

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ELIZANDRA PAULA HARTMANN

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: A RESOLUÇÃO 181/2017 DO
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**SÃO PAULO
2019**

ELIZANDRA PAULA HARTMANN

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: A RESOLUÇÃO 181/2017 DO
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Artigo apresentado ao curso de graduação
em Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie como requisito para obtenção do
título de bacharel(a) em Direito.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Ana Flávia Messa.

SÃO PAULO
2019

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: A RESOLUÇÃO 181/2017 DO
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Artigo apresentado ao curso de graduação
em Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie como requisito para obtenção
do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Flávia Messa
Orientadora (Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Prof. Dr. Everton Luiz Zanella
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Marcelo Luiz Barone
Universidade Presbiteriana Mackenzie

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Ana Flávia Messa, pela atenção e por compartilhar seu conhecimento no processo de orientação.

Agradeço aos meus amigos pela força e incentivo presentes ao longo desses cinco anos de curso.

Aos meus queridos pais e irmãos que, estiveram ao meu lado nesse período de formação, proporcionando e incentivando os meus estudos.

INDÍCE DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ações de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
DC	Decreto-Lei
LC	Lei Complementar
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: A RESOLUÇÃO 181/2017 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

The agreement of not penal prosecutio: Resolution 181/2017 of the national council of the Public Ministry

Elizandra Paula Hartmann¹

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Resumo. As investigações criminais têm papel fundamental na persecução penal, pois reúnem elementos necessários para averiguar a materialidade e autoria de uma infração penal. Sua realização, segundo preceito constitucional se dá por meio da Polícia Judiciária, mas excepciona, a outros agentes essa atribuição, a exemplo do Ministério Público. Acerca disso, se travou na doutrina conflitos envolvendo a constitucionalidade do Ministério Público promover investigações, que só teve fim com a resposta do Supremo Tribunal Federal. Afim de regulamentar as investigações, foi criada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº 181/2017, que além de, instituir diretrizes para aperfeiçoar o procedimento investigativo, incluiu dispositivo que promove um acordo entre o indiciado e o Ministério Público.

O presente artigo tem como fundamento a análise acerca do acordo de não persecução penal, promovido pelo Ministério Público, através de um recorte temporal, acerca da sua constitucionalidade à luz dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, e sua conformação com a Resolução 181/2017.

Palavras-chave: Investigações criminais - Ministério Público – Resolução 181/2017 – Acordo

Abstract: The criminal investigations has the fundamental role prosecution penal, to get together the necessary elements to prove the materiality and authorship of penal infraction.

According to constitutional precept, it is made by Justice Police, but it excepts it for others agents attribution, as example Public Ministry. About it, doctrine conflict

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM. Participante do Grupo de Estudos de Combate ao Crime Organizado: orientadores Ana Flávia Messa e Everton Luis Zanella, da Faculdade de Direito da UPM. E-mail: Elizandra_ph@hotmail.com

constitutionality by Public Ministry to promote investigation, that only finished with the answer made by Federal Court of Justice.

To promote the investigation regulamentation, National Council of Public Prosecutions, resolution 181/2017, created it; it determinates the guidelines and includes a device to promote an agreement between the indicated person and Public Ministry.

This article has the function to make an analysis about the agreement of not penal prosecution made by Public Ministry, during a period, using the Federal constitution and others laws, by conformation of Resolution 181/2017.

Keywords: criminal Investigations - Public Ministry - Resolution 181/2017 - Agreement

Sumário: Introdução. 1. Investigação Criminal: pontos básicos. 1.1 Conceito. 1.2 Natureza Jurídica. 1.3 Finalidade. 1.4 Competência. 1.5 Forma. 1.5.1 Comissões Parlamentares de Inquérito. 1.5.2. Investigações Militares 1.5.3. Investigação pelo Ministério Público. 2. Atuação Externa do Ministério Público na Investigação Criminal. 2.1 Conceito. 2.2 Finalidade. 2.3 Fundamento Jurídico. 3. Investigação Criminal conduzida pelo Ministério Público. 3.1 Argumentos Desfavoráveis. 3.1.1 Ausência de Previsão Constitucional. 3.1.2 Do monopólio da Investigação pela Polícia Judiciária. 3.2 Argumentos Favoráveis. 3.2.1 Teoria dos Poderes Implícitos. 3.2.2 Universalização das Investigações. 3.3 Investigação Criminal à luz do entendimento do STF sobre o tema. 4. A Resolução 181/2017. 4.1 Acordo de não persecução penal. 4.2 Inconstitucionalidade do Acordo de não persecução penal. 4.2.1 Da ausência de força normativa das resoluções do CNMP. 4.2.2 Da Usurpação de Competência privativa da União. 4.2.3 Da indisponibilidade do ajuizamento da ação penal. 4.3 Da constitucionalidade do Acordo de não persecução penal. 4.3.1 Da ausência de violação ao art. 22, I, da Constituição Federal. 4.3.2 Do acordo sobre a perspectiva do investigado. 4.3.3 Princípio da Mitigação da obrigatoriedade da Ação Penal. 4.3.4 O Acordo e o modelo de Justiça Consensual. Conclusão. Referências.

Introdução

Diante do novo cenário trazido pela atuação direta do Ministério Público na fase de investigação criminal, institui-se o Acordo de não Persecução Penal, e com ele, envolveu-se inúmeros questionamentos acerca da sua constitucionalidade.

Nesse viés, para tecer considerações acerca do tema, se faz necessário uma revisão dos assuntos que permeiam o objeto deste estudo.

Inicialmente, se faz uma análise dos elementos que compõe a Investigação Criminal, por meio de uma conceituação e de suas peculiaridades.

Analizamos a atuação do Ministério Público enquanto agente do controle externo da atividade policial cuja finalidade se resume em fiscalizar a investigação criminal conduzida pela autoridade policial.

Se fez ainda, uma análise da investigação criminal conduzida diretamente pelo agente do Ministério Público, na qual, foi considerado um marco histórico, pois pôs fim as discussões doutrinárias que permeiam sua constitucionalidade.

Verificou-se ainda, a Resolução 181/2017 que instituiu as diretrizes da investigação criminal pelo Ministério Público e inseriu o instituto do acordo de não persecução penal.

Encerrando-se, apresenta as conclusões acerca do tema discutido no presente artigo.

1. Investigação Criminal: pontos básicos

1.1 Conceito

Ocorrido a infração penal, surge para o Estado a pretensão de punir, que se traduz por meio da sanção penal, para tanto, deverá percorrer um caminho, que se inicia com a instauração da investigação criminal e culmina na propositura da ação penal e os atos que se seguem, que é conhecido pelo nome de *Persecutio Criminis* ou Persecução Penal.

Segundo ensina Nicolitt, “a persecução é a atividade do Estado que busca a repressão das infrações penais, cujo Estado, titular do direito de punir só poderá exercê-lo mediante o devido processo legal.”²

Nesse íterim, Aury Lopes, define a investigação criminal,

[...] a investigação criminal consiste no conjunto de atividades desenvolvidas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime, com caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal, e que pretende averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato, aparentemente delituoso, com o fim de justificar o processo ou o não processo.³

² NICOLITT, André Luiz. **Manual de Processo Penal**. 5º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Pág.169 - 170

³ Jr. Aury Lopes. **Direito Processual Penal**. 11ª ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2014. p. 275

A forma de registro da investigação criminal se faz por meio de alguns instrumentos, quais sejam, o inquérito extrapolicial, Boletim de Ocorrência, auto de apreensão e a forma mais comum, será por meio do inquérito policial.

O Código de Processo Penal de 1941, a investigação criminal, adotou a denominação de Inquérito Policial, em clara alusão ao órgão encarregado da atividade,⁴ qual seja, a autoridade policial.

Assim, a competência para a realização da investigação criminal, a luz do artigo 144 da Constituição Federal, complementado pelo artigo 4º do Código de Processo Penal é por meio da Polícia Judiciária, que é composta pelos órgãos da Polícia Federal, Polícia Civil, e a Polícia Militar.

Com o advento do artigo 2º, §6º da Lei 12.830/2013, a investigação criminal passa a ser dividida em duas fases, sendo a primeira de natureza inquisitorial, e a segunda fase, de natureza acusatória. A primeira fase é a investigação criminal, por meio da qual será feita a colheita de provas até o indiciamento do suspeito. A segunda fase, inicia-se o momento processual, na qual o indiciado, e não mais suspeito, passa a condição de Réu de uma ação penal.⁵

1.2 Natureza Jurídica

O Inquérito Policial é ato administrativo, utilizado na fase processual, cuja finalidade será a de instruir o Ministério Público, cujas informações possam culminar na propositura da ação penal.

Para Aury Lopes Jr,

[...] o Inquérito Policial tem sua origem na *notitia criminis* ou mesmo na atividade de ofício dos órgãos encarregados da segurança pública. Formalmente é considerado um ato administrativo, instaurado pelo Delegado de Polícia, quando da ocorrência de um fato aparentemente delituoso.⁶

A referida natureza deriva do artigo 4ª do Código de Processo Penal, ao dispor que, a polícia judiciária será composta pelas autoridades policiais no território de suas

⁴ Ibid. p. 278.

⁵ Artigo DPP. **Investigação Criminal, Processo Penal e Constituição Federal: o princípio da**
prévia investigação criminal. Arquivo PDF. p. 8<
www.adpf.org.br/adpf/imagens/noticias/chamadaPrincipal/6596_art.pdf> Acesso em: : 30 abr. 2019.

⁶ Júnior. Aury Lopes. Op. cit., pág.290 - 294

respectivas circunstâncias, cuja finalidade será de apurar a autoria das infrações penais.⁷

Segundo ensinamento de Sérgio Marques de Moraes Pitombo,

[...] pode-se definir o inquérito policial como um procedimento administrativo de natureza cautelar, tendente a apurar o fato que aparenta ser ilícito e atípico, buscando-se a prova de sua materialidade e a averiguação de todas as circunstâncias, bem como os indícios de sua respectiva autoria, co-autoria ou participação mediante investigação e instrução criminal, sempre à luz dos direitos e garantias individuais.⁸

1.3 Finalidade

A Investigação Criminal Preliminar constitui momento importante da persecução penal, na medida em que, reúne elementos que irão contribuir para a convicção do órgão do Ministério Público acerca da viabilidade da ação penal.

