

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS PENAIS**

Paula Paim Mietlicki

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUA INSERÇÃO NO DIREITO
BRASILEIRO**

Porto Alegre

2018

Paula Paim Mietlicki

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUA INSERÇÃO NO
DIREITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Penais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Mauro Fonseca Andrade

Porto Alegre

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Jane Fraga Tutikian

FACULDADE DE DIREITO

Diretor: Danilo Knijnik

Vice-Diretor: Rodrigo Valin de Oliveira

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS PENAIS

Chefe do Departamento: Odone Sanguiné

Chefe Substituto: Marcus Vinicius Aguiar Macedo

COMISSÃO DE GRADUAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Coordenador: Guilherme Boff

Vice-coordenador: Kelly Lissandra Bruch

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação
(CIP)

M632a Mietlicki, Paulla Paim

O acordo de não persecução penal e sua inserção no direito brasileiro / Paulla Paim Mietlicki. Porto Alegre, 2018.

57 f.

Orientador: Prof.º Dr. Mauro Fonseca Andrade

Trabalho de conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, 2018.

1. Processo Penal. 2. Investigação Criminal. 3. Acordo de não-persecução penal. I. Andrade, Mauro Fonseca. II. Título

CDU – 343.1

Departamento de Ciências Penais

Av. João Pessoa, 80

CEP: 90040-000 –

Porto Alegre/RS Fone:

(51) 3308-3465

E-mail: departamentos_dir@ufrgs.br

PAULLA PAIM MIETLICKI

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUA INSERÇÃO NO
DIREITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Penais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em ___ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Mauro Fonseca Andrade (orientador)

Professor Doutor Odone Sanguiné

Professor Mestre Marcus Vinicius Aguiar Macedo

AGRADECIMENTOS

À família, por me apoiarem em todos os momentos.

Aos amigos, por entenderem as diferentes fases e se fazerem presentes em todas elas.

Aos colegas de graduação, por me influenciarem de diferentes maneiras.

Ao professor Mauro, por me orientar no presente trabalho de forma magistral.

À Lara, que me ajudou a formatar o presente trabalho, com toda a paciência.

À UFRGS, pela etapa singular de vida acadêmica que me forneceu.

À Faculdade de Direito, por cada ensinamento repassado.

RESUMO

O presente trabalho foi escrito no intuito de analisar, sem a pretensão de esgotamento, o art. 18 da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que trata da possibilidade de acordo de não persecução penal a ser realizado entre órgão ministerial e investigado. Procura-se explanar as origens de dito instituto, bem como a análise de suas possíveis consequências no ordenamento jurídico brasileiro através dos distintos órgãos com competência jurídica e exegética. Em um primeiro momento, trabalha-se a ideia da possibilidade da investigação criminal realizada pelo Ministério Público, buscando-se explicitar sua evolução jurídica no Brasil e no mundo para, em um segundo plano, apresentar a conclusão a que chegou o Supremo Tribunal Federal: o Ministério Público possui legitimidade investigatória em âmbito criminal. Na terceira parte do trabalho, apresentar-se-á o acordo de não persecução penal, instituto criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público no ano de 2017, que visa a encerrar a investigação criminal quando cumpridos determinados requisitos. Para isso, explanar-se-á os motivos trazidos por aquele órgão para a implantação de tal possibilidade em âmbito investigatório, assim como as diferentes interpretações que os órgãos responsáveis vêm realizando de dito acordo.

Palavras-chave: Processo penal. Investigação criminal. Ministério público. Acordo de não-persecução penal. Constitucionalidade e legalidade.

ABSTRACT

The present work was written in order to assay, without the pretension of exhaustion, art. 18 of Resolution No. 181/2017 of the National Council of the Public Prosecutor's Office, which deals with the possibility of a non-prosecution agreement to be carried out between a ministerial and investigated body. It seeks to explain the origins of this institute, as well as the analysis of its possible consequences carried out by the Brazilian legal system through the different bodies with legal and exegetical competence. At first, the idea of the possibility of the criminal investigation carried out by the Public Prosecutor's Office is worked out, seeking to make explicit its legal evolution in Brazil and in the world, in order to present the conclusion reached in the Federal Supreme Court: the Public Prosecutor's Office has investigative legitimacy in criminal matters. The third part of the paper will present the agreement of non-prosecution, instituted by the National Council of Public Prosecutions in 2017, which aims to close the criminal investigation when certain requirements are met. In order to do so, it will be explained the motives brought by that body for the implantation of this possibility in the research scope, as well as the different interpretations that the responsible organs have been carrying out of said agreement.

Keywords: Criminal procedure. Criminal investigation. Prosecution Office. Agreement of non-prosecution. Constitutionality and legality.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CFRB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CP – Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 07-12-1940)

CPP – Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 03-10-1941)

RE – Recurso Extraordinário para o STF

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

StPO – *Strafprozeßordnung* – Código de Processo Penal alemão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	12
1. A DISCUSSÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL	12
2. A DISCUSSÃO EM ÂMBITO NACIONAL.....	16
2.1 A exegese constitucional	17
2.2 Definições legislativas	21
CAPÍTULO II – O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .	24
2.1. DOS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA MATÉRIA	24
2.2. DO RECENTE JULGAMENTO DA QUESTÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	27
2.3. DOS ARGUMENTOS APROVEITADOS PELA RESOLUÇÃO 181 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
CAPÍTULO III – O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL TRAZIDO PELA RESOLUÇÃO 181/2017	34
3.1 NOÇÕES GERAIS DA RESOLUÇÃO Nº 181 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	34
3.2. O ACORDO DE NÃO-PERSECUÇÃO PENAL	35
3.2.1 Impressões iniciais.....	38
3.2.2 Argumentos de direito comparado	39
3.2.3 A vinculação do consenso penal ao sistema acusatório	42
3.2.4 A possível argumentação de (in)constitucionalidade do acordo de não-persecução penal	43
3.2.4.1 Díficil justificação constitucional frente à competência legislativa da União	44
3.2.4.2 Interesse de agir como justificativa para o não ajuizamento da ação penal pública	45
3.2.4.3 Intento indevido de restrição à ação penal privada subsidiária da pública	47
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

Muito sempre se discutiu quanto à possibilidade de o Ministério Público realizar investigações de cunho criminal. Tal discussão iniciou-se nos primórdios da civilização¹ e é pauta da doutrina jurídica e da jurisprudência até os dias de hoje.

De todo modo, tanto no Direito Comparado quanto no direito nacional, uma hora os Tribunais Superiores competentes tiveram que intervir para dizer sim ou não a este questionamento. Aqui no Brasil, a possibilidade de o Ministério Público realizar a investigação criminal foi chancelada quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727 pelo Supremo Tribunal Federal, em maio de 2015.

Dada essa conjuntura, o Conselho Nacional do Ministério Público pôde, por fim, traçar planos para aperfeiçoar a sistematização investigatória vigente – a Resolução nº 13/2006, uma vez que até então os diferentes Ministérios Públicos Estaduais e Federal expediam regulamentações internas, sem uma unidade normativa.

Por esta razão, em 2017 este mesmo Conselho Nacional do Ministério Público instaurou o *Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017*, com o fim de levantar sugestões e apresentar propostas de melhorias: a) para o exercício mais efetivo da função orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, com o objetivo de aprimorar a investigação criminal presidida pelo Ministério Público; e b) da sua Resolução nº 13, com o objetivo de tornar as investigações mais céleres, eficientes, desburocratizadas, informadas pelo princípio acusatório e respeitadoras dos direitos fundamentais do investigado, da vítima e das prerrogativas dos advogados².

Com a conclusão destes estudos, foi possível a revogação da Resolução nº 13/2006 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com a consequente publicação da Resolução nº 181/2017, que busca melhor regular os detalhes da investigação criminal encabeçada pelo Ministério Público.

¹ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal. 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2006, p. 29-33.

² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf>. Acessado em: 22 dez. 2017.

Dentre os artigos contidos nesta nova Resolução, vem ganhando destaque o artigo 18, que traz um novo instituto ao direito brasileiro, mais precisamente à justiça penal negociada: o denominado acordo de não-persecução penal.

É por esta razão que surge o presente trabalho: intenta-se realizar uma breve análise da primeira redação de referido instituto, tanto no seu âmbito constitucional quanto legal, apresentando-se as discussões jurídicas que já vêm ocorrendo acerca do tema, uma vez que ainda não há decisão do Poder Judiciário atinente a ele. Não se pretende esgotar o tema do acordo de não-persecução penal justamente por isto: o alvo de análise ainda é muito recente no mundo jurídico.

Dado o exposto, através de uma metodologia de análise comparativa e de revisão bibliográfica, busca-se explicar o surgimento e a evolução da discussão quanto à legitimidade da investigação criminal pelo Ministério Público, bem como o entendimento mais recente que a assentou no Brasil para, em seguida, explorar as motivações do Conselho Nacional do Ministério Público para instaurar o mais novo instituto do acordo de não-persecução penal no Brasil, passando, por fim, pelas primeiras análises críticas e sugestões de aperfeiçoamento que este já vem recebendo.

Fica aqui, portanto, o convite à leitura deste trabalho que, timidamente, lança mão de algumas reflexões iniciais e faz uma análise da interpretação que pode vir a ser dada, tanto por doutrina quanto por jurisprudência, ao novo instituto do acordo de não-persecução penal pelo Ministério Público.

CAPÍTULO I – A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. A DISCUSSÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Não se sabe, ao certo, quando a possibilidade de o Ministério Público realizar investigações de cunho criminal surgiu na civilização, mas a doutrina indica que esta sobreveio, por vez primeira, com o *Code d'Instruction Criminelle* francês de 1808³.

Esta vanguarda francesa possivelmente abriu margem para que os demais países começassem a questionar referida hipótese, o que nos leva a realizar uma breve comparação entre os sistemas investigatórios de territórios tais como Inglaterra, Espanha, Alemanha, Portugal, Itália, Estados Unidos e América do Sul, ainda que não haja uma unanimidade procedimental ao redor do mundo, pois cada sistema persecutório de um país é distinto do de outro, e assim se enriquece um debate que, há anos, faz parte do cenário jurídico.

Em um primeiro momento, poder-se-ia cogitar que Inglaterra e Espanha servem de contra-argumento para a legitimidade do Ministério Público quando este realiza a investigação criminal, porém, analisando-se um pouco mais detalhadamente as modificações que sobrevieram em tais sistemas, nos últimos anos, podemos chegar à conclusão de que, mesmo nestes casos, tal hipótese foi aceita, ainda que em distintos âmbitos.

A título de exemplificação, podemos começar tratando do sistema de investigação que possui a Inglaterra, que só restringiu as suas atividades policiais em âmbito investigatório em 1985, através do *Prosecution of Offences Act*, adotando a acusação pública⁴ em suas investigações e caminhando, paulatinamente, em que pese a ausência, em um primeiro momento, de uma figura parecida com a do Ministério Público brasileiro em seu ordenamento jurídico, no sentido de aderir às tendências reformistas⁵. Lá, o Ministério Público da Coroa, ou “*Crown Prosecution Service*”, passou a possuir o papel de

³ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal. 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2006, p. 41-45.

⁴ MORAIS FILHO, Antônio Evaristo. O Ministério Público e o Inquérito Policial. Vol. 19. São Paulo: Editora Revista Brasileira de Ciências Criminais, 1997, p. 107.

⁵ CHOUKR, Fauzi Hassan. Garantias Constitucionais na Investigação Criminal. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 67.

aconselhar a polícia, revisar a decisão da acusação e, por fim, preparar os casos para julgamento e apresentá-lo aos Tribunais⁶.

