaptação (por mudança de domicílio, por exemplo) e, ao fim e ao cabo, devolver os autos para parecer ministerial e extinção.

3.2 A SOLUÇÃO DO CONFLITO PENAL POR LENTES MULTIFOCAIS

Da análise dos aspectos estratégicos e jurídicos extraídos do caso estudado, é possível afirmar a confluência entre o instituto do ANPP e a JR.

Conforme visto, o ANPP estudado refere-se a fatos que, em tese, são tipificados como crime licitatório (Lei n. 8.666/93, art. 96, inciso II), uma vez que, após registro de preço em certame público, o ofensor entregou mercadoria falsificada à entidade pública contratante.

Para inteira compreensão dos danos patrimoniais e morais decorrentes dessa conduta, importa rememorar que, no âmbito da Administração Pública, a licitação é um procedimento democrático de eleição de prestadores de serviços e fornecedores de bens, respeitando-se os princípios gerais, norteadores dos atos do Poder Público (NUCCI, 2009, p. 843), como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com esteio no próprio texto constitucional (art. 37, *caput* e inciso XXI, CF).

A conduta típica descrita no art. 96, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 refere-se à fraude licitatória vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada, cuja ocorrência é própria da fase de execução do contrato ad-

ministrativo, que é o *ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público* (CARVALHO FILHO, 2007, p. 160, – destaque no original).

Essa relação contratual possui certas peculiaridades, como formalismo, comutatividade, confiança recíproca (*intuitu personae*) e bilateralidade. E, em razão do interesse público subjacente, adota regime jurídico distinto do que rege contratos entre particulares. No contrato administrativo, a Administração assume posição preponderante, e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade (CARVALHO FILHO, 2007, p. 163).

A vítima desse crime é o Estado (Fazenda Pública/sociedade), na condição de consumidor de bens e produtos afetos à realização de suas atividades; e o ofensor é o empresário-fornecedor da mercadoria falsificada/deteriorada.

Como outras condutas que têm como vítima a Administração Pública (sociedade), o dano não se esgota no aspecto patrimonial. O interesse público alberga valores imateriais de continuidade dos serviços públicos, integridade no trato da coisa pública (erário), garantia de acesso democrático à contratação com a Fazenda Pública (lealdade e igualdade concorrencial), dentre inúmeros outros que justificam um regime contratual distinto do vigente entre particulares. Assim, a objetividade jurídica dos delitos cometidos em face da Administração Pública tutela bem jurídico supraindividual, o regular funcionamento das atividades públicas, a moralidade pública e extrapola o aspecto da lesão patrimonial.

Por decorrência, a celebração de ANPP Restaurativo deve levar em conta que os crimes cometidos contra a Administração Pública afetam o regular desempenho das *tarefas conferidas ao Estado – direta ou indiretamente – , voltadas à satisfação das necessidades essenciais da sociedade, conforme os parâmetros constitucionais* (SOUZA, 2019, p. 90).

Esse desiderato do ANPP é bem atendido quando os facilitadores do NPR realizam a mediação entre vítima-ofensor-comunidade, como demonstrou o caso estudado. A esse respeito, Pallamolla entende que essa *mediação sem dúvida representa uma forma holística de encarar o delito* e argumenta que a técnica traz os *implicados para o cerne da discussão a fim de que participem do processo de justiça e troquem experiências, e com isso auxilia as partes a compreenderem a dimensão social do delito* (2009, p. 110).

A responsabilização por meio da reparação do dano é ponto unívoco entre o ANPP e as práticas restaurativas, figurando como primeira condição a ser inserta no acordo, a teor do art. 28-A, inciso I, CPP, e como princípio da JR (nos termos do art. 2º da Resolução CNJ n. 225/2016). E rege-se pelas balizas da necessidade e suficiência, valorizadas por ambos os institutos.