Tanto é assim que ensina Alberto Machado,

A finalidade do inquérito, como se pode inferir da sua própria definição, é mesmo apurar o fato criminoso, as suas circunstâncias e autoria. Já a destinação desse procedimento, ou seja, a sua utilidade prática no processo penal, tal como estabelecido pelo art. 12 do CPP, é servir de base para a denúncia ou queixa, ou seja, servir de suporte ou lastro para a acusação contida na peça inaugural do processo.⁹

Para Paulo Rangel,

O inquérito tem valor apenas informativo, pois não visa emitir nenhum juízo de valor sobre a conduta do autor do fato, que, apontado no inquérito como tal, passa a ser tratado como indiciado. Assim, sua finalidade, é preparar os elementos necessários que possibilitem ao titular da ação penal, seja pública ou privada, a descrição correta, na peça exordial, dos elementos objetivos, subjetivos e normativos que integrem a figura típica.¹⁰

⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. ([Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995](#))

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm> Acesso em: 30 abr. 2019.

⁸ SILVA, Marcio Cesar Fontes. A investigação criminal, a polícia Judiciária e o Ministério Público. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7155/1/Dissertacao%20Marcio%20Cesar%20Fontes%20Silva.pdf>> cita Sergio de Moraes Pitombo. Pág. 106. 2006. Acesso em: 28 abr. 2019

⁹ MACHADO. Antonio Alberto. **Curso de Processo Penal**. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2012. Pag. 89 - 90

¹⁰ RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 5ª Ed. Rio de Janeiro/RJ: LUNEN JURIS. 2002. p.66

Nas palavras de Euclides Ferreira da Silva Junior,

[...]o inquérito policial trabalha com indícios, ou seja, com elementos ou dados que poderão levar a outros elementos e dados que, no conjunto acabam por fornecer uma visão dos fatos sem que tenha caráter de prova.¹¹

1.4 Competência

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, caput, estabeleceu que a segurança pública constitui dever do Estado, cumprindo às polícias federal, rodoviária federal, ferroviária, federal, civil, militar e ao corpo de bombeiros zelarem pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.¹²

O artigo 4º do Código de Processo Penal dispõe que cabe a Polícia Judiciária a presidência do inquérito policial, que é exercido pelas autoridades policiais dentro do território de respectivas circunscrições, com o intuito de apuração de fatos.¹³

Nas palavras de Ana Flávia MESSA,

A investigação criminal é conduzida por um órgão estatal. Em regra, compete à polícia judiciária (Polícia Civil ou Federal), conforme atribuições de cada uma. Em caráter excepcional, a investigação criminal pode ser conduzida por uma autoridade administrativa, desde que expressamente autorizada por lei, como no caso das infrações criminais de natureza militar investigadas pela Polícia Judiciária Militar, que é constituída pelas autoridades militares e seus auxiliares.¹⁴

Sobre a Polícia, José Afonso da Silva explica que:

[...] é o órgão administrativo na qual se atribui, exclusivamente a função de evitar a alteração da ordem jurídica, cuja atividade se distingue em administrativa e a de segurança, esta compreende a polícia ostensiva e polícia judiciária.¹⁵

Nas palavras de José Reinaldo Guimarães Carneiro,

¹¹ SILVA, Euclides Ferreira da Junior. **Curso de Direito Processual Penal**. São Paulo/SP: Oliveira Mendes. 1997. p. 40

¹² CARNEIRO. José Reinaldo Guimarães. **O ministério Público e suas investigações Independentes**: Reflexões sobre a existência de monopólio na busca da verdade real. São Paulo. Ed. Malheiros. 2007. P.123 - 124.

¹³ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. ([Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995](#)). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm> Acesso: 30 abr. 2019.

¹⁴MESSA. Ana Flávia. **Curso de Direito Processual Penal**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Pág. 255 - 256

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014. p.792

A polícia administrativa atua na limitação dos direitos individuais, visando-se à preservação dos interesses sociais, isto é, coletivos, sendo desenvolvida, em regra, pela Administração Pública. A polícia de segurança (polícia judiciária), por seu turno, constitui: "(...) ramo da administração pública encarregado de manter a ordem e a segurança da sociedade pela vigilância e repressão do crime, no interesse do indivíduo e do Estado. É o braço penal da sociedade e a sua função primacial é a defesa do bem comum e da ordem social."¹⁶

Para Demercian e Maluly, às funções que a Polícia Judiciária exerce, ainda, que funções secundárias, constituem em:

a) fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; b) realizar diligências requisitadas pelo Juiz e pelo Ministério Público (art 13, II) c) cumprir mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias (art.13, III e 320 do CPP); d) representar acerca da prisão preventiva (art. 13, IV, CPP) e prisão temporária (Lei nº 7.960/89). Com o advento da Lei nº 12.403/2011, incumbe também, a Polícia Judiciária, na fase investigativa, representar autoridade judiciária para a adoção de medidas cautelares diversas da prisão (art.282, §2º, do CPP).¹⁷

1.5 Forma

Verificada a ocorrência de uma infração penal, diversos são os procedimentos de investigação que se apresentam, segundo Guilherme Madeira Dezem pode-se destacar:

[...] Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), inquérito judicial, investigações a cargo do Ministério Público tanto as penais como as feitas por meio de inquérito civil, o termo Circunstanciado, as investigações pelo COAF, sendo o mais usual, o inquérito policial, procedido pela Polícia Judiciária.¹⁸

O artigo 4ª do Código de Processo Penal dispõe que, o inquérito policial será conduzido, em regra, pela autoridade policial. Todavia, no parágrafo único do dispositivo, traz como exceção, a competência de outras autoridades administrativas para instaurar e realizar o inquérito policial.¹⁹

¹⁶ CARNEIRO. José Reinaldo Guimarães. Op. cit., p. 124 - 125

¹⁷ DEMERCIAN, Pedro. MALULY, Jorge Assaf. **Curso de processo penal**. 9ª ed. São Paulo: Forense, 2014. P. 38- 39- 40.

¹⁸ DEZEM. Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017. p. 147 - 148.

¹⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. [\(Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995\)](#)

Segundo Guilherme Madeira Dezem,

Essas formas de investigação não se excluem podendo até mesmo haver mais de uma investigação preliminar sobre o mesmo fato e ao mesmo tempo.²⁰

Vejamos alguns exemplos mais comuns admitidos abaixo:

1.5.1 Comissão Parlamentar de Inquérito

Prevista no artigo 58, §3º da Constituição Federal, dispõe poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, mediante requerimento de 1/3 de seus membros, em conjunto ou separadamente, para a apuração de fato determinado, e prazo certo, , sendo que suas conclusões quando afirmarem a existência de um delito, serão remetidas ao Ministério Público para que promova a respectiva ação penal.²¹

1.5.2 Investigações Militares

Será presidida pelas autoridades militares, cuja finalidade será apurar a existência de crime de alçada da Justiça Militar.²²

1.5.3 Investigações pelo Ministério Público

Tem por intuito a instauração da investigação de infrações penais pelo órgão do Ministério Público, sem a intermediação do órgão policial.

2. Atuação Externa do Ministério Público na Investigação Criminal

2.1 Conceito

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm> Acesso em: 30 abr. 2019.

²⁰ DEZEM. Guilherme Madeira. Ibid. p. 147

²¹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

²² BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm> Acesso em: 30 abr. 2019.

Constitui uma das funções institucionais do Ministério Público a de promover o controle externo da atividade investigativa da Polícia Judiciária, conforme prevê o artigo 129, VII, da Constituição Federal.

As funções institucionais do Ministério Público constituem as atividades intrinsecamente próprias da instituição, dentre as quais, se encontra a atividade de controle externo das investigações criminais.

Rodrigo Régnier Chemim Guimarães explica que,

O controle externo deve ser compreendido como um conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia, na prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais.²³

Ao Ministério Público é dado poderes para requisitar o acesso aos registros de ocorrências, e demais documentos, elaborados pelas instituições policiais, aos atos praticados no trabalho de investigação e aos resultados obtidos.²⁴

Convém salientar que, a atividade de controle externo exercida pelo Ministério Público decorre do sistema de freios e contrapesos previsto no regime democrático, e que não pressupõe subordinação ou hierarquia dos organismos policiais aos membros do *Parquet*, mas estão sujeitos a sua fiscalização.²⁵

2.2 Finalidade

O Ministério Público enquanto órgão que promove o controle externo, acompanha e promove as devidas inspeções da atividade investigativa da Polícia Judiciária com o intuito de assegurar que a colheita de provas se faça sem atos arbitrários.

²³ GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. **O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Curitiba/PR: Juruá, 2002. P.64

²⁴ Ministério Público do Estado de Goiás. 2009. Manual Nacional do Controle Externo da atividade Policial. <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjIvMDIifNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2lhbC5wZGYiXV0/Manual_do_controle_externo_da_atividade_policial.pdf> Acesso em: 28 abr./2019

²⁵Ministério Público do Estado de Goiás. 2009. Manual Nacional do Controle Externo da atividade Policial. <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjIvMDIifNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2lhbC5wZGYiXV0/Manual_do_controle_externo_da_atividade_policial.pdf> Acesso em: 28 abr. 2019

Nesse diapasão, convém citar Demercian e Maluly que afirmam:

[...] atuação institucional nessa seara, vai além de uma fiscalização das atividades tendentes à persecução, cabendo ao Ministério Público reprimir eventuais abusos, mediante instrumentos de responsabilização pessoal (penal, cível e administrativa) e também zelar para que as instituições controladas disponham de todos os meios materiais para o bom desempenho de suas atividades inclusive, quando necessário, acionando judicialmente o próprio Estado.²⁶

Cabe ao Ministério Público acompanhar o trabalho da polícia, a fim de, evitar ofensas às garantias dos acusados, bem como orientar as apurações para que cumpram seu fim.²⁷

Marcellus Polastri afirma que,

[...] com efeito, já era, anteriormente à Constituição de 1988, legítima e necessária a atuação do Ministério Público em fase de inquérito, fiscalizando as diligências, orientando a Polícia Judiciária, complementando-o com peças ou declarações colhidas em seu gabinete, uma vez que é o *dominus litis* na ação penal pública e o fim do inquérito é justamente alicerçar a acusação, possibilitando ao parquet a propositura da ação penal.²⁸

Assim, de Acordo com a Resolução 20/2007, em seu artigo 4º, cabe ao Ministério Público, no exercício de suas atribuições de controle externo realizar, a) visitas ordinárias periódicas, quando necessárias, e visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis, militares, órgãos de perícia técnica, existentes em sua área de atribuição; b) examinar autos de inquérito policial, podendo extrair cópias e fiscalizar o seu andamento; c) fiscalizar destinação de inventários e o cumprimento de mandados de segurança; verificar cópia de boletins de ocorrência que não geraram a instauração do inquérito policial; d) contatar a autoridade responsável pela repartição em caso de irregularidades, ou a Corregedoria em caso de falta funcional e disciplinar; e) expedir recomendações, visando a melhoria dos serviços policiais.²⁹

²⁶ Ministério Público do Estado de Goiás. 2009. P. 41. Manual Nacional do Controle Externo da atividade Policial. <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjIvMDIifN TVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2IhbC5wZGYiXV0/Manual_do_Control_externo_da_atividade_policial.pdf> Acesso em: 28 abr.2019

²⁷ MESSA, Ana Flávia. **Curso de Direito Processual Penal**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 307

²⁸ LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério público e persecução penal**. 2 ed. São Paulo: Lumen Juris, 1998. 55 p.

²⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº20 alterada pelas Resoluções 65/2011, 98/2013, 113/2014 e 121/2015. 28 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7o_n%C2%BA_20_alterada_pelas_Resolu%C3%A7%C3%B5es-65-98_113_e_121.pdf> Acesso em: 28 abr. 2019

Em manual promovido pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dispõe que:

O controle externo será exercido sobre a instauração, o desenvolvimento e o resultado dos trabalhos persecutórios da polícia judiciária repressivo- preventivas desempenhadas pela polícia ostensiva e toda função atinente ao trato com o cidadão e a população em geral, salientando que tal controle não alcança a estrutura hierárquica ou os assuntos do âmbito administrativo interno da polícia.”

³⁰

Corroborando para esse entendimento Hugo Nigro Mazzilli afirma que:

“o controle externo que o Ministério Público deve ser exercido sobre a polícia e destina-se especialmente àquelas áreas em que a atividade policial se relaciona com as funções institucionais do Ministério Público, como, por excelência, a polícia judiciária e a apuração de infrações penais, quando exercida pela autoridade policial.” (MAZZILLI, p.108, apud CARNEIRO, p. 107, 2007). ³¹

2.3 Fundamento Jurídico

Segundo previsto no artigo 129, inciso VII da Constituição Federal, foi incluído entre as funções institucionais do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.³²

Para tanto, o dispositivo constitucional citado, por ser considerado norma de eficácia contida, demanda regulamentação por meio de dispositivos infraconstitucionais. Assim, foi implementado a Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 73/1993), a Lei orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) e a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (LC nº 734/93) que trataram do controle externo da polícia do Ministério Público.

Do mesmo modo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da Resolução nº 20/2007, disciplinou o controle externo do Ministério Público da União

³⁰ Ministério Público do Estado de Goiás. 2009. P. 41. **Manual Nacional do Controle Externo da atividade Policial**. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiZlsljwMTMvMDQvMjlvMDIifNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2IhbC5wZGYiXV0/Manual_do_Controlo_externo_da_atividade_policial.pdf > Acesso em: 28 abr.2019

³¹ CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **O ministério Público e suas investigações independentes**: reflexões sobre a inexistência de monopólio na busca da verdade real. São Paulo: Malheiros, 2007. p.107

³² DEMERCIAN, Pedro Henrique e MALULY, Jorge Assaf. **Curso de Processo Penal**. 9ª ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2014. p. 84

e dos Estados, por meio da regulamentação do artigo 9º da Lei Complementar nº 75 de 1993, e o artigo 80 da Lei nº 8.625/1993.

Em julgamento pela 1ª Turma do Supremo Tribunal de Justiça, ficou estabelecido que o controle externo da atividade policial, deve ser restringido à atividade judiciária, à luz do artigo 9º da LC 75/1993, na qual restou estabelecido que o Ministério Público só terá acesso a relatórios de inteligência emitidos pela PF e que detiverem relação com a investigação criminal.³³

3. Investigação Criminal conduzida pelo Ministério Público

Acerca da Investigação Criminal, muito se discute na doutrina a possibilidade de o Ministério Público promover, de forma independente, investigações, à luz dos preceitos constitucionais e da legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, a doutrina a muito tempo, promove longos embates, que culminou no surgimento de duas correntes acerca da constitucionalidade das investigações criminais conduzidas diretamente pelo Ministério Público.

A primeira corrente desfavorável questiona a investigação Criminal do Ministério Público, sob o fundamento de que contraria preceito constitucional acerca da Segurança Pública, pois, a competência para promover as investigações atribui-se a polícia judiciária exclusivamente, conforme prevê o artigo 144 da Constituição Federal.

Por outro lado, contrapondo-se as premissas anteriores, a corrente favorável à investigação pelo Ministério Público, sustenta que não há razão para delegar a competência de forma exclusiva a um único órgão, sendo certo que, o próprio artigo 4º do CPP, prevê como exceção, que outros órgãos administrativos conduzam a investigação criminal.

Provém analisar os argumentos doutrinários favoráveis e desfavoráveis, bem como, a análise do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da Investigação Criminal pelo Ministério Público.

³³ BARROS, Marco Antonio de. **Processo Penal: da investigação até a sentença**. Curitiba/PR: Juruá, 2019. p. 190

3.1 Dos Argumentos Desfavoráveis

3.1.1 Ausência de Previsão Constitucional

O argumento sustentado por esta corrente, se pauta na interpretação gramatical do artigo 144 da Constituição Federal, na qual atribui, privativamente, o exercício da investigação criminal, pelos órgãos da Polícia.

Segundo Tourinho afirma que, deve prevalecer o entendimento de que,

[...] a Carta Magna, no art. 129, conferiu ao Ministério Público, dentre as inúmeras funções a de “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”. Não nos parece, *vênia petimus*, estejam, nesse inciso, incrustados poderes do Ministério Público para investigar, e sim de requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito. Requisitar diligências e não realizá-las. A função de investigar o fato infringente da norma diz o §4º do artigo 144 da Constituição Federal, é da Polícia.³⁴

Nota-se que, segundo o Autor, o artigo 129 da CF, não atribui poderes investigatórios ao Ministério Público, mas tão somente o ato de requisitar e acompanhar as diligências, da Polícia, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição Federal.

Para Guilherme de Souza Nucci, atribuir poderes instrutórios ao Ministério Público, é manobra que se mostra prejudicial para o nosso ordenamento jurídico, pois cria no Ministério Público, uma instituição superpoderosa, como se observa:

[...] o sistema processual brasileiro deve manter-se equilibrado, e harmônico, o que não ocorreria se fosse dado ao Ministério Público a possibilidade de presidência do inquérito policial, fato que criaria o que denominou de “instituição superpoderosa”. (NUCCI, p. 125 apud CARNEIRO, 2007, p. 91 e 92).³⁵

O Autor justifica alegando que,

[...] a investigação promovida pelo Ministério Público, não há por parte do investigado conhecimento de sua instauração, hipótese que não ocorre no inquérito policial pois, embora se trate de um procedimento sigiloso, permite-se às partes sua fiscalização (promotor de justiça e defensor do investigado ou indiciado), bem como o acompanhamento do trâmite da investigação pelo juízo competente. (NUCCI, p. 125 apud CARNEIRO, 2007, p. 91 e 92).³⁶

³⁴ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 345

³⁵ CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **O ministério Público e suas investigações independentes**: reflexões sobre a inexistência de monopólio na busca da verdade real. São Paulo: Malheiros, 2007. P.125

³⁶ CARNEIRO, *Ibid.*, p. 92

Por sua perfeita síntese, Sérgio de Moraes Pitombo, ressaltou que,

[...] a condução da atividade investigatória pelo Ministério Público prejudicaria, inclusive, a imparcialidade necessária à atuação do órgão, abrindo-se a possibilidade de produção de provas orientadas a fundamentar determinado propósito, concluindo o Autor que a “imparcialidade viciada desatende à justiça”.³⁷

Nesse diapasão, José Lisboa da Gama Malcher explica que:

O Ministério Público é o destinatário da investigação do crime e não o seu sujeito ativo, pois, na realidade dos Estados de Direito Democrático o Ministério Público é o guardião da Ordem Jurídica função que seria diminuída se, tendo que formar a opinião delicti diante de fatos investigados sob sua fiscalização lhe fosse dado, também, investiga-los.³⁸

3.1.2 Do Monopólio da Investigação pela Polícia Judiciária

A Constituição Federal de 1988 no artigo 129, inciso VIII, delega o exercício com exclusividade da investigação criminal à Polícia Judiciária.

Destarte, a participação do Ministério Público se dá quando, do controle externo da investigação e na propositura da ação penal, mas quando pretende ou realiza a investigação penal diretamente extrapola os limites atribuídos na Constituição Federal.

Segundo José Lisboa da Gama Malcher dispõe que,

[...] artigo 4º do Código de Processo Penal atribui expressamente tal reserva de investigação às autoridades policiais integrantes da Polícia Judiciária, e ao Ministério Público cabe o destinatário da investigação do crime.³⁹

Ao corroborar esse entendimento Guilherme de Souza Nucci, é categórico em afirmar que:

A constituição foi clara ao estabelecer as funções da polícia - federal e civil – para investigar e servir de órgão auxiliar do Poder Judiciário – daí o nome de polícia judiciária – na atribuição de apurar a ocorrência e autoria de crimes e contravenções penais (art.144, CF). Ao Ministério Público foi reservada a titularidade da ação penal, ou seja, a exclusividade no seu ajuizamento, salvo excepcional caso reservado à vítima, quando a ação penal não for intentada no prazo legal (art.5º, LIX, CF). nota-se, ainda, que o art. 129, inciso III, da Constituição

³⁷ CARNEIRO, Ibid., p. 92

³⁸ MALCHER, José Lisboa da Gama. **O Ministério Público e a Investigação Criminal**. 4 de julho de 2012. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI158858,71043-O+Ministerio+Publico+e+a+investigacao+criminal>> Acesso em: 29 abr. 2019

³⁹ MALCHER, José Lisboa da Gama. **O Ministério Público e a Investigação Criminal**. 4 de julho de 2012. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI158858,71043-O+Ministerio+Publico+e+a+investigacao+criminal> >. Acesso em: 26 abr. 2019

Federal, prevê a possibilidade de o promotor elaborar o inquérito civil, mas jamais inquérito policial.⁴⁰

Na sua visão, segue explicando Nucci,

[...] ao Ministério Público cabe, tomando ciência da prática de um delito, requisitar a instauração da investigação pela polícia judiciária, controlar todo o desenvolvimento da persecução investigatória, requisitar diligências e, ao final, formar sua opinião, optando por denunciar ou não eventual pessoa apontada como autora. O que não lhe é constitucionalmente assegurado é produzir, sozinho, a investigação, denunciando a seguir quem considerar autor de infração penal, excluindo, integralmente, a polícia judiciária e, conseqüentemente, a fiscalização salutar do juiz.⁴¹

Por fim, para o presente argumento, o Ministério Público não detém competência para atuar como órgão investigatório, em face do disposto e preceituado na Constituição Federal, e mais, quem faria a fiscalização interna dessas investigações, se realmente foram conduzidas com imparcialidade.