Pode-se fazer referência, também, à Espanha, a qual, por adotar o modelo do juizado de instrução⁷, somente no ano 2000 encarregou a investigação criminal da Lei Orgânica 5/2000, que trata da Responsabilidade Penal dos Menores, ao *Ministerio Fiscal*, mantendo as demais investigações a cargo do juiz de instrução⁸. No território espanhol, a *Polícia Judicial* é uma polícia técnica, que tem por função averiguar os delitos e que, por isso, depende dos juízes e dos fiscais (promotores), a quem está vinculada, tanto no plano lógico, quanto no plano normativo, uma vez que a própria *Instrucción normativa 2/1988* prevê que, semanalmente, devem despachar, entre si, *fiscais* e policiais, pois há um vínculo entre as duas instituições, e entre estas deve haver cooperação⁹.

Também vinculada, inicialmente, a um juizado de instrução, na Alemanha do século XX foi tomando corpo um movimento doutrinário de resistência e de contrariedade a este juizado, que chegou a seu ápice em 1975, quando pôs fim a esse instituto, transferindo ao Ministério Público sua legitimidade investigatória e corroborando tal possibilidade¹⁰. Lá, é o Ministério Público (*Staatsanwaltschaft*), desde então, o responsável pela elucidação de ilícitos penais¹¹. Além disso, a ele também cabe registrar as queixas das vítimas, dar início à persecução penal, dirigir o inquérito policial, determinar medidas coercitivas de urgência, exercer a ação penal pública, bem como fazer requerimentos na audiência de debates e velar pela execução penal¹².

Inspirando-se nas alterações ocorridas na Alemanha, Portugal rendeu-se aos argumentos da doutrina mais recente, realizando uma reforma em sua lei

⁶ SANGUINÉ, Odone. Notas sobre a investigação criminal pelo Ministério Público no direito comparado. Associação Nacional de Justiça Terapêutica. Disponível em: <<http://www.abjt.org.br/index.php?id=99&n=92>>. Acesso em: 22. dez. 2017.

⁷ SOLAESA, José R. de Prada. España. In: GÓMEZ, Ramón Maciá (dir.). Sistemas de Proceso Penal em Europa. Barcelona: Cedecs Editorial, 1998, p. 98.

⁸ PACHECO, Joaquim Francisco. Estudios de Legislación y Jurisprudencia. Madri: Imprenta de la Viuda de Jordan e Hijos, 1843. p. 231-232.

⁹ LOPES JÚNIOR, Aury. Sistemas de Investigación Preliminar no Processo Penal. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2001, p. 215-216.

¹⁰ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal. 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 48.

¹¹ CALABRICH, Bruno. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 76.

¹² DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). Processos Penais da Europa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

processual penal¹³ e extinguindo o juizado de instrução, passando a competência da direção do inquérito ao Ministério Público, cabendo à Polícia ajudá-lo nesta atividade¹⁴.

Já na Itália, o Código Rocco de 1930, baseado no sistema inquisitorial, no qual o juiz acumula as funções de investigação e de julgamento, vigorou até 1988, quando então foi substituído por um novo Código de processo penal, para o qual escolheu-se o modelo adversarial, no qual se distinguem, claramente, os papéis desempenhados por promotores e juízes. Nas palavras de Rodrigo Antonio Tenório¹⁵:

A fase de investigação anterior ao julgamento é denominada pelo Código de investigação preliminar (*indagini preliminari*). Em relação ao propósito dessa investigação, o artigo 326 determina que nela o Ministério Público e a Polícia irão realizar, dentro de suas funções, as investigações necessárias para descobrir as provas inerentes ao exercício da ação penal.

Nesta senda, o modelo italiano também acabou por passar a competência da investigação criminal ao Ministério Público, aderindo ao mesmo sistema que já vigorava nos territórios alemão e português¹⁶.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, as investigações criminais, tipicamente diferenciadas do resto do mundo, possuem como expoentes os Departamentos de Polícia, os quais dirigem a maioria delas utilizando-se do que se conhece como *plea bargaining*, instituto que pode ser assim definido, nas palavras de João Gualberto Garcez Ramos, em seu Curso de Processo Penal Norte-americano¹⁷:

Por fim, o acusado pode se declarar culpado. Essa decisão processual decorre, geralmente, de um pleito de barganha (*plea bargaining*), que nada mais é do que um mecanismo pelo qual as partes – Estado, por intermédio de seu promotor, e acusado – pedem ao juiz a prolação antecipada de uma sentença, de vez que chegaram a um acordo acerca da definição jurídica do fato e de sua atribuição ao acusado. (...)

¹³ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal./ Mauro Fonseca Andrade./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 73.

¹⁴ CALABRICH, Bruno. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 77.

¹⁵ TENÓRIO, Rodrigo Antonio. A ineficiência gerada pela tradição inquisitorial: estudo dos sistemas brasileiro, americano e italiano./ Rodrigo Antonio Tenório./ Curitiba: Juruá, 2011, p. 61.

¹⁶ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal./ Mauro Fonseca Andrade./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 74-75.

¹⁷ RAMOS, João Gualberto Garcez. Curso de processo penal norte-americano. / João Gualberto Garcez Ramos; prefácio Lêda Boechat Rodrigues – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 188.

Se se declarar culpado, o acusado abrevia todo o curso do processo penal.

Segundo Odone Sanguiné¹⁸, “durante a fase de investigação, há uma colaboração entre o Promotor e os agentes policiais. Mesmo após a realização da acusação formal, o agente policial auxilia o Promotor”. Assim sendo, podemos dizer que, mesmo com a participação ostensiva da polícia na investigação norte-americana, lá também o promotor é papel fundamental em seu desenvolvimento.

Quanto à América do Sul, a discussão tornou-se mais densa com a possibilidade de uma renovação legislativa debatida entre os países, ainda na década de setenta, para se abandonar as ideias inquisitoriais ainda presentes nos ordenamentos de seus aderentes. Tal ideia culminou na criação de Códigos-Modelo Penal, Processual Penal e Processual Civil, em uma tentativa de uniformização legislativa. Especificamente no que tange ao Código de Processo Penal (CPP) Modelo, já em 1988 este passou a influenciar diversos países latino-americanos, a exemplo de Chile, Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina¹⁹.

Segundo Maier²⁰, o CPP Modelo está assentado em três pilares: a) julgamento público com juízes imparciais; b) investigação criminal em mãos do Ministério Público; e c) ingresso do princípio da autonomia da vontade privada e pública na persecução de delitos públicos. Dessa forma, estariam os países da América do Sul adotando, desde então, o sistema acusatório de investigação, encarregando a investigação dos delitos de natureza pública ao Ministério Público.

Como se percebe dos exemplos trazidos, o Ministério Público, paulatinamente, e em determinados locais, foi adquirindo a tão almejada legitimidade para realizar a investigação de cunho criminal. E é exatamente por isto que o Brasil não poderia quedar-se inerte ao tema, também abrindo espaço para esta discussão em seu seio jurídico.

¹⁸ SANGUINÉ, Odone. Notas sobre a investigação criminal pelo Ministério Público no direito comparado. Associação Nacional de Justiça Terapêutica. Disponível em: <<http://www.abjt.org.br/index.php?id=99&n=92>>. Acesso em: 22. dez. 2017.

¹⁹ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal./ Mauro Fonseca Andrade./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 89.

²⁰ MAIER, J. El CPP Modelo y las Nuevas Tendencias del Proceso Penal. Revista de Processo, São Paulo, nº 85, 1997, p. 250.

2. A DISCUSSÃO EM ÂMBITO NACIONAL

Historicamente, no Brasil, a competência para realizar as investigações que embasam as ações penais é privativa da Polícia. Em diversas ocasiões, tal regime foi questionado; entretanto, até determinado momento de nossa história, as propostas foram rejeitadas. Exemplificando esse quadro, destaca Luís Roberto Barroso que “*isso foi o que aconteceu, quando, em 1935, se procurou instituir juizados de instrução, proposta apresentada pelo então Ministro da Justiça, Vicente Ráo*”²¹, a qual foi refutada.

O debate mais aprofundado acerca da liberdade investigatória em âmbito criminal do Ministério Público do Brasil iniciou-se por volta dos anos 1970²², consolidando-se já no presente século com a publicação dos primeiros estudos monográficos voltados a este tema, bem como com a entrada em vigor da Constituição Federal (CF) e das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal, momentos em que se passou a se questionar referida legitimidade tanto em nível constitucional quanto em nível legal.

Ocorre que tal questão não é apenas lógica ou principiológica²³, uma vez que não há, em nosso ordenamento jurídico atual, embasamento capaz de fundamentar, com acerto, a negativa de que ao Ministério Público não caberia realizar a investigação de cunho criminal. Tampouco há dispositivo que expresse, claramente, essa legitimidade *lato sensu*.

O que se tem, em nosso ordenamento, são diferentes dispositivos – constitucionais e infraconstitucionais – que, dependendo da maneira como serão interpretados, irão apoiar determinada leitura, ou outra. Sendo assim, se mostraram essenciais, para o debate, todas as fundamentações, a favor ou contra, que surgiram para embasar os mais diversos argumentos de quem defende ou rejeita a legitimidade ministerial para investigar criminalmente.

²¹ 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: 29 dez. 2017.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso em Habeas Corpus. Constrangimento ilegal. Recurso em Habeas Corpus nº 48.728, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Brasília, 26 de maio de 1971. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=93199>>. Acessado em: 28 nov. 2017.

²³ MARCÃO, Renato. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Bonijuris*, Curitiba, v. 25, n. 4, p.79-81, abr. 2013.

2.1 A exegese constitucional

Não se pode tratar de investigação criminal pelo Ministério Público sem se adentrar no exame do texto constitucional brasileiro, responsável por conferir competências e legitimidades aos mais variados órgãos responsáveis pelo funcionamento do país e integrantes do sistema como um todo. É por esta razão que se faz necessária uma análise geral de seus artigos concernentes ao tema, apoiando-se em doutrina consolidada, para justificar o que o que ora se debate.

Como o escopo do presente trabalho não é o de aludir, exaustivamente, a todas as interpretações já realizadas, favorável ou contrariamente, à legitimidade da investigação criminal presidida pelo acusador público, far-se-á uma explanação um pouco mais rápida dos argumentos que acabaram por convencer o nosso Supremo Tribunal Federal de que, sim, caberia tal legitimidade ao Ministério Público, passando, para fins de informação, por alguns argumentos que, durante muito tempo em nosso ordenamento, negaram-na.

É de sabedoria geral que a Carta Magna concedeu ao Ministério Público funções institucionais e imprescindíveis ao ordenamento jurídico brasileiro. Tal entendimento decorre a partir da leitura de artigos como o 127 constitucional, uma vez que este dispõe ser o Ministério Público instituição permanente e essencial à função jurisdicional, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais e sociais indisponíveis, quer estes últimos sejam difusos ou coletivos²⁴.

Nesse sentido, em sede constitucional, a discussão passa a centrar-se no exame dos artigos 129 e 144, sendo o primeiro referente às funções institucionais do Ministério Público, e o segundo, às da Polícia Judiciária, a qual engloba a polícia federal, a rodoviária federal, a ferroviária federal, as civis, as militares e os corpos de bombeiros militares.

²⁴ LIMA, Laércio Conceição. Da legitimidade do Ministério Público para a investigação de natureza criminal. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1145/R%20DJ%20-%20Comentario%20-%20da%20legitimidade%20do%20MP%20-%20Laercio%20-%20Arthur%20Fernanda.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

O artigo 129, I, da CF²⁵, confere ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública e, subsidiariamente, a Carta Magna confere a mesma legitimidade ao particular, quando aquele mostrar-se inerte (art. 5º, LIX, CF/88)²⁶. Esse dispositivo pode ser considerado, portanto, um “abre-alas” da discussão que ora se apresenta, uma vez que é a partir dele que os mais variados autores se debruçam quando discorrem acerca dessa titularidade e o que ela alcança em termos de legitimidade.

