

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA
(ESAJ)

MARIA EUNICE DE BARROS MEDEIROS

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: ATO DISCRICIONÁRIO OU
VINCULADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO?**

Rio de Janeiro

2020

MARIA EUNICE DE BARROS MEDEIROS

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: ATO DISCRICIONÁRIO OU
VINCULADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO?**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Penal e Processo Penal da Escola de Administração Judiciária (ESAJ), como requisito parcial do título de Especialista em Direito Penal e Processo Penal.

ORIENTADOR: Desembargador CLÁUDIO LUÍS BRAGA dell'ORTO

Rio de Janeiro

2020

MARIA EUNICE DE BARROS MEDEIROS

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: ATO DISCRICIONÁRIO OU
VINCULADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Penal e Processo Penal da Escola de Administração Judiciária (ESAJ), como requisito parcial do título de Especialista em Direito Penal e Processo Penal.

Aprovado em ____ de _____ 2020.

BANCA EXAMINADORA

Procurador da República JOSÉ MARIA DE CASTRO PANOEIRO
Escola de Administração Judiciária

Desembargador LUCIANO DA SILVA BARRETO
Escola de Administração Judiciária

Dedico este trabalho à minha família que sempre me apoiou em todos os desafios da minha vida. Sempre foi meu porto seguro nos momentos mais difíceis e se alegrou com as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pelo amparo recebido em todos os momentos.

Agradeço também ao meu orientador, Prof. Desemb. Cláudio Luís Braga dell'Orto, pelas orientações recebidas.

Aos meus colegas de turma pelo apoio, solidariedade e companheirismo.

“ A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.”

(Hannah Arendt)

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo acerca do Acordo de Não Persecução Penal, importante instituto da justiça penal consensual, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Resolução 181/2017, alterada posteriormente pela Resolução 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público. Serão analisados pontos relevantes do acordo, como a sua constitucionalidade formal e material, considerando que o instituto não foi criado por uma lei em sentido formal, gerando, assim, uma série de discussões e controvérsias quanto à sua conformidade em relação ao texto constitucional. Também será analisado como são aplicados os princípios da obrigatoriedade da ação penal, da oportunidade e da independência funcional do Ministério Público na ação penal e no acordo. O objetivo principal do estudo é compreender se o ato de propor o Acordo de Não Persecução Penal é praticado de forma vinculada ou discricionária pelo membro do *parquet*. Ou seja, se no caso do investigado preencher todos os requisitos do acordo, o Ministério Público está obrigado a oferecer a negociação ou se pode não o fazer com base em sua independência funcional e no princípio da oportunidade.

Palavras-chaves: Acordo de Não Persecução Penal, Ministério Público, Princípio da Oportunidade, Princípio da obrigatoriedade, Independência Funcional

ABSTRACT

This work is aimed at presenting a study regarding the Non-penal Persecution Agreement, an important concept for consensual criminal justice that was introduced into the Brazilian Legal Ordinance by means of Resolution 181/2017, later amended by Resolution 183/2018, from the National Board of the Public Prosecutors' Office. Some relevant points will be analyzed according to its formal and material constitutionality, considering that such concept was not brought up by a law in its formal sense, which generated, thus, a set of discussions and controversial opinions regarding the redaction of the constitution. The analysis will also comprise the way how the principles of enforceability of the penal suit are applied, as well as the functional independence of the Public Prosecutors' Office in front of the penal lawsuit and the agreement. The main aim of this study is to understand whether the act of proposing an agreement for Non-penal Persecution is practiced in a bound or discretionary mode by the member of the parquet. In other words, in the case when the person being investigated meets all the requirements set forth in the agreement, is the Public Prosecutors' Office obliged to offer such deal or is it not allowed to do so based on its functional independence and in the principle of opportunity?.