3.2 Dos Argumentos favoráveis

3.2.1 Teoria dos poderes implícitos

Os defensores dessa atribuição, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, sustentam que o artigo 129 da Constituição Federal atribui implicitamente, competência ao Ministério Público para realizar investigações criminais. Assim, quando o dispositivo constitucional atribui competência para promover a ação penal, importa em deferimento implícito dos meios que sejam necessários para a sua realização.

Segundo Ministro Celso de Mello, acerca da teoria dos poderes implícitos afirma que o dispositivo:

[...] tem precedente o caso McCULLOCH v. MARYLAND (1819) da Suprema Corte dos Estados Unidos, estabelece “a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”.(MS 26.547 – MC/DF, Rel. Min. Celso De Mello, j. 23.05.2007, DJ 29.05.2007) ⁴²

⁴⁰ NUCCI. Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 8ª ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2011. P. 152.

⁴¹ NUCCI. Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 8ª ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2011. P. 152.

⁴² LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 156

Alexandre de Moraes sobre a teoria dos poderes implícitos, dispõe que,

[...] no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que expressamente limitadas, consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas à proibições e limites estruturais da Constituição Federal.⁴³

Conforme anotou Pedro Lenza,

A “teoria dos poderes implícitos, quando o texto constitucional outorga competência explícita a determinado órgão estatal, implicitamente, pode-se interpretar, dentro de um contexto de razoabilidade e proporcionalidade, que a esse mesmo órgão tenham sido dados os meios necessários para a efetiva e completa realização dos fins atribuídos.”⁴⁴

Para Natália Masson, se a Constituição Federal confere o poder de o Ministério Público para promover a ação penal, defere que os atos investigatórios que antecedem, possam ser realizados por este também. Como se observa:

A Constituição Federal conferiu ao Ministério Público a atribuição de promover, privativamente a ação penal pública (art. 129, I), atribui ao órgão, também, os meios necessários para o exercício desta função, dentre eles a possibilidade de realizar atos investigatórios, a fim de reunir provas que fundamentem a acusação.⁴⁵

3.2.2 Universalização das Investigações

A presente tese, afirma que a investigação criminal não pode ser entendida como patrimônio funcional exercido exclusivamente pela Polícia Judiciária.

De acordo com o artigo 144, §4º da Constituição Federal, não se pode considerar que, procedimento investigatório criminal seja vedado, caso não seja conduzido, exclusivamente pelo Delegado de Polícia.

Segundo Marco Antonio de Barros,

[...] em verdade, não há que se falar em exclusividade de função policial, pois as atribuições da Polícia Judiciária e do Ministério Público são complementares e não excludentes entre si.⁴⁶

⁴³ MASSON, Nathália. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 1077 - 1078

⁴⁴ LENZA, Pedro. Op. Cit. p.774

⁴⁵ MASSON, Nathália. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 1077 - 1078.

⁴⁶ BARROS, Marco Antonio. **Processo Penal: da investigação até a sentença**. Curitiba: Juruá, 2019. p. 193

Corroborando os argumentos, Paulo Rangel assevera acerca da investigação que,

[...] o exercício da função investigatória preliminar é inerente à exclusividade da ação penal pública, sendo possível ao Ministério Público, assim, preceder as investigações que forem necessárias à apuração dos fatos criminosos, especialmente frente à ausência de atividade investigatória conduzida pela Polícia Judiciária.⁴⁷

Nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli,

Enquanto a Constituição deu exclusividade à Polícia Federal para desempenhar as funções de Polícia Judiciária da União, o mesmo não se fez quanto à Polícia Estadual (CF. art. 144, §1º, IV e §4ª); de outro, o Ministério Público tem poder investigatório previsto na própria Constituição, poder este que não está obviamente limitado à área não penal (art. 129, VI e VIII). Seria um contrassenso negar ao único órgão titular da ação penal pública, encarregado de formar a opinio delicti e promover o juízo a defesa do jus puniendi do Estado Soberano (...), a possibilidade de investigação direta de infrações penais, quando isso de faça necessário.⁴⁸

Convém destacar Aury Lopes que ensina que, acerca da titularidade da investigação criminal, em momento algum, foi atribuída de forma exclusiva a Polícia Judiciária pela Constituição Federal:

[...] a Constituição Federal de 1988 em momento algum atribuiu à Polícia Judiciária a titularidade exclusiva da investigação criminal, destacando em seus ensinamentos que o legislador quando pretende fixar a exclusividade de competências, o faz de forma expressa e inequívoca.⁴⁹

Segundo Demercian, a prevenção da criminalidade é interesse de todos e não pode ser delegado exclusivamente aos órgãos da Polícia:

[...] a adequada investigação criminal tem por fundamento, não só o exercício responsável e profícuo da ação penal, como também a garantia da segurança pública como dever do Estado e direito de responsabilidade de todos. Isso porque a prevenção da criminalidade obviamente não interessa, apenas aos órgãos de polícia ou à Segurança Pública.⁵⁰

⁴⁷ CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **O ministério Público e suas investigações independentes**: reflexões sobre a inexistência de monopólio na busca da verdade real. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 99

⁴⁸ DEMERCIAN, Pedro Henrique e MALULY, Jorge Assaf. **Curso de Processo Penal**. 9ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 90 e 91

⁴⁹CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. *Ibidem*, p.103.

⁵⁰ DEMERCIAN, Pedro Henrique e MALULY, Jorge Assaf. **Curso de Processo Penal**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 92 - 93

Em parecer de Luiz Roberto Barroso, acerca do tema do monopólio das investigações, assinala que,

[...] o sistema constitucional não instituiu o monopólio da investigação criminal por parte da Polícia. A própria Constituição contempla hipóteses de investigação por outros órgãos, como ocorre, por exemplo, com as Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º) e com o Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art. 71). A legislação infraconstitucional prevê ainda outras hipóteses que sempre foram admitidas como constitucionais. Também não parece decorrer do texto constitucional uma vedação expressa ou implícita ao desempenho eventual da atividade investigatória por parte do Ministério Público. Com efeito, colhe-se na letra expressa do art. 129, IX, da Constituição a possibilidade de o Ministério Público desempenhar outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada “a representação judicial e a consultoria de entidades públicas”.⁵¹

3.2.3 Investigações pelo Ministério Público à luz do entendimento do STF

A questão envolvendo a atuação do Ministério Público como titular das investigações criminais gerou diversas discussões doutrinárias acerca da sua constitucionalidade.

No meio jurídico discutia-se sobre a possibilidade de o Ministério Público, enquanto titular privativo da ação penal, conduzir as investigações criminais, a exemplo disso, foi a proposta da PEC nº 37-A /2011, de autoria do Deputado Lourival Mendes, que tinha o intuito de restringir a atividade de investigação criminal privativamente aos órgãos da Polícia Federal e Civil dos Estados e do Distrito Federal, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição Federal.

No ano de 2009, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema quando julgou o Habeas Corpus nº 91.661/PE, sobre Relatoria da Min. Ellen Gracie, que envolvia pedido de trancamento de ação penal, sob o fundamento que não seria legítima as investigações conduzidas pelo Ministério Público. Nessa ocasião, restou consignado que era possível que o órgão do Ministério Público Promovesse a colheita de elementos de prova, para determinar a materialidade dos fatos, sem que isso retirasse as atribuições previstas à Polícia Judiciária, do artigo 129 e 144 da Constituição Federal.⁵²

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. **Investigação pelo Ministério Público. Argumentos Contrários e a Favor. A síntese possível e necessária.** 2004 Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/parecer_barroso_-_investigacao_pelo_mp.pdf> Acesso em: 02 mai. 2019

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF – HABEAS CORPUS: HC 91661/PE. Julgamento 10.03.2009. Relator: Ellen Gracie. Disponível em: <

O fim da controvérsia ocorreu em 14 de maio de 2015 quando o Supremo Tribunal Federal, julgou o Recurso Extraordinário 593.727/MG de relatoria de Min. Cézár Peluso, com redatória do Min. Gilmar Mendes, pedido de declaração judicial, que a investigação criminal deveria ser promovida exclusivamente pela Polícia Federal, tendo em vista o que consta do §4º, do artigo 144 da Constituição Federal.

Nesse julgamento, a ministra Rosa Weber em seu voto afirmou que, a colheita de provas não é atividade exclusiva da polícia, contudo o poder de investigação do Ministério Público dever ter limites. A Ministra Cármen Lúcia acompanhou, afirmando que, as competências da polícia e do Ministério Público não são diferentes, mas complementares, e quanto mais as instituições atuarem em conjunto melhor.⁵³

A tese vencedora foi a de que o Ministério Público tem competência para promover as investigações criminais, e produz efeitos de repercussão geral:

[...] O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.⁵⁴

A pretensa decisão buscou consolidar a atividade investigativa do Ministério Público, desde que respeitado dos direitos dos investigados, e consignou que, a atuação Ministerial ocorreria em caráter subsidiário à da Polícia e somente em casos extraordinários.

Em seu voto, o Ministro Celso de Melo destacou:

Porém, convém advertir que o poder de investigar do Ministério Público não pode ser exercido de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais. A atividade de investigação, seja ela exercida pela

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3607441/habeas-corporus-hc-91661-pe>> Acesso em: : 30 abr. 2019

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593.727/ MG. Acórdão. Julgamento 14 mai. 2015. Relator: Cézár Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563>> Acesso em: : 30 abr. 2019.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. 14 de maio de 2015. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563>> Acesso em: 30 abr. 2019.

Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle.

Daí, o entendimento de que as investigações realizadas pelo Ministério Público devam ser, necessariamente, subsidiárias, ocorrendo, apenas, quando não for possível, ou recomendável, se efetivem pela própria polícia. [...] ⁵⁵

4. A Resolução 181/2017

Foi aprovada em 7 de agosto de 2017, a Resolução 181, que revogou a Resolução 13/2006, e passou a regular a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal pelo Ministério Público.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público instaurou Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 1/2017, com o objetivo de levantar sugestões e apresentar propostas de aperfeiçoamento da fiscalização das Corregedorias e da Resolução 13/2006 que disciplina o Procedimento de investigação Criminal pelo Ministério Público (PICs).

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a criação da Resolução 181/2017 têm por objetivo tornar as investigações mais céleres, eficientes, desburocratizadas, informadas pelo princípio acusatório e respeitadoras dos direitos fundamentais do investigado, da vítima e das prerrogativas dos advogados. ⁵⁶

O órgão usou como justificativa, o Julgamento nº 593.727/ MG do Supremo Tribunal Federal, que fixou em sede de Repercussão Geral, a tese favorável as investigações criminais pelo Ministério Público (PICs).