Nas palavras de Paulo Rangel, no livro “Investigação criminal direta pelo Ministério Público”²⁷, tal titularidade pode ser deduzida a partir da opção, no Brasil, pelo sistema acusatório:

O Brasil, sendo uma República Federativa constituída em um Estado Democrático de Direito (cf. art. 1º da CFRB), não poderia adotar sistema diferente do acusatório quando alçou o Ministério Público ao patamar de titular privativo da ação penal pública, afastando, de vez, o juiz da persecução penal e garantindo a todo e qualquer indivíduo somente ser processado pelo membro do Ministério Público (...).

Ocorre que, em sendo necessária a produção e a colheita de elementos de convicção, a fim de subsidiar o exercício responsável da ação penal por seus titulares²⁸, o artigo 144 da CF estabeleceu, e aí já começam os argumentos para debate, como uma das funções das *polícias* (federal, civis, militares), a “apuração de infrações penais” (artigo 144, § 1º, I e § 4º²⁹). Assim sendo, o resultado

²⁵ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

²⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LIX – será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

²⁷ RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica* / Paulo Rangel. – 5 ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 157.

²⁸ CALABRICH, Bruno. *Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 88.

²⁹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (...) § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

dessas apurações dirige-se ao Ministério Público e ao particular, nos casos em que se esteja tratando de ação penal de iniciativa privada.

Justamente, este dispositivo 144 da CF – e mais especificamente o § 1º, inciso IV, e o § 4º - é o mais utilizado pela parte da doutrina que afirma que, ao Ministério Público, não caberia a legitimidade na investigação criminal, uma vez que esta teria sido alcançada à Polícia Judiciária³⁰, cabendo, apenas, hipóteses taxativas de distribuição dessa legitimidade a outros órgãos, como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Mas, como bem observa Bruno Calabrich³¹, uma leitura isolada do artigo 144, inciso IV³², da CF pode conduzir a uma conclusão de que a investigação policial seria uma atribuição exclusiva da polícia federal no âmbito da investigação de crimes afetos à competência da justiça federal³³. Assim ele argumenta:

O dispositivo em tela foi enfático ao conferir exclusividade à polícia federal para as funções de polícia judiciária da União, que não se confundem com a atribuição de investigar crimes, para a qual a Constituição não estabeleceu exclusividade.

De acordo com a visão de Calabrich está Paulo Rangel³⁴, que assevera

Sendo o Ministério Público o titular privativo da ação penal pública é seu, exclusivamente, o ônus da prova no Processo Penal, e deve oferecer denúncia com arrimo em prova segura e idônea colhida em total respeito aos direitos e garantias individuais dispensando, se for o caso, a instauração de inquérito policial. Nessa hipótese, deverá ter em mãos elementos necessários que o habilitem a promover a competente ação penal, podendo tratar-se de representação do ofendido, de notícia-crime (qualquer do povo) ou de requerimento de instauração de inquérito policial.

Ainda, quem afirma que, ao órgão ministerial, não cabe a investigação de cunho criminal, utiliza-se de argumentos como a impossibilidade de este se manter imparcial ao longo da ação penal, quando participante das investigações

³⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. Editorial. Boletim do IBCCrim, nº 135, p. 1, fev. 2004. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/164-135-Fevereiro-2004>. Acesso em: 02 jan. 2018.

³¹ CALABRICH, Bruno. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 93.

³² Art. 144, §1º, IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

³³ CALABRICH, Bruno. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, pg. 88.

³⁴ RANGEL, Paulo. Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica / Paulo Rangel. – 5 ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 206.

preliminares, o que lhe comprometeria a lisura. Entretanto, como bem ressalta Thiago Camelo³⁵, esta imparcialidade exigida ao Ministério Público acaba por confundir-se com a definição de impessoalidade, esta sim exigível do *Parquet*:

(...) A imparcialidade que se exige do Ministério Público está associada à ideia de impessoalidade, ou seja, a desvinculação de interesses de ordem pessoal, que, se presente no caso concreto, constitui causa de suspeição ou impedimento do Órgão Ministerial. Portanto, não se exige do Parquet a mesma imparcialidade aplicável ao órgão jurisdicional, mas tão somente a ausência de interesse pessoal no processo em que atua.

Ademais, não se pode olvidar que, em sendo uma atividade cujo escopo é meramente a colheita de informações, constituindo-se como uma tarefa preparatória para uma possível ação penal, bem como que, assim como todos, está também o Ministério Público subordinado ao que dispõem CF e legislação, em não havendo razão jurídica para o oferecimento de ação penal, deixará de acusar o órgão ministerial, pois possui tal permissão pelo ordenamento pátrio.

Cabe ressaltar, por fim, que eventuais abusos por parte do representante do Ministério Público, no curso da investigação, estarão sempre sujeitos ao controle jurisdicional – artigo 5º, inciso XXXV³⁶, da Carta Magna - e esta é uma garantia outorgada pela CF à efetivação do direito à jurisdição, ou, à tutela jurisdicional do Estado³⁷.

Note-se que referida exegese constitucional oferece o embasamento jurídico de que necessitam as legislações complementares e ordinárias para poder tratar da possibilidade de a investigação criminal ser gerenciada pelo órgão ministerial. Dessa forma, passamos a investigar alguns exemplos da legislação brasileira que vão se utilizar desta interpretação para corroborar a ideia de que ao Ministério Público cabe, sim, a investigação criminal, de modo a consolidar suas prerrogativas constitucionais.

³⁵ CAMELO, Thiago Freitas. O Ministério Público na Investigação Criminal. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 2, n. 1, p.209-253, jan./jun. 2017. Semestral. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/5-O-Ministério-Público-na-Investigação-Criminal.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018..

³⁶ “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

³⁷ TUCCI, Rogério Lauria. Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro. 4ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011, p. 61.

2.2 Definições legislativas

Em nível de legislação complementar e ordinária, o Brasil enquadra o assunto da competência ministerial no âmbito investigatório criminal de diferentes maneiras. A exemplo disso, podemos citar, desde já, o disposto no artigo 8º da Lei Complementar 75/93³⁸, que regulamenta o artigo 129, inciso IX, da CF³⁹, e que nos traz as possibilidades de procedimento que o Ministério Público poderá adotar para exercer as suas atribuições.

Outro exemplo de legislação, desta vez ordinária, que vai ao encontro desta ideia, é a que vem prescrita no artigo 26 da Lei 8.625/93, referente à organização do Ministério Público dos Estados⁴⁰.

Conforme Bruno Calabrich⁴¹, a partir da exegese da Lei Complementar 75/93 e da Lei 8.625/93 podemos, desde logo, inferir que o Ministério Público está legitimado a realizar um amplo leque de medidas de natureza investigatória, a exemplo da inquirição de testemunhas e a requisição de informações e documentos públicos ou privados.

³⁸ Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas; V - realizar inspeções e diligências investigatórias; VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; IX - requisitar o auxílio de força policial. (...). § 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido. § 3º A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa. (...).

³⁹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

⁴⁰ Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto a autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie; (...).

⁴¹ CALABRICH, Bruno. Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, pg. 115.

Da mesma maneira, o próprio Código de Processo Penal (CPP) brasileiro, em vigor desde o ano de 1941, abre portas a esta interpretação em seus artigos 4º e 47.

No que tange ao artigo 4º do CPP⁴², este, em seu *caput*, direciona sua atenção à polícia judiciária, asseverando que a esta cabe a apuração de infrações penais e a determinação de sua autoria. Entretanto, seu parágrafo único partilha tal competência com demais autoridades administrativas, quando for necessário, e se assim a lei dispuser. Ressalta Mauro Fonseca Andrade, neste sentido:

(...) atualmente o Ministério Público está legitimado por lei a investigar em âmbito criminal, satisfazendo, assim, a exigência do parágrafo único do art. 4º do CPP, ainda que a referida legitimidade investigatória esteja restrita aos casos previstos em leis especiais⁴³.

Ainda, dispõe o artigo 47 do CPP⁴⁴ que, encerrado o inquérito policial, e estando o Ministério Público insatisfeito com o material coletado até então, poderá ele solicitar, diretamente, o que entender devido à elucidação dos fatos. Segundo Mauro Fonseca Andrade, “essa requisição será endereçada a funcionários ou autoridades – portanto, dentro do âmbito do poder público⁴⁵.”

Para encerrar o presente tópico, insta salientar que o próprio Superior Tribunal de Justiça – STJ editou súmula favorável ao entendimento de que existe a possibilidade da investigação criminal receber participação ativa de membro do Ministério Público. A Súmula 234 do STJ assim dispõe: “*A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia*”.

⁴² 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. Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

⁴³ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 203.

⁴⁴ Art. 47. Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los.

⁴⁵ ANDRADE, Mauro Fonseca. Ministério Público e sua investigação criminal./ Mauro Fonseca Andrade./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006, p. 205.

Na interpretação de Paulo Rangel (2016, pg. 176):

A Súmula 234 do STJ, portanto, tem origem em diversas diligências que foram realizadas, diretamente, pelo Ministério Público com escopo de formar sua *opinio delicti* e a fim de cumprir com seu ônus, constitucional, de provar o fato narrado na denúncia, dispensando, assim, a instauração de inquérito policial, ou até mesmo, realizando diretamente, no curso deste, as diligências que entender cabíveis, seja acompanhando a autoridade policial ou determinando-lhe o que entender conveniente e necessário para a coleta das informações sobre o fato, a autoria e demais circunstâncias do delito.

A partir do exposto, e considerando que houve a necessidade, em determinado momento, de até o STJ manifestar-se acerca do assunto em debate, por respeito à dedução lógica ora se passa ao exame das diferentes interpretações que o Supremo Tribunal Federal, responsável pela guarda da Carta Magna, foi realizando ao longo do tempo, conforme fazia contato com a problematização que lhe era apresentada.

CAPÍTULO II – O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão envolvendo a legitimidade do Ministério Público, para realizar investigações de cunho criminal, invocou, inevitavelmente, forte discussão em âmbito doutrinário e jurisprudencial também no Brasil, chegando esta aos Tribunais Superiores nacionais, mais especificamente ao Supremo Tribunal Federal (STF), tanto por meio de recurso extraordinário quanto por meio de *habeas corpus*⁴⁶.

Como guardião da Constituição e das garantias fundamentais dos brasileiros, o STF não podia permanecer inerte aos fatos: era necessário assentar entendimento quanto à constitucionalidade – ou não – da investigação presidida pelo Ministério Público.

Ocorre que o entendimento do STF nem sempre foi o mesmo, pois, em distintas oportunidades, posicionou-se a Suprema Corte acerca do assunto. Passamos à análise, portanto, de alguns precedentes do STF em relação à matéria para, em seguida, comentarmos o posicionamento mais recente desta Corte, no Recurso Extraordinário nº 593.727.

2.1. DOS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA MATÉRIA

Antes de explanarmos o posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal acerca da legitimidade do Ministério Público para realizar a investigação de cunho criminal, vale trazeremos a conhecimento alguns precedentes da Suprema Corte relativos a esta matéria, que já esteve em debate em mais de uma ocasião.

O primeiro precedente trazido é o *Habeas Corpus* nº 75.769-3⁴⁷, de Minas Gerais, julgado em 1997 pela 1ª Turma do STF, com relatoria do Ministro Octávio Gallotti. Nesta decisão, não ocorreu um debate aprofundado quanto à condução

⁴⁶ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores) ; Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 41.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. *Habeas Corpus*. *Habeas Corpus* nº 75.769-3, Brasília, 28 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=76228>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

da investigação pelo Ministério Público; houve, porém, a admissão da tese, uma vez que o acórdão possui em sua ementa o seguinte trecho: “*Regular participação do órgão do Ministério Público em fase investigatória e falta de oportuna arguição de suposta suspeição*”.