Ao enumerar os elementos para a instauração de práticas restaurativas, o CNJ (2020, p. 93-94) afirma que tais *elementos buscam conduzir à responsabilização de todos os envolvidos em um caso de conflito ou violência*, e destaca que *na falta de responsabilização, há uma tendência de que se mantenham ou intensifiquem as situações ameaçadoras, defensivas e de intolerância devido às incertezas e riscos expostos na situação*.

A aplicação de práticas restaurativas durante a realização do

ANPP é defendida pela literatura como via adequada para uma reparação do dano mais ampla e abrangente, uma vez que *não se limita a uma reparação exclusivamente pecuniária (como definido nos arts. 63 e 387, inciso IV, do CPP)*, contemplando *uma verdadeira reparação do dano social ou mesmo das relações sociais, com viés integral, inclusive dos danos psicológico e emocional decorrentes da prática do crime* (GODOY; MACHADO; DELMANTO, 2020).

Com vistas a promover essa responsabilização de forma consentânea com as necessidades dos envolvidos, atentando-se para o aspecto *sui generis* do interesse público lesado, é de extrema relevância que a equipe de facilitadores, além da formação em JR, tenha conhecimento jurídico para prestar as informações adequadas às pessoas e contribuir para a celebração de um acordo consensual efetivamente restaurativo.

No caso estudado, o plano de ação individualizado considerou, para formular a proposta de reparação dos danos, aspectos patrimoniais, emocionais, educativos e a moralidade pública. Além disso, o percurso restaurativo também contribuiu para provocar reflexões sobre a eticidade do exercício das atividades empresariais, entre concorrentes e no trato com a coisa pública. Em outro contexto, sem lesão direta a bem jurídico supraindividual, a formação da equipe multidisciplinar exigirá suporte epistêmico distinto.

A esse respeito, o Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 95) reconhece a interdisciplinaridade como característica importante da JR, *por considerar a complexidade dos problemas e necessidade de abordagens mediante a convergência, cooperação e combinação adequada de diferentes olhares e saberes*, não se podendo renunciar ao conhecimento jurídico (dever-ser) quando as práticas são vivenciadas no âmbito do sistema de justiça.

A participação da vítima sub-rogada colaborou para o processo de autoconscientização e assunção ativa de sua responsabilidade pelo ofensor, agregando a narrativa sobre os reflexos da conduta lesiva na sociedade, titular do interesse público lesado.

A despeito de a lei prever a intimação da vítima somente sobre a homologação do acordo, sua participação nas tratativas do ANPP, enriquece o procedimento e potencializa seus resultados. A esse propósito, ponderam Godoy, Machado e Delmanto (2020, p. 6):

Com isso, ao invés de se realizar um acordo apenas formal, de reparação meramente pecuniária dos danos, sem maior significado para a vítima e para os demais envolvidos (ofensor e demais atingidos, como familiares e comunidade), acredita-se que a aplicação da JR no ANPP trará resultados restaurativos mais significativos, o que se coaduna perfeitamente com a atual Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, prevista na Resolução 225 do CNJ.

A aplicação de práticas restaurativas na fase de ajustamento das cláusulas do ANPP potencializa a consensualidade estimada para a avença. Embora o legislador tenha garantido ao investigado o respeito a sua voluntariedade, não há como desconsiderar o desequilíbrio de poderes entre o Ministério Público e o ofensor. A submissão do acordo à homologação judicial foi a via eleita para verificação da adequação e suficiência do ajuste

e para se coibir eventual abusividade. No entanto, esse controle judicial não tem o condão de agregar empoderamento, consensualidade e voluntariedade às tratativas, aptidão própria do procedimento restaurativo.

Quanto ao cumprimento do ANPP, interessa mencionar a crítica de parte da literatura à execução do ANPP na Vara de Execuções Penais (VEP), tal como arquitetado pelo legislador. Cunha (2021, p. 155) afirma que o ANPP *não deveria ser executado na VEC, pois não tem como objeto sanção imposta pelo Estado, mas condições voluntariamente pactuadas pelas partes*, e defende que o acordo *composto de condições não continuadas* deve ser fiscalizado pelo juiz da homologação, *dispensando a remessa do ajuste ao juiz da execução*.