A finalidade da Resolução, foi de aperfeiçoar, o procedimento investigatório Criminal pelo órgão ministerial, afim de implementar o princípio acusatório, contrapondo-se ao modelo inquisitorial de investigação, adotado pelo CPP de 1941, e que se mostra arcaico e defasado.

Dentre as manifestações do Projeto 01/2017, o Promotor Thiago André Pierobom de Ávila, apontou que:

[...]o regramento da investigação criminal no modelo do CPP de 1941 se mostra arcaico e defasado, trata-se de um paradigma cartorário,

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593.727/ MG. Acórdão. p. 13 e 14. Julgamento 14 mai. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>> Acesso em: 30 abr. 2019.

⁵⁶BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 181 de 7 de agosto de 2017. <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181_2.pdf> Acesso em 30 abr. 2019.

burocrático, bacharelesco, não técnico, segmentado, desarticulado, revitimizando e não construtivo de políticas públicas.⁵⁷

Nas palavras do Promotor Thiago explica que, quando o Ministério Público,

[...]acompanha a investigação policial, ordinariamente falta ao Parquet a visão holística de seu papel como fiscal das políticas de segurança pública, de forma a induzir, a partir dos casos concretos, soluções macro, que permitam a construção de políticas públicas mais amplas direcionadas à efetiva resolução das causas (e não meramente dos efeitos) dos problemas sociais (problem-oriented policing).⁵⁸

Em busca de efetivar as investigações e promover respostas rápidas, em vista do princípio da efetividade que, dentre as propostas promovidas pela Resolução, foi apresentada a inserção de um instituto que permitia ao Ministério Público promover acordo com o indiciado, ao término das investigações criminais, e assim deixar de promover a ação penal.⁵⁹

Segundo, Alexandre Morais da Rosa, uma vez que,

a Resolução 181 “dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público”, o requisito para aplicação do acordo de não persecução penal é que o procedimento tenha origem na iniciativa do órgão ministerial.⁶⁰

Para tanto, foram ajuizadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Ordem dos Advogados do Brasil, duas Ações de Inconstitucionalidade (ADIs) de nº 5790 e 5793 no Supremo Tribunal Federal questionando os dispositivos da Resolução 181/2017.

Em resposta, data de 12/12/2017, o Conselho Nacional do Ministério aprovou algumas alterações nos artigos questionados da Resolução 181/2017, que culminou

⁵⁷ Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Pronunciamento Final em Procedimentos de Estudos. 2017. < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf > Acesso em: 30 abr. 2019. P.51-52

⁵⁸ Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Pronunciamento Final em Procedimentos de Estudos. 2017. < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf > Acesso em: 30 abr. 2019. P. 51-52

⁵⁹ ANDRADE, Mauro da Fonseca, BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa**. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77401>> Acesso em: 30 abr. 2019

⁶⁰ ROSA, Alexandre Morais da, BECKER, Fernanda. Conheça uma novidade de 2017: a resolução CNMP 181 viola a isonomia. Coluna. 29 dez. 2017. Consultor Jurídico. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-dez-29/limite-penal-novidade-2017-resolucao-cnmp-181-viola-isonomia> > Acesso em: 30 abr. 2019

na Resolução 183/2018. Contudo, as alterações promovidas não foram suficientes para pôr fim as controvérsias.

Assim, se faz uma análise do dispositivo, à luz do entendimento do STF, de preceitos constitucionais e da Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, acerca da sua legalidade.

4.1. O acordo de não persecução Penal

Preceitua o artigo 18 da Resolução 181/2017, que:

Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente. [...] ⁶¹

Afirma o Conselho Nacional do Ministério Público, que:

O acordo permite a possibilidade de o investigado cumprir espontaneamente e de forma voluntária parte das sanções restritivas de direito, que seriam impostas em uma sentença penal. ⁶²

Marco Antonio de Barros explica que, o acordo de não persecução penal será promovido ao final das investigações, e o arquivamento será objeto de reexame pelo órgão institucional:

[...] prevê os requisitos para que o procedimento investigatório criminal possa ser arquivado, se ao final da apuração não tiverem sido colhidos os elementos necessários para a propositura da ação penal, e nesse caso o arquivamento será submetido ao reexame no âmbito do controle interno institucional. ⁶³

Uma vez cumprido o acordo, o Ministério Público deixaria de ter interesse processual na propositura da ação penal, e estaria autorizado a promover o arquivamento da investigação. Nesse momento, o poder judiciário faria o controle

⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 181 de 7 de agosto de 2017. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181_2.pdf > Acesso em: 30 abr. 2019

⁶² Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Pronunciamento Final em Procedimentos de Estudos. 2017. < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf > Acesso em: 30 abr. 2019.

⁶³ BARROS, Marco Antonio de. **Processo Penal: da investigação até a sentença**. Curitiba: Juruá, 2019. p. 194

sobre os acordos, podendo provocar o Procurador-geral de justiça, com base no artigo 28 do CPP, quando realizados em desconformidade com os limites da resolução.⁶⁴

O conselheiro Lauro Nogueira em parecer, na proposição nº 1.00927/2017-69 que culminou na Resolução 183/2018, em seu voto sobre o artigo 18, dispõe que,

[...]como já debatido no âmbito da Resolução nº 181/2017, busca-se uma solução institucional para resguardar a persecução penal em juízo efetivamente para crimes mais graves. É, inclusive, determinação veiculada na ADPF 347 (MC) – a que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro.⁶⁵

O conselheiro Lauro Nogueira esclarece ainda, que acerca do acordo de não - persecução penal só poderá ser promovido, se

[...] serão submetidos a controle prévio do Poder Judiciário. Antes, esse controle era feito posteriormente. Além disso, o investigado deve seguir algumas condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente, para a celebração desses acordos, por exemplo: reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; e prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público.⁶⁶

Ademais, a Resolução determina que, fica proibido de celebrar acordo por ocasião da audiência de custódia, quando: I)for cabível a transação penal, nos termos da lei, II) quando o dano causado for superior a vinte salários mínimos ou a parâmetro diverso definido pelo respectivo órgão de coordenação, III) o investigado incorra em alguma hipótese prevista no art. 76, §2º da Lei nº 9.099/95, E IV) quando o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva.

Para Rogério Sanches em trecho de seu artigo, na qual se pronuncia sobre o tema dizendo que, em suma,

[...] não se vislumbra prejuízo à Justiça Pública/interesse público, porque sob a análise do custo-benefício trazido pelo instituto, fruto da onda consequencialista em que se encontra o direito atualmente, em

⁶⁴ Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Pronunciamento Final em Procedimentos de Estudos. 2017. < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf > Acesso em: 30 abr. 2019

⁶⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. PROPOSIÇÃO Nº 1.00927/2017-69. PARECER. pdf. 2017. < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/PROP_927_2017_69_-_Resolucao_181_-_Parecer.pdf> acesso em: 30 abr. 2019

⁶⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução decide casos em que pode propor acordo de não persecução penal. 30/01/2018. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10941-resolucao-decide-casos-em-que-o-mp-pode-propor-acordos-de-nao-persecucao-penal>> Acesso em: 30 abr. 2019

que já se reconhece a incapacidade do Judiciário dirimir, tempestiva e satisfatoriamente, todos os conflitos que a ele são levados, é muito mais vantajoso uma imediata decisão negociada, que cumpra a função dirimente do conflito do que uma decisão proferida ao longo de anos, incapaz de cumprir com as funções da pena e nem de recompor o sentimento social de validade das normas.⁶⁷

Corroborando, Rodrigo Leite Ferreira Cabral, afirma que,

[...] a resolução adotou o denominado princípio da oportunidade regrada, em que o Ministério Público somente pode celebrar o acordo, quando cumpridas determinadas condições. Assim, não existe liberdade discricionária (modelo americano) do Ministério Público, já que tem o dever de objetividade e moralidade. Além disso, deve observar os requisitos mínimos para o acordo, previstos no artigo 18 da Resolução 181/2017.⁶⁸

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) justificou que, o procedimento foi elaborado de acordo com os limites impostos pelo artigo 130-A, §2º da Constituição Federal e de acordo com o direito comparado que se utiliza desse procedimento informal de acordo penal, mesmo sem a previsão legal. Tomou como exemplo, a Alemanha que passou a desenvolver um procedimento informal de acordo penal, mesmo sem previsão em lei para tanto.⁶⁹

Segundo Marcellus Polastri, explica que,

a intenção do Conselho Nacional do Ministério Público, ao criar a Resolução, foi uma forma exercer o princípio da oportunidade pelo Ministério Público, pois dá poderes ao membro do Parquet de deixar de fazer a persecução penal nos casos de crimes com pena em abstrato máxima inferior a quatro anos e que não tenham sido cometidos mediante violência ou grave ameaça, desde que aceite o acordo pelo investigado, que passaria a cumprir as condições do art. 18 da Resolução, de forma cumulativa ou não, a critério do Ministério Público.⁷⁰

⁶⁷ CUNHA, Rogério Sanches. Ó SOUZA, Renne do. A legalidade do acordo de não persecução penal (Res. 181 do CNMP): uma opção legítima de política criminal. 14 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>> Acesso em: 30 abr. 2019

⁶⁸ CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **O acordo de não-persecução penal criado pela nova Resolução do CNMP**. 18 de setembro de 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-set-18/rodrigo-cabral-acordo-nao-persecucao-penal-criado-cnmp>> Acesso em: 03 mai. 2019

⁶⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Pronunciamento Final de Procedimento de Estudos. nº 01/2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf> Acesso em: 30 abr. 2019

⁷⁰ POLASTRI, Marcellus. **O chamado acordo de não persecução penal: uma tentativa de adoção do princípio da oportunidade na ação penal**. 05 de abril de 2018. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/04/05/o-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-tentativa-de-adoacao-do-principio-da-oportunidade-na-acao-penal-publica/>> Acesso em: 03 mai. 2019

Para Hugo Nigro Mazzilli, observa-se que, a tentativa do Ministério Público é uma forma de exercer o princípio da oportunidade, na qual, se faculta a obrigatoriedade da ação penal:

[...] o acordo encontra respaldo no princípio da oportunidade, na qual, o citado órgão estatal tem a faculdade, e não o dever ou a obrigação jurídica de propor a ação penal, quando cometido um fato delituoso. Essa faculdade se exerce com base em estimativa discricionária da utilidade, sob o ponto de vista do interesse público, da promoção da ação penal.⁷¹