Posicionamento distinto adotou a 2ª Turma do STF quando julgou, em 1999, o Recurso Extraordinário nº 205.473-9-AL, cujo Relator foi o Ministro Carlos Mário Velloso. Embora a questão não tenha sido objeto de minuciosa discussão, a hipótese foi rejeitada. Consta na ementa do acórdão que “(...) *não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial competente para tal*”, quando referiu-se àquelas investigações tendentes à apuração de infrações penais⁴⁸.

Já na ementa do Recurso Extraordinário nº 233.072-4, não fica claro o consenso que se formou na 2ª Turma do STF, porém, ela dispõe: “*O Ministério Público (1) não tem competência (...) (2) nem competência para produzir inquérito penal (...)*”⁴⁹.

Há de se observar, ainda, o que dispôs o Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 81.326-7, uma vez que o entendimento exarado em sua ementa deu-se no sentido de que não caberia ao Ministério Público a realização direta de investigações e diligências em procedimento administrativo investigatório⁵⁰.

Quando do julgamento do Inquérito 1968-2, o Ministro Joaquim Barbosa, após pedido de vista⁵¹, posicionou-se de forma favorável à legitimidade do Ministério Público para realizar investigações, justificando que o acusador público, enquanto titular da ação penal e natural destinatário daquelas, poderia ele próprio averiguar os fatos para a formação de sua convicção.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Extraordinário. Recurso Extraordinário nº 205.473-9, Brasília, 19 de março de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=239911>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Extraordinário. Recurso Extraordinário nº 233.072-4, Brasília, 03 de maio de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=254242>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 81.326-7, Brasília, 01 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102770>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Voto-vista. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoBarbosalnq1968.pdf>>. Acessado em: 29 dez. 2017.

Mais recentemente, com mais clareza e com mais profundidade, voltou o STF ao debate quanto à legitimidade investigatória de cunho criminal pelo Ministério Público no julgamento do *Habeas Corpus* nº 91.613⁵², no qual entendeu estar apto o órgão ministerial a investigar, no caso concreto, devido à excepcionalidade do caso: crime de tráfico de influência praticado por vereador.

Por estes exemplos trazidos, pode-se, desde já, perceber que nunca houve uma unanimidade, por parte das distintas Turmas que compõem o STF, quanto ao entendimento acerca da legitimidade do Ministério Público para realizar a investigação criminal.

Vale trazer a lume, também, o fato de que o extinto Partido Social Liberal, por entender inconstitucionais alguns dispositivos da Lei Complementar nº 75/93 (dispõe sobre o Ministério Público da União) e da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), bem como provisões de leis do Estado de Minas Gerais, ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nº 2.202, 2.613 e 2.703), justificando que estas estariam outorgando poderes ao Ministério Público para realizar a investigação criminal. Tais ações foram, todas, julgadas extintas, uma vez que o partido deixou de possuir representação no Congresso Nacional⁵³.

Dessa forma, inegável se mostra a construção jurisprudencial levada a cabo pelo STF, conforme se mostrou pelos exemplos trazidos, ainda mais quando se recorda que eles se deram em um espaço que, cada vez mais, apoiava a tese contrária aos poderes investigatórios do Ministério Público⁵⁴.

Mas nem mesmo tais decisões estão livres de críticas, uma vez que, embora elas representem um importante marco na superação da tese contrária aos poderes de investigação pelo órgão acusador, reconheceram restrições a tal

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. *Habeas Corpus*. *Habeas Corpus* nº 91.613. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2765764>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

⁵³ 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>. Acessado em: 29 dez. 2017.

⁵⁴ CAMELO, Thiago Freitas. O Ministério Público na Investigação Criminal. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 2, n. 1, p.209-253, jan./jun. 2017. Semestral. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/5-O-Ministério-Público-na-Investigação-Criminal.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018

legitimidade, o que poderia dar margem para distintas interpretações e decisões arbitrárias.

E foi justamente para dar fim a tal discussão que, no ano de 2015, o STF posicionou-se quanto à legitimidade do Ministério Público para realizar a investigação de cunho criminal, e esta é o que ora se irá apresentar e analisar.

2.2. DO RECENTE JULGAMENTO DA QUESTÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão acerca da legitimidade do Ministério Público para realizar a atividade investigatória em âmbito criminal culminou no julgamento do Recurso Extraordinário 593.727⁵⁵, em maio de 2015, pelo intérprete último da Constituição Federal brasileira, o Supremo Tribunal Federal, que nem sempre foi favorável à investigação criminal encabeçada pelo Ministério Público.

A título de informação, e como foi explanado anteriormente, vale ressaltar que ainda em 1999 foi publicado julgado de Recurso Extraordinário Criminal que posicionava-se contrariamente à investigação direta pelo Ministério Público⁵⁶.

Porém, com a evolução da doutrina e da jurisprudência acerca do assunto, bem como com a crescente discussão referente ao tema em análise, o STF, em 2015, posicionou-se, de forma definitiva, favoravelmente à investigação criminal presidida pelo Ministério Público ou com mera participação deste no Recurso

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Extraordinário. Recurso Extraordinário nº 593.727, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Brasília, 14 de maio de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

⁵⁶ CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. MINISTÉRIO PÚBLICO: ATRIBUIÇÕES. INQUÉRITO. REQUISIÇÃO DE INVESTIGAÇÕES. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. C.F., art. 129, VIII; art. 144, §§ 1º e 4º.I. - Inocorrência de ofensa ao art. 129, VIII, C.F., no fato de a autoridade administrativa deixar de atender requisição de membro do Ministério Público no sentido da realização de investigações tendentes à apuração de infrações penais, mesmo porque não cabe ao membro do Ministério Público realizar, diretamente, tais investigações, mas requisitá-las à autoridade policial, competente para tal (C.F., art. 144, §§ 1º e 4º). Ademais, a hipótese envolvia fatos que estavam sendo investigados em instância superior. II. - R.E. não conhecido. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Extraordinário Criminal nº 205473. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=239911>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

Extraordinário nº 593.727⁵⁷, pondo fim às dúvidas quanto ao alcance desta legitimidade, bem como quanto aos requisitos de sua validade.

Neste julgado foi resolvido o mérito do tema, com repercussão geral, no sentido de negar provimento ao RE interposto por Jairo de Souza Coelho, afirmando o STF que, ao proceder com a investigação criminal, o Ministério Público atua em consonância com o art. 129, inciso I, VI e IX da CFRB⁵⁸, e com o art. 27 do CPP⁵⁹.

Ademais, salientou a maior instância do Poder Judiciário que o Ministério Público detém o poder de realizar diligências investigatórias em procedimentos administrativos de âmbito criminal, não sendo exclusividade das autoridades policiais, conforme o art. 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93⁶⁰ e artigos 7º, 38, inciso I e 150, inciso I, da LC nº 75/93⁶¹.

⁵⁷ Repercussão geral. Relator Min. Cezar Peluso. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. (...) tese assim sumulada: “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 (...).

⁵⁸ **Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público: **I** - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; **VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; **IX** - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

⁵⁹ **Art. 27.** Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.

⁶⁰ **Art. 26.** No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

⁶¹ **Art. 7º** Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais: I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos; II - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas; III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente: I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

O Ministro Gilmar Mendes, quando dispôs o seu voto, assim argumentou: “*é legítimo conferir ao Ministério Público o poder de investigação, obedecidos os limites e os controles ínsitos a essa atuação*”. E disse mais, afirmando ser dispensável, ao oferecimento da denúncia, a prévia instauração de inquérito policial, desde que evidente a materialidade do fato delituoso e desde que presentes os indícios de autoria.

O Ministro concluiu seu pensamento considerando que ao poder-dever conferido ao Ministério Público, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de acordo com o artigo 127 da CF, afigura-se indissociável uma relativa autonomia para a colheita de elementos de prova.

No mesmo sentido se deu a argumentação do Ministro Celso de Mello, quando justificou seu voto, em sentido favorável à investigação criminal pelo Ministério Público, calcando-se tanto na Teoria dos Poderes Implícitos quanto no texto constitucional^{62 63}.

Ao acordo dos entendimentos já trazidos foi a explanação do Ministro Ayres Britto, que se utilizou do exemplo do Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003⁶⁴ – para considerar plausível a investigação própria pelo Ministério

Art. 150. Incumbe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

⁶² “Entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a instauração, pelo próprio Ministério Público, de investigação penal, atribuição esta reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, e que permite, ao Ministério Público, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.”

⁶³ Justifica o uso da Teoria dos Poderes Implícitos o Ministro Celso de Mello ao afirmar que “Isso significa que a outorga de poderes explícitos, ao Ministério Público, tais como aqueles enunciados no art. 129, incisos I, VI, VII, VIII e IX, da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, ainda que por implicitude, aos membros dessa Instituição, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas atribuições, permitindo, assim, que se confira efetividade aos fins constitucionalmente reconhecidos ao Ministério Público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos (CARLOS MAXIMILIANO, “*Hermenêutica e Aplicação do Direito*”, p. 312, item n. XI, 18ª ed., 1999, Forense, v.g.), cuja doutrina – construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no célebre caso *McCULLOCH v. MARYLAND* (1819) – enfatiza que 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.

⁶⁴ Art. 74. Compete ao Ministério Público: (...) V – instaurar procedimento administrativo, e para instruí-lo a) expedir notificações, colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado da pessoa notificada, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar; b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta e indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias; c) requisitar informações e documentos particulares de instituições privadas;

Público, justificando seu voto, ainda, com base em legislações como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Maria da Penha e o Estatuto de Defesa e Proteção do Consumidor, todas leis federais que habilitam o Ministério Público a proceder a investigação criminal, por modo independente e por própria conta.

O Ministro Carlos Ayres Britto também refere, em seu voto, enxergar uma distinção muito clara, qual seja, a investigação criminal como gênero e o inquérito policial como espécie. Não exaurindo o inquérito policial, portanto, a investigação criminal.

Claro que os votos dos Ministros, por mais que, genericamente, tenham aprovado a investigação criminal pelo Ministério Público, embasaram-se em premissas que o órgão acusador deve observar para estar de acordo com o que prevê a Carta Magna e a legislação esparsa acerca das regras concernentes aos procedimentos de âmbito criminal. Por esta razão passa-se, agora, a uma breve explanação destes requisitos.

Na mesma oportunidade em que julgou a constitucionalidade da investigação criminal presidida pelo Ministério Público, o STF demonstrou preocupação com as garantias básicas que esta deve observar, pois a regulamentação do Ministério Público até então em vigor – Resolução nº 13/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público – não era suficiente para assegurar os interesses da pessoa investigada, dos defensores (públicos ou constituídos) e de eventuais vítimas das infrações penais apuradas.

Como bem salientou o Ministro Gilmar Mendes, na oportunidade em que proferiu o seu voto no Recurso Extraordinário nº 593.727 “*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*”. Nesta senda, asseverou que o Ministério Público, assim como a Polícia, não deve levar a cabo investigação contra qualquer pessoa, a menos que haja motivo para isso⁶⁵.

Ele explica seu raciocínio dispondo que a atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua natureza,

⁶⁵ “O mesmo diga-se da amplitude dessa atuação. Se à polícia não é dado realizar investigações sem que haja pertinência do sujeito investigador com a base territorial e com a natureza do fato investigado, também não é razoável admitir que qualquer órgão do Ministério Público possa, a seu talante, instaurar investigação contra quem quer que seja.”

vigilância e controle. Argumenta, ademais, que ao Ministério Público caberia emitir ato formal de instauração de procedimento administrativo penal, afirmando que não é razoável que se exija menos formalismo da investigação presidida pelo órgão ministerial do que aquela presidida pela Polícia⁶⁶.