A experiência federal de Uberaba-MG incorpora a essa arquitetura o NPR-CEJUC, que participa com protagonismo tanto da fase das tratativas, aplicando as técnicas restaurativas para apoiar os envolvidos na especificação das condições do ANPP, como da fase de execução, acompanhando e apoiando o cumprimento do ajustado, quando as condições consistirem em obrigações que se prolonguem no tempo. A razão de a equipe multidisciplinar persistir acompanhando o caso defluiu da visão sistêmica que reconhece à execução igual importância das fases anteriores, prestigiando-a com mesma atenção e cuidados, com vistas à otimização dos resultados. E, por óbvio, a interveniência da equipe do NPR contribui para que eventuais ajustes intercorrentes sejam implementados prontamente, antes que ensejem substancial descumprimento do ANPP e a deflagração de ação penal.

A percepção final que se tem é que o procedimento adotado no caso em acompanhamento no NPR-CEJUC de Uberaba em tudo espelha o que a literatura indica como procedimento restaurativo típico, em que:

devem ser asseguradas às partes as informações necessárias sobre as etapas do procedimento e as consequências de suas decisões, sem excluir a garantia de suas seguranças física e emocional; o sigilo de todas as discussões levadas a efeito durante a prática restauradora; e a redação do eventual acordo em termos claros e precisos, devendo o mesmo ser razoável, proporcional e líquido, com a previsão das formas para se garantir seu cumprimento e a fiscalização das condições nele instituídas (ACHUTTI, 2009, p. 74).

Este é o resultado promissor do ajuste de lentes multifocais: as práticas restaurativas devotam atenção às necessidades e especificidades das pessoas envolvidas, dando-lhes visibilidade e empoderamento, o que reverbera na horizontalidade e no equilíbrio entre os envolvidos na busca da solução criativa e consensual para o ANPP, desde as tratativas até o cumprimento final do avençado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como abstraído das atas lavradas pelo NPR-CEJUC, o procedimento restaurativo adotado observa as disposições da Resolução CNJ n. 225/2016, sendo adequadamente ressaltados: o sigilo, a confidencialidade e a voluntariedade das sessões; o entendimento das causas que contribuíram para o conflito; as consequências que o conflito gerou e ainda poderá gerar e o valor social da norma violada pelo conflito.

Não pairam dúvidas de que o enfoque restaurativo dado ao

caso examinado compreendeu todos os elementos listados na normativa do CNJ e atendeu às diretrizes do art. 28-A do CPP.

Observa-se que o ANPP Restaurativo restou implantado guardando coerência com seus pilares teórico-normativos: preenchimento dos pressupostos legais positivos e negativos; adesão voluntária ao procedimento restaurativo; consensualidade no ajuste das condições; humanização do rito e individualização do ajuste; compartilhamento de reflexões sobre os danos e valores violados; autorresponsabilização; reparação de danos decorrentes dos fatos; atenção às necessidades dos envolvidos.

As principais lições extraídas do estudo do caso uberabense sinalizam que o modelo de ANPP Restaurativo lá implantado é passível de replicação país a fora e tem seu êxito decorrente do engajamento dos sujeitos do Sistema de Justiça (Procuradores da República, Magistrados e Defensores), da presença de equipe multidisciplinar formada em práticas restaurativas e de rede de apoio que contemple os encaminhamentos adequados ao atendimento das legítimas necessidades da vítima e do ofensor. Desse modo, a utilização de valores e práticas próprios da JR no procedimento do ANPP aproxima os modelos da JR e da justiça penal consensual, extraindo-se daí uma abordagem com amplo potencial de satisfazer os interesses da persecução penal e, sobretudo, de tratar o conflito penal de maneira mais abrangente.