4.2 Da inconstitucionalidade do Acordo de não Persecução Penal

4.2.1 Da ausência de força normativa das resoluções do CNMP

Apesar das alterações promovidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na Resolução 181/2017 que culminou na Resolução 183/2018, o acordo de persecução penal promovido pelo Ministério Público vêm sendo alvo de reiteradas críticas acerca da sua constitucionalidade, e resultou na interposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

A ADI nº 5790 ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros dispõe que a norma questionada invade competência legislativa, inovando em matéria penal e processual penal, além de violar os direitos e garantias individuais. Sustenta que, a resolução apresenta vício formal de inconstitucionalidade e material em outros dispositivos relacionados com os magistrados no procedimento investigatório.⁷²

Na ADI nº 5793 ajuizada Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sustenta que a norma extrapolou seu poder regulamentar inovando no ordenamento jurídico, afronta normas constitucionais, como usurpação de competência privativa da União e da instituição policial, extrapolação do poder regulamentar conferido ao Conselho Nacional do Ministério Público, ofensa aos princípios da reserva legal e da segurança jurídica (art. 5º, caput). Sustenta violação à indisponibilidade da ação penal, imparcialidade, impessoalidade, ampla defesa, contraditório, ampla defesa, devido processo legal e inviolabilidade de domicílio.⁷³

⁷¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O princípio da obrigatoriedade e o Ministério Público**. Disponível em:

<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI45299,91041O+principio+da+obrigatoriedade+e+o+Ministerio+Publico>> Acesso em: 03 mai. 2019

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358960>> Acesso em: 30 abr. 2019

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359581>> Acesso em 30 abr. 2019

Com efeito, dispõe o artigo 130-A, §2º da Constituição Federal de 1988, que confere o controle da atuação financeira e administrativa ao Conselho Nacional do Ministério Público, contudo, não defere competência para criar atos normativos, como é o caso do acordo de não persecução penal.

Em recente artigo publicado por Henrique de Rosa Ziesemer e Jádél da Silva Júnior apontam que, a Constituição Federal não autoriza o Conselho Nacional do Ministério Público a editar ato normativo, que possa de alguma forma inovar ou criar institutos usados pelo processo penal:

[...] o artigo 130-A, §2º da CF não dispõe em nenhum momento que ao Conselho Nacional do Ministério Público está autorizado a editar um ato normativo como é o acordo de não persecução penal. Com efeito, quando se refere a controle da atuação financeira e administrativa, passa longe da criação e inovação de figuras processuais penais no ordenamento jurídico pátrio, utilizadas em atividades típicas de processo penal como é o caso do referido acordo.

⁷⁴

Os Autores explicam que,

[...]reconhece-se o poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público, mas este não pode ir além do que a Constituição Federal delimita como competência.⁷⁵

Convém mencionar o Mandado Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, o STF, em situação semelhante, julgou a o artigo 3º da Resolução nº 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça, que dispunha sobre a regulação de cargos de direção e assessoramento de parentes de magistrados no Poder Judiciário.

Nesse julgamento, ficou reconhecido que a resolução era dotada de abstratividade, generalidade e impessoalidade, o que tornaria o ato normativo primário, contudo o Conselho Nacional de Justiça somente tem poder de editar os

⁷⁴ZIESEMER, Henrique da Rosa. SILVA, Jádél da Junior. **As persistentes inconstitucionalidades da Resolução 181 (e 183) do CNMP**. 02/2018. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/64178/as-persistentes-inconstitucionalidades-da-resolucao-181-e-183-do-cnmp> > Acesso em: 30 abr. 2019

⁷⁵ ZIESEMER, Henrique da Rosa. SILVA, Jádél da Junior. **As persistentes inconstitucionalidades da Resolução 181 (e 183) do CNMP**. 02/2018. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/64178/as-persistentes-inconstitucionalidades-da-resolucao-181-e-183-do-cnmp> > Acesso em: 30 abr. 2019

referidos atos, se estivessem de acordo com o artigo 103-B, §4º da CF que dizem respeito aos limites da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.⁷⁶

4.2.2 Da Usurpação de Competência privativa da União

Ademais, quando a Resolução propõe dispensar a propositura da ação penal, se faz em contrariedade ao artigo 22, I, da CF que dispõe ser prerrogativa da União legislar sobre processo penal, ocorre aqui, clara ofensa à Constituição na medida em que, incumbindo à lei federal, a Resolução usurpa competência da União para legislar sobre a matéria.

Corroborando a tese acima, Marcellus Polastri, explica que:

[...] o objetivo principal da citada resolução era a regulamentação da investigação penal pelo Ministério Público, o que se fazia necessário e até premente, mesmo porque a decisão do Pleno STF que reconheceu o poder investigatório do *parquet* apontou, de forma expressa, a necessidade desse disciplinamento. No entanto, surpreendentemente, o CNMP acabou por inserir na Resolução 181/2017 um instituto que não tem relação com o procedimento da investigação criminal, pois sua finalidade é abortar a própria instauração da ação penal, possibilitando que o Ministério Público deixe de oferecer a devida ação penal pública, caso obtenha um acordo com o autor da infração, na forma regrada da Resolução, tendo como alguns dos pressupostos para sua realização a “confissão” detalhada da prática do fato por ele e, se for o caso, a reparação do dano.⁷⁷

O Autor ainda afirma que,

[...] a norma administrativa invade a velha legislação do Código de Processo Penal para impor o exame de arquivamento com razões de pedir em um acordo não previsto em lei e na aplicação de pena restritiva sem devido processo legal, e desta feita impondo a um juiz competente, ou seja, aquele para o qual será distribuído o inquérito policial, o exame do arquivamento. Está-se alterando uma lei ordinária de processo penal e toda a sistemática do processo penal quando trata da persecução penal.⁷⁸

⁷⁶ ANDRADE, Mauro Fonseca. BRANDALISE, Rodrigo da Silva. 2017. Artigo. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa.** Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77401>> Acesso em: 01 mai. 2019

⁷⁷ POLASTRI, Marcellus. **O chamado acordo de não persecução penal: Uma tentativa de adoção do princípio da oportunidade na ação penal pública.** 05 de abril de 2018. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/04/05/o-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-tentativa-de-adocao-do-principio-da-oportunidade-na-acao-penal-publica/>> Acesso em: 30 abr. 2019

⁷⁸ POLASTRI, Marcellus. **O chamado acordo de não persecução penal: uma tentativa de adoção do princípio da oportunidade na ação penal.** 05 de abril de 2018. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/04/05/o-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-tentativa-de-adocao-do-principio-da-oportunidade-na-acao-penal-publica/>> Acesso em: 30 abr. 2019

4.2.3 Da Indisponibilidade do ajuizamento da Ação Penal

Segundo o artigo 129, I, da Constituição Federal, dentre os princípios institucionais do Ministério Público, cabe promover, de forma privativa a ação penal. Assim, se diante de um fato que, a seu juízo configure um ilícito penal, estará obrigado a promover a ação penal.

Deste decorre o princípio da obrigatoriedade, que segundo assevera Pacelli,

[...] estar obrigado à promoção da ação penal significa dizer que não se reserva ao Parquet qualquer juízo de discricionariedade, isto é, não se atribui a ele qualquer liberdade de opção acerca da conveniência ou da oportunidade da iniciativa penal, quando constatada a presença de conduta delituosa, e desde que satisfeitas as condições da ação penal.⁷⁹

Segundo Hugo Nigro Mazzilli,

pelo princípio da legalidade, obrigatória é a propositura da ação penal pelo Ministério Público, tão-só ele tenha notícia do crime e não existam obstáculos que o impeçam de atuar.⁸⁰

O mesmo autor explica que, no processo penal,

o legislador vedou a desistência da ação ou dos recursos pelo Ministério Público porque, como ele é o titular privativo da ação penal pública, se desistisse da ação ou do recurso, estaria aberta a porta para pressões e impunidade, até mesmo ou principalmente nos crimes mais graves, praticados pelas mais altas autoridades ou pelos mais ricos empresários. E como hoje, na ação penal pública, a legitimação ativa do Ministério Público exclui a de outros, ninguém poderia sucedê-lo ou substituí-lo diante da desistência efetuada.⁸¹

A Resolução ao prever que o Ministério Público promova acordo de não persecução, vai contrariamente ao que dispõe o artigo 129, I, da Constituição Federal e ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, cujo competência é privativa do Ministério Público para a instauração. Sendo certo, que apenas alguns casos excepcionais.⁸²

⁷⁹ PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. 18ª ed. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p. 126

⁸⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O princípio da obrigatoriedade e o Ministério Público**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI45299,91041O+principio+da+obrigatoriedade+e+o+Ministerio+Publico>> Acesso em: 02 mai. 2019

⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O princípio da obrigatoriedade e o Ministério Público**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI45299,91041O+principio+da+obrigatoriedade+e+o+Ministerio+Publico>> Acesso em: 02 mai. 2019

⁸² Op. Cit. p. 131

Se algum acordo devesse existir entre Ministério Público e o sujeito passivo da persecução penal, deveria ele se dar a partir do ajuizamento da acusação ou motivando o seu oferecimento (levando-se o acordo à apreciação judicial).⁸³

4.3 Da Constitucionalidade do Acordo de não Persecução Penal

Com o intuito de promover uma resposta mais célere as demandas judiciais, o Conselho Nacional do Ministério Público inseriu na Resolução 181/2017 o dispositivo da não persecução penal que, prevê uma negociação entre o Ministério Público e o acusado ao término do Procedimento Investigatório Criminal (PIC), que culminará na não instauração da ação penal.

Apesar de muito se questionar sobre a sua constitucionalidade, o instituto tem natureza jurídica de outros institutos já previstos no ordenamento jurídico Brasileiro, quais sejam, a transação penal, da suspensão condicional do processo e da colaboração premiada, que permitem que o Ministério Público negociar com o acusado uma pena restritiva de direitos e multa, quando a repercussão do ilícito na esfera individual do ofendido for de pequena relevância.

Nota-se que, conforme o artigo 18, da Resolução 181/2017, o referido dispositivo somente será pactuado quando não for cabível alguns dos institutos previstos no procedimento dos juizados especiais criminais, que devem prevalecer sobre o acordo de não persecução penal.

4.3.1 Da ausência de violação ao art. 22, I, da Constituição Federal

Acerca da constitucionalidade em face do respectivo inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, deve-se destacar o Julgamento da ADC nº 12 do Supremo Tribunal Federal que fixou a tese de que, as normas emanadas do Conselho Nacional de Justiça, que constituem em atos normativos primários, e estão subordinados diretamente às normas constitucionais e se equivalem a normas federais, de maneira semelhante às Resoluções da Justiça Eleitoral.