De modo parecido argumentou o Ministro Celso de Mello, para quem o não ferimento ao princípio do contraditório é medida que se impõe a todo e qualquer órgão que se pretenda competente à investigação⁶⁷.

Já o Ministro Luiz Fux fez questão de asseverar que, no Brasil, estamos vinculados à obrigatoriedade da ação penal, quando afirmou que o poder investigatório do Ministério Público "(...) proporciona, *verbi gratia*, a melhor forma de zelar pela plena observância do princípio da obrigatoriedade (...) "⁶⁸. Desse modo, já se pode antecipar que este é um dos princípios basilares que qualquer procedimento investigatório em âmbito criminal deve obedecer se se pretender formalmente de acordo com as regras do direito brasileiro.

Resumidamente, podemos elencar os parâmetros que devem ser respeitados pelo Ministério Público, para que sua investigação criminal seja legítima, de tal forma: a) devem ser respeitados os direitos e garantias fundamentais a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado; b) deve ser respeitada a reserva de jurisdição; sendo assim, determinadas diligências somente podem ser autorizadas pelo Poder Judiciário, nos casos em que a Carta Magna assim exigir; c) devem ser respeitadas as prerrogativas profissionais, asseguradas por lei, aos advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX); d) deve ser respeitada a garantia prevista na Súmula 14 do STF⁶⁹; e) a investigação deve ser realizada

⁶⁶ "Por outro lado, veja-se que o pleno conhecimento dos atos de investigação, como bem afirmado na Súmula Vinculante 14, exige não apenas que a essas investigações se aplique o princípio do amplo conhecimento de provas e investigações, como também se formalize o ato investigativo. Para tanto, é obrigatório que se emita um ato formal de instauração de procedimento administrativo penal no Ministério Público."

⁶⁷ "(...) Isso significa, portanto, no quadro da própria declaração constitucional de direitos, que as pessoas sob investigação penal do Ministério Público poderão exercer, sem possibilidade de ilegítima restrição, determinados direitos e garantias cuja observância já lhes é assegurada no contexto de qualquer inquérito policial ou procedimento investigatório instaurado no âmbito do aparelho de Estado."

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Recurso Extraordinário. Recurso Extraordinário nº 593.727, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Brasília, 14 de maio de 2015. Ob. cit.

⁶⁹ "É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa";

dentro de prazo razoável e f) os atos de investigação, conduzidos pelo Ministério Público, estarão sujeitos, permanentemente, ao controle do Poder Judiciário, uma vez que g) os atos investigatórios devem ser, necessariamente, documentados e praticados por membros do Ministério Público.

Ainda, cumpre destacar que, dentre as *finalidades* que a investigação criminal levada a cabo pelo órgão ministerial deve observar, foram elencadas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal aquelas que assegurem ao investigado – e possivelmente posterior acusado – um julgamento justo, adequado e célere, de modo a garantir que todos os direitos fundamentais da pessoa humana sejam respeitados.

2.3. DOS ARGUMENTOS APROVEITADOS PELA RESOLUÇÃO 181 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Após o assentamento da interpretação favorável à investigação criminal pelo Ministério Público, foram necessários quase dez anos para que o Conselho Nacional do Ministério Público desse ouvido aos alertas realizados pelo Supremo Tribunal Federal naquela oportunidade. Isto ocorreu somente no ano de 2017, com a determinação do início do processo de adequação constitucional da regulamentação administrativa até então em vigor, a Resolução nº 13, que foi publicada no ano de 2006 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, para dar fim às diversas regulamentações internas expedidas pelos Ministérios Públicos Estaduais e Federal entre os anos de 2003 e 2006⁷⁰.

A condução da tarefa ficou a cargo da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a qual instaurou, em 18 de janeiro do ano passado, o *Procedimento de Estudos e Pesquisas* nº 01, nomeando um grupo de membros do Ministério Público para a realização do trabalho⁷¹, cuja conclusão foi apresentada em 22 de julho do mesmo ano⁷².

⁷⁰ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores) ; Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 41.

⁷¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. Despacho inaugural. Disponível em: <http://cnmp.mp.br/portal/images/Despacho_inaugural_-_PEP_01-2017.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

⁷² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

Assim discorrem Mauro Fonseca Andrade e Rodrigo Brandalise, quando analisam o advento do instituto:

Como era de se esperar, houve uma minuciosa regulamentação do procedimento investigatório criminal – nome dado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ainda em 2006, à investigação presidida pelo acusador público nacional –, com a adequada preservação dos direitos e garantias de todos os sujeitos com atuação obrigatória ou facultativa naquele modelo de investigação criminal⁷³.

Entretanto, a comissão de estudos apresentou uma proposta de inserção de um instituto que *não guarda qualquer relação com a investigação criminal*, estando ele ligado ao momento posterior à finalização da apuração criminal e à possibilidade de o Ministério Público não oferecer a ação penal pública mediante a realização de um acordo com a pessoa investigada. A esse instituto deu-se o nome de *acordo de não persecução-penal*.

De acordo com Mauro Fonseca Andrade e Rodrigo Brandalise⁷⁴, ainda, os argumentos utilizados para justificar este acerto de vontades dizem respeito (i) à celeridade na resolução de crimes sem violência ou grave ameaça, (ii) à concentração da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público nos casos mais graves, (iii) à obtenção de uma maior economia dos recursos públicos e (iv) à redução dos efeitos que uma sentença penal provocaria sobre as pessoas condenadas criminalmente.

De todo o exposto, o instituto do acordo de não-persecução penal, em sua redação original, mostra-se problemático, uma vez que advém de norma de caráter administrativo – Resolução expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público – que ultrapassa as competências que possui seu autor, atropelando o ordenamento jurídico, na medida em que desrespeita as regras que a legislação impõe, como veremos a seguir.

⁷³ ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017.

⁷⁴ ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017.

CAPÍTULO III – O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL TRAZIDO PELA RESOLUÇÃO 181/2017

Parte-se, finalmente, à análise do instituto trazido pelo Conselho Nacional do Ministério Público quando da publicação da Resolução nº 181/2017, o denominado acordo de não-persecução penal pelo Ministério Público, constante em seu artigo 18º. Vale destacar que, em que pese as alterações trazidas pela Proposição nº 1.00927/2017-69⁷⁵, publicada em 03 de outubro de 2017, estas não isentam referido instituto da presente análise crítica e demais comentários que vêm sendo tecidos a seu respeito pelos mais variados órgãos, uma vez que referida Proposição limita-se a justificar o interesse ministerial, assim como já o fez à primeira redação da Resolução.

3.1 NOÇÕES GERAIS DA RESOLUÇÃO Nº 181 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público surge a partir da observação a) do que ditou o Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017, b) do entendimento mais recente do STF quanto à sua capacidade investigatória em âmbito criminal, como já analisado no Capítulo II e c) da necessidade constante de aprimoramento das investigações criminais levadas a cabo pelo Ministério Público⁷⁶.

Como bem ressalta o Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017⁷⁷, um dos focos da proposta apresentada neste projeto, anterior à Resolução nº 181, seria justamente a superação completa do modelo inquisitorial de investigação, juntamente com toda a sua centralização e burocratização.

Para alcançar este fim, o Conselho Nacional do Ministério Público justificou o implante de dito aperfeiçoamento do procedimento investigatório criminal do Ministério Público com base na a) modernização da investigação; b) proteção dos direitos fundamentais do investigado e da vítima e c) proteção das

⁷⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Proposição nº 1.00926/2017-69. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/COPF/Alterao_Res.181.2017.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

⁷⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181/2017. Ob. Cit., pg. 02.

⁷⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. Cit., pg. 03.

prerrogativas dos advogados, atentando a uma investigação que se torne sumária e desburocratizada, assim definida, em seus dizeres, ao consolidar-se ágil, eficiente e efetiva⁷⁸.

Dessa forma, entendeu por bem o Conselho Nacional do Ministério Público editar a Resolução que originou o instituto que ora se passa a analisar, denominado acordo de não-persecução penal, contido em seu 18º artigo.

No Pronunciamento Final do Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017, utilizou-se o Conselho Nacional do Ministério Público de argumentos tais como a imprescindibilidade de alguma providência que desse cabo à carga desumana de processos, que se acumulam nas Varas Criminais do país, trazendo prejuízos e atraso no oferecimento da Justiça às pessoas que, de alguma forma, se envolvem em fatos criminais, bem como o diagnóstico da situação em países como a Alemanha e Portugal, como se verá a seguir⁷⁹.

3.2. O ACORDO DE NÃO-PERSECUÇÃO PENAL

Com a justificativa de acelerar a resolução de crimes sem violência ou grave ameaça, bem como promover a concentração da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público nos casos mais graves e, ainda, obter uma maior economia de recursos públicos e reduzir os efeitos que uma sentença penal pode vir a provocar sobre as pessoas condenadas criminalmente, a Resolução 181, publicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 07 de agosto de 2017, apresenta uma nova regulamentação para a investigação criminal presidida pelo acusador público brasileiro.

Dentre as novas disposições trazidas pela Resolução, o que vem ganhando destaque de observação é o instituto denominado *acordo de não persecução penal*, constante em seu artigo 18, que se caracteriza por ser um acordo de não oferecimento da acusação, pelo Ministério Público, dependente do cumprimento de condições firmadas pela pessoa investigada e seu defensor com o acusador público.

⁷⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. Cit., p. 05 e 06.

⁷⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. Cit., p. 29 e 30.

Colaciona-se, abaixo, a primeira redação do artigo ora em comento:

Art. 18. Nos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não-persecução penal, desde que este confesse formal e detalhadamente a prática do delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes

requisitos, de forma cumulativa ou não:

I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima;

II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, de modo a gerar resultados práticos equivalentes aos efeitos

genéricos da condenação, nos termos e condições estabelecidos pelos artigos 91 e 92 do Código Penal;

III – comunicar ao Ministério Público eventual mudança de endereço, número de telefone ou e-mail;

IV – 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.

V – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito.

VI – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada.

§ 1º Não se admitirá a proposta nos casos em que:

I – for cabível a transação penal, nos termos da lei;

II – o dano causado for superior a vinte salários-mínimos ou a parâmetro diverso definido pelo respectivo órgão de coordenação;

III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei n. 9.099/95;

IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal.

§ 2º O acordo será formalizado nos autos, com a qualificação completa do investigado e estipulará de modo claro as suas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento e será firmado pelo Membro do Ministério Público, pelo investigado e seu advogado.

§ 3º A confissão detalhada dos fatos e as tratativas do acordo deverão ser registrados pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações.

§ 4º É dever do investigado comprovar mensalmente o cumprimento das condições, independentemente de notificação ou aviso prévio, devendo ele, quando for o caso, por iniciativa própria, apresentar imediatamente e de forma documentada eventual justificativa para o não cumprimento do acordo.

§ 5º O acordo de não-persecução poderá ser celebrado na mesma oportunidade da audiência de custódia.

§ 6º Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo ou não comprovando o investigado o seu cumprimento, no prazo e condições estabelecidas, o Membro do Ministério Público deverá, se for o caso, imediatamente oferecer denúncia.

§ 7º O descumprimento do acordo de não-persecução pelo investigado, também, poderá ser utilizado pelo Membro do Ministério

Público como justificativa para o eventual não-oferecimento de suspensão condicional do processo.

§ 8º Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, sendo que esse pronunciamento, desde que esteja em conformidade com as leis e com esta resolução, vinculará toda a Instituição.