Key-words: Non-penal Persecution Agreement, Public Prosecutors' Office, Principle of Opportunity, Principle of Enforceability, Functional Independence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 O PAPEL DO MP NA PERSECUÇÃO PENAL	12
2.1 CONCEITOS ACERCA DA INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	12
2.1.1 Origens Históricas.....	12
2.1.2 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988.....	15
2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PERSECUÇÃO PENAL.....	18
2.2.1 Considerações Iniciais.....	18
2.2.2 Atuação do Ministério Público na fase pré-processual: O inquérito policial.....	23
2.2.3 O Ministério Público e a ação penal.....	27
2.2.3.1 A ação penal.....	27
2.2.3.1.1 As condições da ação penal.....	28
2.2.3.1.2 A ação penal pública.....	29
3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL	32
3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS.....	32
3.2 A CONSTITUCIONALIDADE DO ANPP.....	34
3.2.1 O princípio da obrigatoriedade da ação penal pública.....	42
3.3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE.....	47
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
5 REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O elevado número de recursos possíveis nos processos criminais aliado ao generalizado déficit de pessoal nas varas criminais gera uma tramitação morosa nos feitos ali processados, com conseqüente prejuízo à prestação jurisdicional.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou no ano de 2017 um estudo cujos resultados, apresentados no 13º Relatório Justiça em Números, demonstram a morosidade da persecução criminal no Brasil. Segundo dados do relatório, a média de duração dos processos criminais que tramitam no Poder Judiciário brasileiro, na fase de conhecimento, é de três anos e um mês. Na fase de execução, nos casos de processos com penas restritivas de liberdade, a duração média é de três anos e nove meses. Já nos casos que não envolvem penas restritivas de liberdade, o tempo médio de duração é de aproximadamente dois anos e quatro meses, conforme aponta a obra organizada por Rogério Cunha Sanches, Francisco Dirceu Barros, Renné do Ó Souza e Rodrigo Leite Ferreira, *Acordo de Não Persecução Penal*, (2018). Dessa forma, o Estado vem buscando soluções que visem a dar maior eficiência e eficácia ao sistema penal.

Assim, surge como alternativa viável a adoção de institutos da chamada justiça penal consensual, como a Transação Penal (Lei nº 9.099/95) para delitos de pequeno potencial ofensivo e a Colaboração Premiada (Lei nº 12.850/2013) para crimes graves que envolvam organizações criminosas.

Certamente o ideal seria que todos os processos criminais se submetessem ao Poder Judiciário. Porém, a realidade do Brasil, com recursos escassos e práticas ilícitas elevadas, torna imprescindível a busca de soluções alternativas¹.

Nesse contexto, na tentativa de dar maior celeridade à solução dos conflitos, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, recentemente, a Resolução nº 181, publicada em 08 de agosto de 2017 (Res. 181/2017)², posteriormente alterada pela Resolução nº 183, publicada em 24 de janeiro de 2018 (Res. 183/2018), disciplinando a instauração e a condução do procedimento investigatório criminal (PIC) a cargo do Ministério Público (MP). Tal ato normativo introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), o qual se trata de um ajuste possível de ser celebrado entre o Ministério Público, o investigado e o seu advogado, acarretando a promoção de arquivamento da investigação caso seja devidamente cumprido.

O artigo 18 da resolução estabelece as condições e critérios para a celebração do acordo, que se aplica apenas a crimes de médio potencial ofensivo (pena mínima cominada inferior a 04 anos) e cometidos sem violência e grave ameaça.

Por se tratar de um instituto muito recente, o ANPP ainda é objeto de muita discussão e controvérsia, inclusive, por exemplo, quanto à sua conformidade com o texto constitucional, considerando que o acordo foi disciplinado por meio de uma resolução do Ministério Público e não por lei em sentido formal.

Outro ponto controverso e de suma importância do ANPP é quanto ao grau de discricionariedade do representante ministerial no momento da propositura do acordo.

¹ Cunha, Rogério Sanches; Barros, Francisco Dirceu; Souza, Renne do Ó; Cabral, Rodrigo Leite Ferreira (orgs.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 2.

² <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277> Acesso em. 4 de dez. 2019

A questão central do presente trabalho é compreender como é exercido o poder discricionário do Ministério Público no momento da propositura do ANPP. Ou seja, se preenchidos todos os requisitos elencados no artigo 18 da Resolução 181/2017, o Ministério Público fica vinculado a propor o acordo ou se o representante do parquet pode invocar o princípio da oportunidade e, sendo o caso, não oferecer ao investigado a possibilidade de celebração do acordo, ainda que este manifeste interesse.

No desenvolvimento desse estudo serão utilizadas, como fontes primárias e secundárias, livros específicos e artigos da internet.

Após essa breve introdução, a segundo capítulo vai abordar o papel exercido pelo Ministério Público na persecução penal. Primeiramente serão apresentados conceitos e características da instituição, começando por suas origens históricas e o tratamento dispensado ao órgão pelo Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Em seguida, serão feitas considerações iniciais sobre a atuação do *parquet* na persecução penal. Para tanto, se discorrerá sobre a atuação do MP na fase pré-processual e na ação penal. Antes, porém, de se tratar da atuação do órgão ministerial no processo, serão apresentados os aspectos da ação penal, incluindo os princípios que a regem segundo a doutrina.

O Acordo de Não Persecução Penal será tratado no capítulo 3, sendo apresentados os seus principais pontos, bem como os entendimentos doutrinários referentes à sua constitucionalidade.