Na ocasião, foi julgado a constitucionalidade da Resolução nº 07 de 18/10/2005 do CNJ, na qual, restou consignado que, “O ato normativo que se faz de objeto desta

⁸³ ANDRADE, Mauro da Fonseca, BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa.** 2017. Artigo. Disponível em:< <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77401> > Acesso em: 03 mai.2019

ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04.”⁸⁴

Nesse sentido, o doutrinador Rodrigo Leite Ferreira Cabral, afirma que,

[...] o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as resoluções do CNJ (e portanto, também, as do CNMP) ostentam “caráter normativo primário” Assim, o CNJ e o CNMP, “o exercício de suas atribuições administrativas” ostentam o poder de “expedir atos regulamentares”. Esses, por sua vez, são atos de comando abstrato que dirigem aos seus destinatários comandos e obrigações, desde que inseridos na esfera de competência do órgão.” (STF - MS 27621).⁸⁵

No mesmo sentido, Francisco Dirceu Barros, dispõe quanto a constitucionalidade, que o argumento não se sustenta:

Primeiramente porque o próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADC nº 12, fixou a tese de que as normas emanadas do CNJ – e, pela mesma razão, as emanadas do CNMP – são atos normativos primários, ou seja, autônomos, abstratos e subordinados diretamente às normas constitucionais. Dessa forma, referidos atos equivalem a normas federais, de maneira semelhante às Resoluções advindas da Justiça Eleitoral. [...]”⁸⁶

O Autor segue afirmando que, mesmo que,

[...] não se tratasse de ato normativo primário, o tema desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público por meio de resolução não está diretamente relacionado ao direito processual, mas sim a procedimento anterior à instauração do processo. Assim, o acordo de não-persecução penal é anterior ao processo e, portanto, eventuais normas regulamentares desses atos não poderiam ser consideradas como de direito processual e violadoras do inciso I do art. 22 da Constituição Federal.⁸⁷

⁸⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade 12-6. Distrito Federal. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>> Acesso em: 08 mar.. 2019

⁸⁵ CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **O acordo de não-persecução penal criado pela nova Resolução do CNMP**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-set-18/rodrigo-cabral-acordo-nao-persecucao-penal-criado-cnmp>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁸⁶ BARROS, Francisco Dirceu. **Estudo completo do acordo de não-persecução penal e o novo procedimento investigatório criminal**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/09/20/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-ii/>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁸⁷ BARROS, Francisco Dirceu. **Estudo completo do acordo de não-persecução penal e o novo procedimento investigatório criminal**. Disponível em:

Corroborando com a tese, Ricardo Rangel de Andrade e Júlio Gonçalves Melo,

[...] o acordo de não persecução penal tem natureza de procedimento, assim, o Ministério Público só está disciplinando o modo de fazer, a forma de se encaminhar/colocar certas causas em juízo. Até este exato momento, não há processo. Como se estivesse a dizer: o acordo de não-persecução penal, quando couber, precede o exercício da ação penal. Não há inércia, mas, sim, o cumprimento da função institucional de modo menos coercitivo, por meio da precedência de resolução extrajudicial da infração cometida.⁸⁸

Por fim, Barros, destaca que:

não existe um Processo Penal formado, quando da celebração de eventual acordo de não persecução penal. A participação do Poder Judiciário é posterior e visa tão somente cancelar a tratativa anteriormente feita entre acusação e defesa.⁸⁹

4.3.2 Do acordo sobre a perspectiva do investigado

A proposta de Acordo de não persecução penal constitui em um direito fundamental emanado do §2º do artigo 5º da Constituição Federal.

Para Francisco Dirceu de Barros,

[...] cuida-se, portanto, de direito fundamental do réu, de modo que negar aplicação ao instituto seria, em última análise, negar um direito essencial do acusado e violar considerável gama de outros direitos igualmente fundamentais, como segurança jurídica, devido processo legal e razoável duração do processo.⁹⁰

O Autor segue dizendo que,

[...] desse modo, sendo o instituto da proposta de não-persecução penal tema diretamente relacionado ao *status libertatis* do autor do delito, não resta outra conclusão senão seu reconhecimento como direito fundamental.⁹¹

<<http://genjuridico.com.br/2017/09/20/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-ii/>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁸⁸ ANDRADE, Ricardo Rangel de. MELO, Júlio Gonçalves. **Acordo de não-persecução penal: aprofundamento da atuação negociada do Ministério Público e valorização da autonomia da vontade do investigado**. Artigo. 21 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/10/21/acordo-de-nao-persecucao-penal-aprofundamento-da-atuacao-negocial-ministerio-publico-e-valorizacao-da-autonomia-da-vontade-investigado/>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁸⁹ CUNHA, Rogério Sanches. BARROS, Francisco Dirceu. SOUZA, Renee do Ó. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018**. 2ª ed., Juspodvim, 2019. p.

⁹⁰ BARROS, Francisco Dirceu. **Estudo completo do acordo de não persecução penal e o procedimento investigatório criminal**. Artigo. 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/09/20/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-ii/>> Acesso em: 08 mai. 2019

⁹¹ BARROS, Francisco Dirceu. **Estudo completo do acordo de não persecução penal e o procedimento investigatório criminal**. Artigo. 20 de setembro de 2017. Disponível em:

Para Ricardo Rangel de Andrade e Júlio Gonçalves Melo,

[...] o acordo de não persecução penal, respeita a autonomia da vontade do próprio investigado. Pelo acordo, baseado na boa-fé e confiança recíprocas, ele pode determinar por si mesmo o que melhor lhe convier, preenchidos os requisitos exigidos pela norma. Além disso, evidencia-se menos gravoso porque livra o investigado do processo, que “impõe custos instantâneos ao pretendido réu. Custos muitas vezes maiores do que a incerta condenação legal. Não são impostos pelo juiz nem pela lei, nem pela lei. São custos colaterais.”⁹²

4.3.3 Princípio da Mitigação da obrigatoriedade da Ação Penal

Diferentemente, da doutrina processual penal tradicional, que defende a obrigatoriedade da ação penal, o acordo de não persecução penal, prevê uma forma de exercer o princípio da oportunidade pelo Ministério Público.

Segundo Francisco Dirceu de Barros,

[...] nenhum texto constitucional não traz previsão expressa ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, o que temos como previsão expressa, é o princípio da independência funcional dos Membros do Ministério Público, não havendo a mínima possibilidade jurídica do *parquet* ser obrigado a mover a persecução penal judicial, há uma conveniência justificada pela livre valoração do interesse público.⁹³

Assenta Barja de Quiroga (2014) citado por Rodrigo Leite Ferreira Cabral que:

A ideia importante da obrigatoriedade é a de que não pode o Ministério Público, sem justa causa, simplesmente abrir mão de dar uma resposta às investigações penais maduras e viáveis que se encontram em seu poder. Assim, tal interpretação deixa claro que, o Ministério Público não pode conceber favores ilegítimos para determinadas pessoas.⁹⁴

Sendo assim, ao Ministério Público não pode deixar de dar respostas as investigações criminais, mas não veda a mitigação da obrigatoriedade da ação penal,

<<http://genjuridico.com.br/2017/09/20/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-ii/>> Acesso em: 08 mai. 2019

⁹² ANDRADE, Ricardo Rangel de. MELO, Júlio Gonçalves. **Acordo de não-persecução penal: aprofundamento da atuação negocial do Ministério Público e valorização da autonomia da vontade do investigado**. Artigo. 21 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/10/21/acordo-de-nao-persecucao-penal-aprofundamento-da-atuacao-negocial-ministerio-publico-e-valorizacao-da-autonomia-da-vontade-investigado/>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁹³CUNHA, Rogério Sanches. BARROS, Francisco Dirceu. SOUZA, Renee do Ó. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018**. 2ª ed., Juspodvim, 2019.p. 79

⁹⁴ CUNHA, Rogério Sanches. BARROS, Francisco Dirceu. SOUZA, Renee do Ó. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018**. 2ª ed., Juspodvim, 2019. p. 38-39

quando a situação lhe permitir dar a resposta de forma mais célere, como prevê o acordo de não persecução penal.

Segundo Marcellus Polastri,

[...] é dado ao membro do parquet poderes de deixar de fazer a persecução penal não crimes com pena em abstrato máximo inferior a quatro anos e que não tenham sido cometidos mediante violência ou grave ameaça e desde que aceito pelo investigado, conforme as regras do artigo 18 da Resolução.⁹⁵

4.3.4 O Acordo e o modelo de Justiça Consensual

O acordo de não persecução penal tem como finalidade, a solução pacífica de conflitos menos graves, por meio de uma composição entre o promotor e o acusado, afim de evitar a deflagração de um processo.

Referido acordo, guarda relação com o previsto na Lei 9.099/95, que contempla a transação penal e a suspensão condicional do processo, na medida que, só permite ao Ministério Público ajustar com a parte adversa, por meio de acordo, a abreviação ou até mesmo a exclusão do processo.

Segundo Rogério Sanches Cunha e Renee de Ó Souza,

[...] o instituto da transação penal da Lei 9.099/95 é considerado uma semente da justiça consensual, principalmente, porque a pretensão punitiva é inteiramente disposta pelo Ministério Público em troca do cumprimento de obrigações pelo autor dos fatos.⁹⁶

A justiça Consensual, se traduz na possibilidade de, através de um consenso entre as partes, negociar o desfecho do conflito penal,⁹⁷ e cujo marco de aplicação no Brasil, ocorreu com a entrada em vigor da Lei nº 9.099/1995, que prevê entre os institutos a transação penal e a suspensão condicional do processo.⁹⁸

Para Souza e Sanches, o modelo de justiça consensual:

⁹⁵ POLASTRI, Marcellus. **O chamado Acordo de Não Persecução Penal: Uma tentativa de Adoção do Princípio da Oportunidade na Ação Penal Pública.** Artigo. Gen Jurídico. 05 de abril de 2018. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/04/05/o-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-tentativa-de-adocao-do-principio-da-oportunidade-na-acao-penal-publica/>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁹⁶ Ó SOUZA, Renee do. CUNHA, Rogério Sanches. **A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal.** Artigo. Meu site Jurídico. Editora Juspodvim. Disponível em: <<https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/10/f257da7d-legalidade-do-acordo-de-nao-persecucao.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2019

⁹⁷ CUNHA, Rogério Sanches. BARROS, Francisco Dirceu. SOUZA, Renee do Ó. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Acordo de Não Persecução Penal. Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018. p.217-218-219

⁹⁸ Op. cit. p.221

[...] tem raízes em países que adotam o sistema do Common Law, onde, a resposta para o crime tem sofrido o influxo de novas ideias, voltadas para uma solução cada vez menos retributiva e mais construtiva.⁹⁹

Segundo Jamil Chaim Alves,

Fora do Brasil, um dos mais célebres representantes da justiça negociada é o plea bargaining, que serviu de inspiração para diversos institutos introduzidos no país e foi referência para a criação do acordo de não persecução penal (Resolução 181/2017 do CNMP) [...] ¹⁰⁰

Por fim, convém destacar, como fundamento utilizado pela Comissão entende que:

[...] com o acolhimento das propostas aqui delineadas, haveria um grande avanço na qualidade do nosso Sistema de Justiça, já que haveria: a) uma celeridade na resolução dos casos menos graves (evitando-se, inclusive, que o nosso STF tenha que discutir questões bagatelares menores, como vem fazendo, que são completamente incompatíveis com a relevância que deve ter um Tribunal Supremo); b) mais tempo disponível para que o Ministério Público e o Poder Judiciário processem e julguem os casos mais graves, tendo a possibilidade, de tal maneira, de fazê-lo com maior tranquilidade e reflexão; c) haveria economia de recursos públicos, já que os gastos inerentes à tramitação do processo penal seriam reduzidos (ou seja, menos processos judiciais, menos gastos); d) minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, dando um voto de confiança aos não reincidentes, minorando, também, os efeitos sociais prejudiciais de uma pena e desafogaria, também, os estabelecimentos prisionais.¹⁰¹

Conclusões

O acordo de não persecução penal possui como objetivo central, promover através de negociação entre investigado e o Ministério Público, a resolução de conflitos penais.