Ao final da redação do artigo, pode-se observar que o cumprimento das condições pactuadas entre o Ministério Público e a pessoa investigada autoriza a promoção, pelo Ministério Público, do arquivamento do procedimento investigatório criminal, em razão da ausência de uma das condições autorizadoras do ajuizamento da ação penal pública (§ 8º). Ou seja, a execução integral dos termos do acordo levaria ao esvaziamento do interesse de agir por parte do Ministério Público, inviabilizando, com isso, eventual ajuizamento daquela ação penal, sob pena de sua rejeição⁸⁰.

De acordo com o Pronunciamento Final no Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017, na hipótese trazida, através do acordo de não-persecução, deixariam de incidir as graves restrições decorrentes de uma sentença penal condenatória, “(...), *agilizando a resposta penal aos ilícitos praticados e minorando os efeitos prejudiciais das imposições de pena judicial*”⁸¹.

O resultado final desse estudo e da proposição do acordo de não-persecução penal foram acolhidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que, após a abertura de um breve período para debate entre os demais membros do Ministério Público nacional, aprovou a Resolução nº 181, que se dedicou a dispor sobre “*instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público*”, tendo ela sido publicada e entrado em vigor em 08 de setembro de 2017⁸².

⁸⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. cit., p. 30.

⁸¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. cit., p. 31.

⁸² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 181. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.169_-6.9.2017.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

3.2.1 Impressões iniciais

Constante no artigo 18 da Resolução nº 181/2017 do CNMP⁸³, em que pese análise preliminar de diversos membros do órgão ministerial, o acordo de não-persecução penal não foi bem recebido por todos os Ministérios Públicos do País⁸⁴. De modo oficial, os Ministérios Públicos do Rio de Janeiro e Minas Gerais recomendaram a seus membros que se abstivessem de firmar aquele acordo até posterior deliberação. Em sentido mais radical foi o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que se posicionou pela não aplicação integral da Resolução nº 181/2017, até que fosse decidida a Questão de Ordem nº 06/2017, e que fosse regulamentado o procedimento investigatório criminal pelo seu Conselho Superior.

A discordância foi resolvida quando da apresentação da *Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões do Conselho*, por parte do Ministério Público do Ceará, na qual noticiou a postura adotada pelos Ministérios Públicos do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Distrito Federal e Territórios. Aproveitou a oportunidade, ainda, para requerer o reconhecimento do perfeito e imediato cumprimento da Resolução nº 181/2017.

A liminar pleiteada foi deferida no dia 28 de setembro de 2017⁸⁵; entretanto, isso não foi suficiente para que se apaziguassem os ânimos em relação à discussão envolvendo o novo acordo de não-persecução penal. Pelo contrário, sua viabilidade foi ainda questionada em outras duas oportunidades: na Ação Direta de Constitucionalidade – ADI nº 5.790, de autoria da Associação Magistrados Brasileiros – AMB, e na Ação Direta de Constitucionalidade – ADI nº 5.793, instaurada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Sustentou-se,

⁸³ Art. 18. Nos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não-persecução penal, desde que este confesse formal e detalhadamente a prática do delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes requisitos, de forma cumulativa ou não: (...).

⁸⁴ ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017.

⁸⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões do Conselho. Decisão Liminar, Brasília, 02 de outubro de 2017. Disponível em: <http://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=2964>. Acesso em: 03 de dezembro de 2017.

dentre outros argumentos, a desobediência à competência exclusiva da União para legislar sobre matéria processual⁸⁶.

Dada a conjuntura inicial na qual o acordo de não-persecução penal se insere, o que se depreende é que, por razões diversas – tanto pela forma como foi inserido em nosso ordenamento, através de norma de natureza administrativa; por invocar temas de ordem constitucional ou por procurar respaldar-se no direito comparado – dito instituto vem imbuído de alta polêmica, merecendo uma maior atenção por parte da doutrina, justamente por envolver valores importantes como a liberdade do sujeito passivo da persecução penal, bem como a segurança pública.

3.2.2 Argumentos de direito comparado

A fim de justificar a implementação do presente acordo de não-persecução penal no sistema jurídico brasileiro, ora em discussão, o Conselho Nacional do Ministério Público baseou-se na experiência alemã como precedente de direito comparado⁸⁷, olvidando-se da mesma tentativa em território português. Assim sendo, faz-se necessário tecer breves comentários a referidos sistemas, bem como às suas consequências em seus âmbitos de aplicação.

A solução aos problemas e aspirações apresentados foi encontrada, mais especificamente, no direito alemão, por haver este instituído um procedimento voltado à obtenção de consenso entre as partes, apesar de não existir, à época, qualquer previsão legal que validasse tal ajuste de vontades. Com o passar do tempo, no entanto, tal acordo teve sua constitucionalidade reconhecida pelo

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5790, Brasília, 06 outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5790&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acessado em: 03 dez. 2017. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5793, Brasília, 13 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

⁸⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. cit., p. 30.

Poder Judiciário, com sua regulamentação legal efetivada pelo Poder Legislativo⁸⁸.

Além do exemplo alemão, aquela comissão de estudos buscou respaldo na nossa Constituição, invocando, para isso, o princípio da eficiência e o fato de o Supremo Tribunal Federal haver reconhecido que o texto constitucional haveria adotado, de modo inequívoco, o sistema acusatório⁸⁹.

No que tange à origem do acordo na esfera criminal alemã (*Absprachen*), a qual remonta à década de 1970, vale ressaltar que sua aplicação, no começo, limitava-se a delitos menores. Entretanto, em razão de não possuir previsão legal, foi adotado sem a realização de registros e, paulatinamente, passou a ser aplicado também a delitos que envolviam violência. Em 1982, um jurista alemão divulgou a prática de dito acordo, ajudando a expor tal prática⁹⁰.

Os acordos determinavam que, com a confissão do acusado, ocorreria uma agilização do procedimento e uma limitação da pena a ser imposta. Conforme o grau de detalhamento e de profundidade daquela, não haveria a necessidade de maior ou de qualquer dilação probatória, uma vez que a negociação poderia ocorrer antes ou durante o julgamento da parte, com a possibilidade de envolvimento tanto da acusação, quanto do juízo e da defesa⁹¹.

Como a matéria chegou ao *Bundesgerichtshof* - em tradução livre, Tribunal Federal de Justiça, em 28 de agosto de 1997 foi possível estabelecerem-se os primeiros parâmetros para a viabilidade do *Absprachen*. Em 2009, após longo período na informalidade, surgiu, enfim, sua regulamentação legislativa, constante no § 257c do Código de Processo Penal alemão (*Strafprozeßordnung – StPO*)⁹².

⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. cit., p. 30.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.693, Brasília, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4693MC.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

⁹⁰ KOBOR, Susanne. *Bargaining in the criminal justice systems of the United States and Germany: matter of justice and administrative efficiency within legal*. Frankfurt am Main: Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2008, p. 123-125.

⁹¹ ALTENHAIN, Karsten. *Absprachen in german criminal trials*. In: THAMAN, Stephen C. (Org.). *World plea bargaining: consensual procedures and the avoidance of the full criminal trial*. Durham: Carolina Academic Press, 2010, p. 159-161.

⁹² Tal situação foi tida como constitucional em julgamento realizado em 2013 pelo Tribunal Constitucional alemão (BVerfG) (ALEMANHA. BVerfG, 2 bVr 2628/10, 2 BvR 2883/10 und BvR 2155/11, vom 19.3.2013. Berlin: Bundesverfassungsgericht, 2013, documento não paginado.

Com otimismo, poder-se-ia argumentar que referido modelo está se moldando de acordo com a nossa realidade. Entretanto, há de se compreender que um dos pontos que levaram à sua conformação – primeiro pela jurisprudência, depois pela legislação – é a legitimidade: *quem conduz os acordos é o juiz* (§ 257c, nº 1 e nº 3, parte final, do StPO)⁹³.

Portanto, infelizmente o paradigma justificador da informalidade trazida pelo Conselho Nacional do Ministério Público não pode ser aplicado à experiência brasileira, visto que, dentre outras diferenças, aquele previa sua realização em âmbito processual, a ser presidido pelo juiz, algo que, por si só, já vai de encontro ao acordo de não-persecução penal criado pelo Conselho.

Ademais, apesar de não utilizado como embasamento, o caso português também deve ser rememorado por aqueles que estão a argumentar a constitucionalidade do acordo.

O regramento da confissão, integral e sem reservas, no modelo processual penal português, permite uma espécie de “renúncia” à produção da prova relativa aos fatos imputados a determinado acusado, e consequente consideração destes como provados, nas hipóteses de crimes puníveis com pena de até 05 (cinco) anos de prisão (artigo 344º, nº 1, 2, alínea ‘a’, e 3, alínea ‘c’⁹⁴).

A partir deste instituto, o Ministério Público português, através da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, a partir da Orientação nº 1/2012, tentou incluir, via administrativa, o acordo negociado de sentença em seu sistema

Disponível em: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20130319_2bvr262810.html>. Acesso em: 08 dez. 2017.

⁹³ KOBOR, Susanne. *Bargaining in the criminal justice systems of the United States and Germany: matter of justice and administrative efficiency within legal*. Frankfurt am Main: Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2008, p. 151.

⁹⁴ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de fevereiro de 1987. Aprova o Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis>. Acesso em: 12 dez. 2017.

jurídico⁹⁵. O mesmo intentou a Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra, a partir do Memorando de 19 de janeiro de 2012⁹⁶.

Entretanto, diferentemente do que ocorre com o processo penal português, no Brasil a confissão não possui o condão de afastar a jurisdição do magistrado, de acordo com os artigos 197 e 200 do Código de Processo Penal brasileiro⁹⁷.

Diante do exposto, cumpre ressaltar que sempre haverá riscos ao se utilizar o direito comparado como justificativa para o implante de determinado instituto em nosso ordenamento jurídico, de modo que, assim, se faz necessário uma melhor análise de suas possíveis consequências antes mesmo de sua instauração na realidade processual local, a fim de evitar-se, posteriormente, alegações de inconstitucionalidade e de ilegalidade sobre o que se pretendeu realizar.

3.2.3 A vinculação do consenso penal ao sistema acusatório

Um dos argumentos utilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público para editar o presente acordo de não-persecução penal baseou-se em uma vinculação entre consenso penal e sistema acusatório, o que, como se verá, não merece acolhida pelo ordenamento jurídico Pátrio, uma vez que um não possui decorrência lógica a partir do outro.

⁹⁵ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Orientação nº 01/2012, de 13 de janeiro de 2012. Procuradoria-Geral Distrital Francisca Van Dunem emite uma orientação aos magistrados do MP do Distrito em sentido favorável à realização de acordos sobre sentença em processo penal. Lisboa: Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, 2011. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/doc_mostra_doc.php?nid=153&doc=files/doc_0153.html>. Acesso em: 12 dez. 2017.

⁹⁶ PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra. Memorando de 19 de janeiro de 2012. Justiça negociada: acordos sobre a sentença em proceso penal. Coimbra: Procuradoria-Geral Distrital, 2012. Disponível em: <<http://www.oa.pt/upl/%7Bee0e9275-cf60-4420-a2f4-840bd0c0bb2b%7D.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

⁹⁷ Art. 197. O valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância.

Art. 200. A confissão será divisível e retratável, sem prejuízo do livre convencimento do juiz, fundado no exame das provas em conjunto.

Explica Rodrigo Antonio Tenório ao justificar a adoção do sistema acusatório no Brasil:

Ao reconstruir o processo penal brasileiro, a Constituição de 1988 rompe com uma longa tradição inquisitorial. Diversamente de suas antecessoras, a Carta de 1988 estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV)⁹⁸.”