NOTAS

- 1 Entende-se por derivação a remessa de caso distribuído perante a Vara Criminal para o Núcleo de Práticas Restaurativas, que seria total quando o procedimento restaurativo ensejasse a extinção imediata do feito.

REFERÊNCIAS

- ACHUTTI, Daniel. *Modelos contemporâneos de justiça criminal: justiça terapêutica, instantânea, restaurativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. 122 p.
- BRASIL. [Código de Processo Penal (1941)]. *Código de Processo Penal*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De15689Compilado.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.
- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana (coord.) et al. *Manual de gestão para as alternativas penais*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. 336 p. (Série justiça presente. Coleção alternativas penais). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.
- BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6304/DF*. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5843708>. Acesso em: 15 set. 2022.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed., rev., ampl. e atual. até 05.01.2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 1056 p.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução CNJ n. 225, de 31 de maio de 2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160827202007275f1efbf0faa.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução CNJ n. 288, de 25 de junho de 2019*. Define a política institucional do Poder Judiciário

para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_288_25062019_02092019174344.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches. *Pacote anticrime*: Lei 13.964/2019: comentários às alterações no CP, CPP e LEP. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora: JusPodivm, 2021. 416 p.

GODOY, Guilherme Augusto Souza; DELMANTO, Fabio Machado de Almeida; MACHADO, Amanda Castro. A justiça restaurativa e o acordo de não persecução penal. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 28, v. 1, n. 330, p. 4-7, maio 2020. Edição Especial: Lei Anticrime. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/40/288>. Acesso em: 31 mar. 2022.

GONTIJO, Ana Carla de Albuquerque Pacheco; FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. Vítima sub-rogada: um olhar empírico sobre a participação da vítima nos crimes de competência da Justiça Federal. In: ORTH, Gláucia Mayara Niedermeyer; GRAF, Paloma Machado (org.) *Sulear a justiça restaurativa: tecendo diferentes práxis a partir do sul global*. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2021. No prelo. Disponível em: https://www.academia.edu/60742015/vitima_sub_rogada_um_olhar_empirico_sobre_a_participacao_da_vitima_nos_crimes_de_competencia_da_justica_federal. Acesso em: 8 abr. 2022.

MENDONÇA, Andrey Borges de; CAMARGO, Fernão Pompêo de; RONCADA, Katia Herminia Martins Lazarano. Acordo de Não Persecução Penal e a Justiça Restaurativa: mais um passo no caminho da transformação social. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; SILVA NETO, Manoel Jorge e; MOTA, Helena Mercês Claret da; MONTENEGRO, Cristina Rasia; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Direitos fundamentais em processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União*. Brasília, DF: ESMPU, 2020, p. 65-93. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao>. Acesso em: 31 mar. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 1216 p.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 2009. 210 p.

PAULSEN, Leandro. *Crimes federais*. São Paulo: Saraiva, 2017. 451 p.

PRANIS, Kay. *Processos circulares de construção de paz*. Tradução de Tônia Van Acker. 4. ed. São Paulo: Palas Athena, 2019. 104 p.

ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. Tradução de Mário Vilela. 4. ed. São Paulo: Ágora, 2006. 285p.

SOUZA, Luciano Anderson de. *Crimes contra a administração pública*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 303 p.

Artigo recebido em 6/7/2022.

Artigo aprovado em 7/8/2022.

Rosimeire Ventura Leite é Juíza de Direito em Campina Grande – PB e professora do PPGPD/Enfam, com Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Bolonha, Itália. Doutora em Processo Penal pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora GP/Enfam *Poder Judiciário, direitos fundamentais e jurisdição penal*.

Fátima Aurora Guedes Afonso Archangelo é Juíza Federal e Coordenadora do Centro Judiciário de Conciliação da Subseção Judiciária de Uberaba (MG). Mestranda em Direito e Poder Judiciário pelo PPGPD/Enfam. Integrante do GP/Enfam *Poder Judiciário, direitos fundamentais e jurisdição penal*.