Ao prever a aplicação em casos menos graves, a Resolução agiu de modo acertado, tendo em vista que instituto semelhante é habitualmente utilizado pela Lei

⁹⁹ Ó SOUZA, Renee do. CUNHA, Rogério Sanches. **A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal**. Artigo. Disponível em: <https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/10/f257da7d-legalidade-do-acordo-de-nao-persecucao.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019

¹⁰⁰ Op. Cit., p. 236

¹⁰¹ Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. **Pronunciamento Final no Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017**. P.31 e 32. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf> Acesso em: 10 mai. 2019

nº 9.099/1995, e permite a celebração de acordo entre as partes, desde que, o investigado cumpra certas condições, em troca de benefícios.

Conquanto, o legislador falhou quando tentou introduzir esse dispositivo através de uma Resolução expedida por órgão que detém competência para regulamentar

Muitos são os questionamentos gerados quanto a aplicação do acordo de não persecução penal, em nosso ordenamento jurídico

O presente artigo desenvolveu a problematização da possibilidade de aplicação do acordo de não persecução penal previsto na Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público quando da conclusão das Investigações Criminais pelo Ministério Público. Analisou-se para tanto os argumentos doutrinários e constitucionais e inconstitucionais que permeiam o tema.

Para a corrente que nega a aplicação do instituto, fundamenta que, o Conselho Nacional do Ministério Público usurpa competência da União na medida em que legisla sobre matéria de processo penal e penal, quando dispõe da ação penal em face de uma negociação entre indiciado e o Ministério Público. Sustenta ainda, que o Conselho Nacional do Ministério Público, á luz do artigo 130-A, §2º da Constituição Federal, não está autorizado editar ato normativo, como é o acordo de não persecução penal, que inove o ordenamento jurídico.

Para a corrente que defende a aplicação do instituto, fundamenta que, o STF quando do julgamento da ADC nº 12 fixou a tese de que, os atos normativos emanados pelo CNJ, e pela mesma razão do CNMP, são atos normativos primários e equivalem a normas federais, advindos da Justiça Eleitoral. Sustenta ainda, que o instituto encontra respaldo legal, em institutos já previstos no nosso ordenamento jurídico, como é a Lei nº 9.099/1995 que autoriza a celebração de negociação entre as partes, e dispor da ação penal.

Para fins de conclusão deve ser dito que, o acordo de não persecução penal é instituto que se encontra em franco desenvolvimento no Brasil, de maneira que, trouxe para o modelo penal atual e tradicional, uma forma de desenvolver uma justiça consensual, onde se busca a solução pacífica de conflitos menos graves, por meio de uma composição entre o promotor e o acusado, afim de evitar a deflagração de um processo penal, que pode culminar em arquivamento, e para tanto, já passa a nortear o ordenamento jurídico.

Nota-se que, contudo, que o instituto foi inserido por meio de Resolução e por órgão que detém competência para a expedição de normas regulamentadoras do Ministério Público. Daí a advertência, na medida em que, o Acordo de não persecução penal, deve ser previsto por meio de Lei e não por Resolução, assim como o é a Transação Penal da Lei nº 9.099/95 e demais institutos em nosso ordenamento, que permitem essa forma de negociação.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Mauro da Fonseca, BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa.** 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77401>> Acesso em: 30 abr.2019

ANDRADE, Ricardo Rangel de. MELO, Júlio Gonçalves. **Acordo de não-persecução penal: aprofundamento da atuação negocial do Ministério Público e valorização da autonomia da vontade do investigado.** Artigo. 21 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/10/21/acordo-de-nao-persecucao-penal-aprofundamento-da-atuacao-negocial-ministerio-publico-e-valorizacao-da-autonomia-da-vontade-investigado/>> Acesso em: 10 mai. 2019

BARROS, Francisco Dirceu. **Estudo completo do acordo de não persecução penal e o procedimento investigatório criminal.** Artigo. 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/09/20/estudo-completo-do-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-novo-procedimento-investigatorio-criminal-parte-ii/>> Acesso em: 08 fev. 2019

BARROS. Marco Antonio de. **Processo Penal – da investigação até a sentença.** São Paulo: Juruá, 2019. P.

BARROSO, Luís Roberto. **Investigação pelo Ministério Público. Argumentos Contrários e a Favor. A síntese possível e necessária.** Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/parecer_barroso_-_investigacao_pelo_mp.pdf> Acesso em: 02 mai. 2019

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **O acordo de não-persecução penal criado pela nova Resolução do CNMP.** 18 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-18/rodrigo-cabral-acordo-nao-persecucao-penal-criado-cnmp>> Acesso em: 03 mai. 2019

CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **O ministério Público e suas investigações independentes – reflexões sobre a inexistência de monopólio na busca da verdade real.** São Paulo: Malheiros, 2007.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Pronunciamento Final no Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017.** P.31 e 32. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf> Acesso em: 10 mai. 2019

Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução decide casos em que pode propor acordo de não persecução penal.** 30/01/2018. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10941-resolucao-decide-casos-em-que-o-mp-pode-propor-acordos-de-nao-persecucao-penal>> Acesso em: 30 abr. /2019.

CUNHA, Rogério Sanches. Ó SOUZA, Renne do. **A legalidade do acordo de não persecução penal (Res. 181 do CNMP): uma opção legítima de política criminal.** 14 de setembro de 2017. Meu Site Jurídico. Juspodivm. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>> Acesso em: 30 abr. 2019

CUNHA, Rogério Sanches. BARROS, Francisco Dirceu. SOUZA, Renee do Ó. CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018.** 2ª ed., Juspodivm: São Paulo, 2019.

DEMERCIAN, Pedro Henrique. **Regime Jurídico do Ministério Público no Processo Penal.** 9ª ed. São Paulo: Forense, 2014. P.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal.** 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017 p.

FILHO, Vicente Greco. **Manual de processo penal.** São Paulo: Saraiva, 1993. 82 p.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2002. P

ISHIDA, Valter Kenji. **Processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009. 43 p.

Jr. Aury Lopes. **Direito Processual Penal**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério público e persecução penal**. 2 ed. São Paulo: Lumen Juris, 1998. 55 p.

MACHADO. Antonio Alberto. **Curso de Processo Penal**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MALCHER, José Lisboa da Gama. **O Ministério Público e a Investigação Criminal**. 4 de julho de 2012. Disponível em:<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI158858,71043-O+Ministerio+Publico+e+a+investigacao+criminal>> Acesso em: 29 abr. 2019

MASSON, Nathália. Manual de Direito Constitucional. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério público**. 4 ed. [S.L.]: Malheiros, 2015. 108 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Os Limites da Independência Funcional no Ministério Público**. Disponível em:<<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2019.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito

Constitucional. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018

MESSA, Ana Flávia. **Curso de direito processual penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Ministério Público do Estado de Goiás. 2009. Manual Nacional do Controle Externo da atividade Policial. <[http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiZlsljWMTMvMDQvMjIvMDIifNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2lhbC5wZGYiXV0/Manual do Controle externo da atividade policial.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiZlsljWMTMvMDQvMjIvMDIifNTVfMTZfNzg4X01hbnVhbF9kb19Db250cm9sZV9leHRlcm5vX2RhX2F0aXZpZGFkZV9wb2xpY2lhbC5wZGYiXV0/Manual%20do%20Controle%20externo%20da%20atividade%20policial.pdf)> Acesso em: 28 abr. 2019

NICOLITT, André Luiz. **Manual de Processo Penal**. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Ó SOUZA, Renee do. CUNHA, Rogério Sanches. **A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal**. Artigo. Disponível em: <https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/10/f257da7d-legalidade-do-acordo-de-nao-persecucao.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019

PACELLI, Eugênio e FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 18ª ed. São Paulo: Atlas S.A, 2014.

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **Obra em Processo Penal**. São Paulo: Singular, 2018. p. 609

POLASTRI, Marcellus. **O chamado Acordo de Não Persecução Penal: Uma tentativa de Adoção do Princípio da Oportunidade na Ação Penal Pública**. 05 de abril de 2018. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2018/04/05/o-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-uma-tentativa-de-adocao-do-principio-da-oportunidade-na-acao-penal-publica/>> Acesso em: 10 mai. 2019

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 5ª Ed./2002. LUNEN JURIS. Rio de Janeiro/RJ. p

SILVA, Euclides Ferreira da Junior. Curso de Direito Processual Penal. 1997. Ed. Oliveira Mendes. São Paulo/SP

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38 ed Malheiros. São Paulo, 2014

SILVA, Marcio Cesar Fontes. **A investigação criminal, a polícia Judiciária e o Ministério Público**. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7155/1/Dissertacao%20Marcio%20Cesar%20Fontes%20Silva.pdf>> cita Sergio de Moraes Pitombo. Pág. 106. 2006. Acesso em: 28 abr. 2018

TOSCHI, Aline Seabra. **A discricionariedade vinculada no acordo de não persecução penal da Resolução nº 181 do CNMP**. 05/2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65887/a-discricionariedade-vinculada-no-acordo-de-nao-persecucao-penal-da-resolucao-n-181-do-cnmp>> Acesso em: 10 mai. 2019

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 32ª ed. Saraiva: São Paulo, 2010.