De fato, o STF, em mais de uma oportunidade e, mais recentemente, em julgamento da ADI nº 5.104⁹⁹ definiu que o sistema processual que o Brasil adotou foi, realmente, o acusatório; sistema este que recebe variadas definições pelos doutrinadores.

Nas palavras de Mauro Fonseca Andrade¹⁰⁰, “não há como negar que a corrente majoritária se definiu por apregoar que aqui vigora o sistema acusatório”, quando explicava o sistema que vigora no processo penal brasileiro que, em seu entendimento, possui apenas dois elementos fixos. Assim ele discorre:

Em primeiro lugar, identificamos a obrigatória separação entre as figuras do acusador e do julgador, que aqui tratamos como a necessidade de um acusador distinto do juiz, e que corresponde ao princípio acusatório. O segundo elemento se refere a um particular efeito produzido pelo ajuizamento da acusação, que é determinar a abertura do processo. Isso implica dizer que a investigação criminal, no sistema acusatório, constitui-se em uma atividade de natureza administrativa, e que a abertura do processo acusatório significa, na verdade, igualmente o início do julgamento, com a apresentação de defesa e obtenção de provas.

3.2.4 A possível argumentação de (in)constitucionalidade do acordo de não-persecução penal

A análise da conformidade constitucional de todo novel instituto é procedimento obrigatório para se atestar a preservação dos interesses persecutórios do Estado e defensivos do sujeito passivo da persecução penal. Quando tal instituto vem acompanhado das razões de sua criação, essa análise

⁹⁸ TENÓRIO, Rodrigo Antonio. A ineficiência gerada pela tradição inquisitorial: estudo dos sistemas brasileiro, americano e italiano. Curitiba: Juruá, 2011.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processual Penal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104, Brasília, 21 de maio de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

¹⁰⁰ ANDRADE, Mauro Fonseca. Sistemas Processuais penais e seus princípios reitores. 2ª ed./Curitiba:Juruá, 2013, p. 464.

se vê naturalmente ampliada, como é o caso do acordo de não-persecução penal.

3.2.4.1 Difícil justificção constitucional frente à competência legislativa da União

Frente à decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, é necessário, agora, examinar as considerações realizadas por aquela Corte, assim como o alcance que estas podem ter quando nos atentamos para a normatização que os Conselhos Nacionais vêm realizando.

Como já referido, o Ministro Luiz Fux externou que o poder investigatório do Ministério Público deve embasar-se no princípio da obrigatoriedade da ação penal, de modo que a investigação por este órgão respeite os limites da legalidade e o conteúdo constitucional. Outra nota constante no julgamento é a admissão de que a investigação ministerial possui limites essenciais, sendo um deles a regulação, por analogia, pelas normas que regem o inquérito policial.

Extrai-se, portanto, sucintamente, deste entendimento, de que o poder investigatório conferido ao Ministério Público deve regular-se pelo princípio da obrigatoriedade da ação penal¹⁰¹ que esta é regulada por lei e que, na falta de regulamentação própria, devem ser utilizados os parâmetros do inquérito policial, por analogia.

Do exposto, desde logo já se pode argumentar: há vício de origem quanto à constitucionalidade do acordo de não-persecução penal. A tal entendimento se pode chegar quando observamos o disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal¹⁰², que diz competir, *privativamente*, à União, a legislação sobre direito processual, entre outros, bem como o artigo 24, inciso XI¹⁰³, que refere competir, concorrentemente, à União, aos Estados e aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre procedimentos em matéria processual. Portanto, ao Conselho Nacional do Ministério Público não caberia a competência

¹⁰¹ Art. 129, I, Constituição Federal de 1988; artigos 42 e 576 do Código de Processo Penal de 1941.

¹⁰² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

¹⁰³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XI - procedimentos em matéria processual.

de trazer ao ordenamento um instituto como o acordo de não-persecução penal pelo Ministério Público.

Assim argumenta Mauro Fonseca Andrade quando em análise de referida inconstitucionalidade:

É evidente o caráter processual da Resolução: ela diz com o (não) exercício da ação penal! Ou, dito de outra forma, como a atividade substitutiva do Estado de administração da justiça será realizada. Afinal, é no processo que se dá o confronto entre o *ius puniendi* estatal e o *ius libertatis* individual, tudo o que é versado neste ponto da Resolução¹⁰⁴.

Como se pode perceber, o texto expedido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em sendo uma Resolução, deveria tratar tão somente de assuntos internos, não podendo sobrepor-se à lei processual¹⁰⁵.

Assim, cabe inferir, como afirmou Mauro Fonseca Andrade, que “a intenção expressada pelo CNMP deveria ter servido, desde logo, como (início de) projeto de lei junto às nossas casas legislativas”¹⁰⁶ antes de pretender ele, por si apenas, regulamentar todo um procedimento em âmbito criminal.

3.2.4.2 Interesse de agir como justificativa para o não ajuizamento da ação penal pública

Quando se adentra no estudo das condições da ação no direito processual penal, observa-se que este não apresenta convergência. Sempre houve quem defendesse a equivalência entre as condições da ação civil e as condições da ação penal¹⁰⁷, assim como quem defendesse seu total apartamento, uma vez que a ação do processo penal teria suas próprias condições¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores); Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 216-217.

¹⁰⁵ MONTORO, André Franco. Introdução à Ciência do Direito. 28ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 387.

¹⁰⁶ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores); Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 220.

¹⁰⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. As Condições da Ação Penal. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

¹⁰⁸ LOPES JÚNIOR, Aury, (Re)Pensando as condições da Ação Processual Penal. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008, p. 277-306.

Esta breve introdução vem com o fim de ressaltar que, ao exarar a Resolução nº 181/2017, o Conselho Nacional do Ministério Público seguiu a corrente tradicional, optando pela equivalência entre as condições da ação civil e da ação penal. Isto fica claro quando ele justifica o requerimento de arquivamento naqueles casos em que a pessoa investigada cumpre o acordo de não-persecução penal¹⁰⁹, alegando uma *ausência do interesse de agir* por parte do Ministério Público¹¹⁰.

Neste sentido, o que se pode depreender é que o Ministério Público está, indevidamente, vendo-se como legitimado a impor pena em seio criminal uma vez que a pretensão punitiva só se satisfaz a partir do momento em que há a imposição de sanção legalmente prevista, infringindo o disposto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal¹¹¹, já que estaria ele entendendo ser uma verdadeira pena imposta ao investigado o cumprimento de seu acordo.

Nas palavras de Fernanda Regina Vilares:

O Poder Judiciário é o único que possui competência para apreciar o cabimento de medidas restritivas de direito (...), protegendo os direitos fundamentais e relativizando-os em face de outros bens constitucionalmente protegidos, como o interesse da investigação. Assim, o Judiciário é o único órgão dotado de imparcialidade para tal análise, pois outros órgãos como o Ministério Público e as Comissões Parlamentares de Inquérito têm interesse direto no resultado da empreitada, não sendo capazes de efetuar a devida ponderação dos princípios envolvidos¹¹².

Desse modo, já se pode dizer que ao Ministério Público não cabe a aplicação de pena, e sim ao Poder Judiciário, e, ainda assim, desde que este observe os limites constitucionais e infraconstitucionais dispostos em legislação.

¹⁰⁹ Art. 19. Se o membro do Ministério Público responsável pelo procedimento investigatório criminal se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação penal pública ou constatar o cumprimento do acordo de não-persecução, nos termos do art. 17, promoverá o arquivamento dos autos ou das peças de informação, fazendo-o fundamentadamente.

¹¹⁰ Com o cumprimento do acordo, “já estaria suficientemente satisfeita a pretensão punitiva Estatal”. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01. Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos. Ob. cit, p. 31.

¹¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal

¹¹² VILARES, Fernanda Regina. Processo penal: reserva de jurisdição e CPI's/Fernanda Regina Vilares – São Paulo: Ônix Jur, 2012, p. 113.

Como afirma Mauro Fonseca Andrade¹¹³, “*é imperioso que o juiz tome conhecimento do conteúdo do acordo antes de seu adimplemento, na medida em que fiel da legalidade, da regularidade e da voluntariedade dos pactos*”.

3.2.4.3 Intento indevido de restrição à ação penal privada subsidiária da pública

Por fim, cabe dissertar sobre um possível ferimento ao direito de exercício da ação penal privada subsidiária da pública por parte do particular que seja atingido pela prática de infração penal.

É que a ação penal privada subsidiária da pública está assentada na premissa de que os legitimados ao seu exercício possuem o direito de ir em busca da condenação daquele que, em tese, praticar um ilícito penal, sendo o Ministério Público um mero fiscal da lei neste caso¹¹⁴. Esse direito surge a partir do momento em que o titular da ação penal não oferece sua acusação, no prazo fixado para tal, conforme o artigo 5º, inciso LIX, da CF/88¹¹⁵.

Ocorre que é preciso lembrar que por parte do Ministério Público não pode haver negativa de atuação, como bem nos ensinou o princípio da obrigatoriedade da ação penal, valendo dizer, ainda, que somente nos casos previstos em lei poderá o órgão ministerial valer-se de tal prerrogativa – ou seja, se legalmente embasada a justificativa para sua não-atuação.

Isto quer dizer que, em que pese o Conselho Nacional do Ministério Público tenha argumentado o contrário, o acordo de não-persecução não é um dos casos legalmente previstos para que se impeça a atuação do particular, nem mesmo um caso que indique atuação por parte do Ministério Público. É uma situação completamente nova esta trazida pela Resolução nº 181/2017.

¹¹³ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores); Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 226.

¹¹⁴ FAYET JÚNIOR, Ney. VARELA, Amanda Gualtieri. A ação (penal) privada subsidiária da pública: das vantagens ou desvantagens da participação do ofendido na atividade jurídico-penal. 2ª ed – Porto Alegre, RS: Elegancia Juris, 2014, p. 157-162.

¹¹⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal.

Como bem argumentou Mauro Fonseca Andrade:

(...) Nem só a omissão do Ministério Público autoriza o manejo daquele mecanismo de controle. Embora o Supremo Tribunal Federal venha, há muito tempo, chancelando a impossibilidade de ajuizamento da ação penal privada subsidiária da pública nas hipóteses em que se verifica um agir do Ministério Público, também é possível identificar em sua jurisprudência que esse agir deve estar inserido nas possibilidades legalmente previstas para uma atuação impeditiva daquela ação privada. Noutros termos, o Supremo Tribunal Federal vem realizando uma interpretação estrita em relação ao que se pode atribuir como *atuação* do Ministério Público, dela excluindo as posturas que, ainda que formalmente demonstrem uma forma de agir do acusador público, em realidade – e materialmente – não passam de subterfúgios utilizados para mascarar sua inércia acusatória.¹¹⁶

Desta maneira, só nos resta expor que, em sendo o acordo de não-persecução penal uma situação não prevista pela lei como uma hipótese de *agir* por parte do Ministério Público, não se pode deixar de inferir que ao particular caberia o intento de uma ação penal privada subsidiária da pública, por mais que se esforce o Conselho Nacional do Ministério Público para restringir sua aplicabilidade no cenário do processo penal.

Por todas estas razões exaradas, cabe-nos, por fim, dizer que o acordo de não-persecução penal deve ser elogiado, uma vez que adentra o sistema jurídico brasileiro para aperfeiçoar a justiça penal negociada; merece, entretanto, melhorias tais que o façam estar plenamente de acordo com as regras e princípios que balizam o processo penal em vigor no Brasil.

¹¹⁶ Investigação criminal pelo Ministério Público : comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público / Douglas Fischer, Mauro Fonseca Andrade (organizadores); Airton Pedro Marin Filho ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2018, pg. 229.

CONCLUSÃO

Como foi visto no decorrer de todo o trabalho que ora se encerra, a discussão acerca da possibilidade de o Ministério Público investigar criminalmente sempre esteve à frente nos mais variados territórios. Assim sendo, não demorou muito para que o debate acerca da constitucionalidade – ou inconstitucionalidade – da investigação criminal pelo Ministério Público chegasse também ao Brasil.

Passando por diversos sistemas processuais, pôde-se perceber que diferentes Países adotaram esta visão no momento em que se percebeu que a investigação balizada pelo seu acusador público, em âmbito criminal, não traria, necessariamente, prejuízos à acusação e ao processo em si mesmo.

Tão logo estes exemplos tenham consolidado, em seu sistema, tal possibilidade, o Brasil passou a trabalhar com esta hipótese; desse modo, antes mesmo da virada do século XXI já se pode dizer que havia distintos procedimentos em nosso ordenamento que ensejavam a abertura desta contenda.

Por este motivo, em 2015 o Supremo Tribunal Federal, responsável pela proteção da constitucionalidade brasileira, decidiu, em Recurso Extraordinário nº 593.727, de repercussão geral, que ao Ministério Público também caberia a investigação criminal, desde que esta se balize pelos princípios que regem a investigação levada a cabo pela polícia judiciária, por analogia, bem como todos os demais princípios norteadores do processo penal brasileiro, como o da legalidade, o da obrigatoriedade da ação penal, o do contraditório e o do devido processo legal.

Nesta senda, e com base em tudo o que foi disposto na decisão do Supremo, adveio a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, com o fulcro de regulamentar uma investigação criminal que já era pulverizadamente praticada pelos Ministérios Públicos Estaduais e Federal e que já anteriormente – pela Resolução nº 13/2006 – havia sido inicialmente normatizada.

Entretanto, inobservando os limites que a própria Constituição impõe, bem como a legislação dela decorrente, houve o nascimento do instituto denominado como acordo de não-persecução penal pelo Ministério Público a partir desta Resolução nº 181/2017, o qual estabelece hipótese de não oferecimento da ação penal, ainda que reconhecidos sejam os requisitos para o seu ajuizamento, por parte do acusador público.

Com todos os meandros que foram, ao longo do trabalho, analisados, o acordo de não-persecução penal, pelo menos até o momento, extrapola a competência que caberia ao Conselho Nacional do Ministério Público, uma vez que, em vez de se tratar de regimento interno deste órgão, é situação que, necessariamente, deveria passar pelo crivo do Poder Legislativo, por se tratar de hipótese em que o acusador Público deixa de praticar, deliberadamente, o seu exercício principal, conferido pela Carta Magna no artigo 129, inciso I.

Salientando-se tudo isso, porém, é importante dizer-se que não se faz óbice à proposta apresentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, mas sim o contrário: é elogiável a iniciativa de incentivar-se, no âmbito da justiça penal, a realização de acordos, com vistas à otimização da persecução penal brasileira.

Ocorre que devemos atentar para o fato de que, em que pese observemos os exemplos de outros sistemas processuais, como o alemão e o português, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal, sempre haverá de ser analisada a realidade interna do direito que se busca aprimorar, caso contrário corre-se o risco de atravessar-se a constitucionalidade e a legalidade do mesmo com base em generalidades externas.

Neste sentido, entendemos justificável a necessidade de um arranjo legal específico dentro do Poder Legislativo, de modo a respeitar-se a soberania dos três poderes que vigoram no Brasil. Embora admirável a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público, esta não pode servir de justificativa para a implantação de toda e qualquer solução que se apresente para o caos processual por que passa o Brasil, como é o caso do acordo de não persecução penal pelo Ministério Público, que deve ser melhor analisado e debatido antes de começar a ser utilizado nos procedimentos criminais em todo o País.

Concluindo-se o presente trabalho, resta, por fim ressaltar que a Resolução nº 181/2017, exarada pelo Conselho Nacional do Ministério Público,

ainda não foi alvo de análise pelos Tribunais Superiores brasileiros, razão pela qual não se pode dizer que já houve sua recepção definitiva em nosso ordenamento.

Vale ressaltar-se que, ao que tudo indica, como vem sendo noticiado, muito em breve haverá manifestações tanto por parte dos Tribunais ordinários quanto dos Tribunais Superiores, uma vez que o próprio Conselho Pleno da OAB já teria manifestado sua intenção de ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra a Resolução nº 181/2017, por entender que existe uma quebra na paridade com os advogados.

Justamente por estar atento a tudo isto, o Conselho Nacional do Ministério Público já começou a demonstrar preocupação com a constitucionalidade e com a legalidade de seu instituto. Não por outra razão, a Proposição nº 1.00927/2017-69, publicada em dezembro de 2017, surge no intuito de alterar os artigos 9º e 15º da Resolução nº 181/2017 para adequá-los às disposições da Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

A proposição foi apresentada pelos conselheiros Leonardo Accioly e Erick Venâncio em 10 de outubro de 2017, durante a 19ª Sessão Ordinária de 2017, que solicitaram as alterações referidas. O relator do processo, conselheiro Lauro Nogueira acabou estendeu as alterações para os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 10, 13, 16, 18, 19 e 21 da norma, mudanças tais que não foram objeto do presente trabalho, que limitou-se a analisar a primeira redação publicada para o acordo de não-persecução penal.

Sendo estas as impressões iniciais acerca do novel instituto trazido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, uma última observação deve ser exarada: em que pese toda a problematização que ela enseja, é louvável – e merece tal reconhecimento – a iniciativa do órgão, que, caso receba o aprimoramento e o detalhamento que lhe são possíveis e desejáveis, pode vir a alterar para melhor todo um sistema penal que necessita, urgentemente, de reformas.

REFERÊNCIAS

ALTENHAIN, Karsten. *Absprachen* in german criminal trials. In: THAMAN, Stephen C. (Org.). **World plea bargaining: consensual procedures and the avoidance of the full criminal trial**. Durham: Carolina Academic Press, 2010.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Resolução nº 181 do CNMP – artigo 18. In: FISCHER, Douglas et al. **Investigação Criminal pelo Ministério Público**: Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua investigação criminal**./ Mauro Fonseca Andrade./ 2ª edição./ Curitiba: Juruá, 2006.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Sistemas Processuais penais e seus princípios reitores**./Mauro Fonseca Andrade – 2ª ed. Curitiba:Juruá, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Investigação pelo Ministério Público**: Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130509-09.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01. **Despacho inaugural**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://cnmp.mp.br/portal/images/Despacho_inaugural_-_PEP_01-2017.pdf. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 01/2017. Brasília, DF, 2017. **Pronunciamento Final em Procedimento de Estudos**. Brasília, . Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct>. Acesso em: 18 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar. Brasília, DF, 21 de maio de 2014. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.104**. Brasília. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar. Brasília, DF, 6 de outubro de 2017. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5790**, Brasília. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5790&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar. Brasília, DF, 13 de outubro de 2017 . **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5793**, Brasília. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. **Habeas Corpus nº 75.769-3**, Brasília, 28 de novembro de 1997. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=76228>>. Acessado em: 29 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. **Habeas Corpus nº 91.613**. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2765764>>. Acessado em: 30 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar, Brasília, DF, 30 de outubro de 2017. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.693, Brasília,. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4693MC.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 205.473-9**, Brasília, DF, 19 de março de 1999. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=239911>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 233.072-4**, Brasília, DF, 03 de maio de 2002. Disponível

em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=254242>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 593.727**, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Brasília, DF, 14 de maio de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Criminal nº 205473**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=239911>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 81.326-7**, Brasília, DF, 01 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102770>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

CALABRICH, Bruno. **Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CAMELO, Thiago Freitas. O Ministério Público na Investigação Criminal. **Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 2, n. 1, p.209-253, jan./jun. 2017. Semestral. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/5-O-Ministério-Público-na-Investigação-Criminal.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Garantias Constitucionais na Investigação Criminal**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 67.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 181, de 07 de agosto de 2017. **Resolução 181**. Brasília, DF, 03 out. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/COPF/Alterao_Res.181.2017.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). **Processos Penais da Europa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FAYET JÚNIOR, Ney. VARELA, Amanda Gualtieri. **A ação (penal) privada subsidiária da pública: das vantagens ou desvantagens da participação do**

ofendido na atividade jurídico-penal. 2ª ed – Porto Alegre, RS: Elegantia Juris, 2014

FISCHER, Douglas; ANDRADE, Mauro Fonseca (Org.). **Investigação criminal pelo Ministério Público:** comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **As Condições da Ação Penal.** São Paulo: José Bushatsky, 1977.

KOBOR, Susanne. ***Bargaining in the criminal justice systems of the United States and Germany: matter of justice and administrative efficiency within legal.*** Frankfurt am Main: Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2008.

LIMA, Laércio Conceição. **DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A INVESTIGAÇÃO DE NATUREZA CRIMINAL.** 2013. Disponível em: <<http://www.direitopenalvirtual.com.br/artigos/da-legitimidade-do-ministerio-publico-para-a-investigacao-de-natureza-criminal>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

LOPES JÚNIOR, Aury, (Re)Pensando as condições da Ação Processual Penal. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008, p. 277-306.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal.** Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2001.

MARCÃO, Renato. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Bonijuris**, Curitiba, v. 25, n. 4, p.79-81, abr. 2013.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito.** 28ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAIS FILHO, Antônio Evaristo. O Ministério Público e o Inquérito Policial. Vol. 19. São Paulo: **Editora Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 1997, p. 107.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (Ed.). **Poderes Investigatórios do Ministério Público.** 2014. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/164-135-Fevereiro-2004>. Acesso em: 02 jan. 2018.

PACHECO, Joaquim Francisco. **Estudios de Legislación y Jurisprudencia. Madri: Imprenta de la Viuda de Jordan e Hijos, 1843. p. 231-232.**

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de fevereiro de 1987. Aprova o Código de Processo Penal. **Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa**, Lisboa, 17 fev. 1987. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra. Memorando de 19 de janeiro de 2012. **Justiça negociada: acordos sobre a sentença em processo penal**. Coimbra: Procuradoria-Geral Distrital, 2012. Disponível em: <<http://www.oa.pt/upl/%7Bee0e9275-cf60-4420-a2f4-840bd0c0bb2b%7D.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Orientação nº 01/2012, de 13 de janeiro de 2012. **Procuradoria-Geral Distrital Francisca Van Dunem emite uma orientação aos magistrados do MP do Distrito em sentido favorável à realização de acordos sobre sentença em processo penal**. Lisboa: Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, 2011. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/doc_mostra_doc.php?nid=153&doc=files/doc_0153.html>. Acessado em: 12 dez. 2017.

RAMOS, João Gualberto Garcez. **Curso de processo penal norte-americano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica / Paulo Rangel**. – 5 ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2016.

SANGUINÉ, Odone. **Notas sobre a investigação criminal pelo Ministério Público no direito comparado**. Associação Nacional de Justiça Terapêutica. Disponível em: <<http://www.abjt.org.br/index.php?id=99&n=92>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

SOLAESA, José R. de Prada. Espanha. *In*: GÓMEZ, Ramón Maciá (dir.). **Sistemas de Proceso Penal em Europa**. Barcelona: Cedecs Editorial, 1998.

TUCCI, Rogério Lauria. **Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro**. 4ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.

VIEIRA, Guilherme Siqueira. Poder Investigatório do Ministério Público: Apontamentos sobre a Necessidade de regulamentação. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, São Paulo, n. 71, p. 14-32, abr./maio 2016.

VILARES, Fernanda Regina. **Processo penal**: reserva de jurisdição e CPI's. São Paulo: Ônix Jur, 2012.