Por fim, será abordado nesse capítulo a aplicação do princípio da obrigatoriedade na ação penal pública e no ANPP.

Para isso, serão apresentados os pensamentos das correntes doutrinárias em relação aos princípios da independência funcional do Ministério Público e da

oportunidade frente à obrigatoriedade da ação penal, e como tais conceitos podem ser aplicados no momento da propositura da ação penal.

Já no capítulo 4 serão apresentadas as considerações finais e conclusões acerca do estudo.

2 O PAPEL DO MP NA PERSECUÇÃO PENAL

2.1 CONCEITOS ACERCA DA INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1.1 Origens Históricas

Não há um consenso entre os estudiosos no sentido de precisar em qual momento da História da Humanidade surgiu a instituição Ministério Público, a teoria mais aceita, considera o seu surgimento na França do século XIV, durante o reinado de Felipe IV. Na ordenação de 25 de março de 1302, havia a figura dos então chamados procuradores do rei, os quais deveriam prestar juramento e patrocinar as causas do rei.

Entretanto, foi apenas no século XIX, durante o reinado de Napoleão Bonaparte, que o Ministério Público se firmou como instituição³. Foi também na França que se originou a expressão *parquet*, utilizada atualmente como uma das formas de se designar o órgão ministerial, conforme comenta Tourinho Filho:

[...] na França antiga os Procuradores e os advogados do Rei não se sentavam sobre o mesmo estrado onde ficavam os Juizes, mas sobre o soalho (*parquet*) da sala de audiência, como as partes e seus representantes [...] Na sala das audiências havia um cancelo que separava os Juizes das demais pessoas. E por que os Procuradores do Rei (*les gens du Roi*) ficavam sentados aquém do cancelo, com suas cadeiras postadas sob o assoalho (*parquet*), e não sobre o estrado, surgiu a expressão *Procurereurs au parquet*, ou simplesmente *Parquet*, para aludir aos Procuradores.⁴

³ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ministério_Público_no_Brasil> Acesso em: 4 de dez. 2019.

⁴ TOURINHO FILHO, **Processo penal**, 26. ed. .São Paulo: Saraiva, 2004, vol. 2.,p 333.

No Brasil colonial, orientado pelo direito lusitano, ainda não existia o MP como instituição. Todavia, as **Ordenações Manuelinas**, de 1521 e as **Ordenações Filipinas** de 1603 mencionavam as figuras dos promotores de justiça, aos quais eram atribuídos os papéis de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Ainda nesse período, existiam os cargos de procurador dos feitos da Coroa (defensor da Coroa) e de procurador da Fazenda (defensor do Fisco). Já no período do Império, a Constituição, embora não fizesse menção à instituição Ministério Público, previa como o seu chefe a figura do Procurador – Geral. Nesse mesmo período, com o Código Penal do Império de 1832, deu-se início à regulamentação das ações do MP.

Porém, foi apenas na República, com o Decreto nº 848 de 1890, que o MP ganhou status de instituição. O referido decreto, que criava e regulamentava a Justiça Federal, reservou um capítulo para a estrutura e atribuições do MP na esfera federal. Entretanto, analisando-se a história do Brasil, é possível concluir que foi o processo de codificação do Direito pátrio o principal responsável pelo crescimento institucional do MP. Os Código Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, bem como o de Penal de 1940 e de Processo Penal de 1941 conferiram várias funções ao *Parquet*. A Lei Federal nº 1341/1951 criou o Ministério Público da União (MPU), subdividindo-o em MP Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. Nesse período, o MPU pertencia ao Poder Executivo.

Avançando na linha do tempo, em 1981, a Lei Complementar nº 40 vem a representar um marco histórico no processo de desenvolvimento do MP, podendo ser considerada como a primeira lei orgânica nacional do MP, na medida em que institui garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão. Em 1985, a Lei nº 7.347 de Ação Civil Pública amplia de forma considerável a ação do *Parquet*, conferindo-lhe legitimidade para a defesa jurisdicional dos direitos difusos e coletivos, bem como

institui mecanismos para a sua atuação extrajudicial como o inquérito civil, as requisições e o termo de ajuste de conduta⁵.

No tocante aos textos constitucionais, observa-se que as oscilações entre regimes democráticos e autoritários deram origem a constituições onde o MP algumas vezes é citado, outras não. A localização topográfica do *Parquet* nos textos constitucionais também sofreu alterações, já tendo pertencido ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário.

Na Constituição do Império, 1824, e na da primeira da República, 1891, não há referência expressa ao MP, embora a última disponha sobre a escolha do Procurador Geral da República e sua competência na iniciativa de revisão criminal. Por outro lado, o texto constitucional de 1934 institui o MP como órgão de cooperação e prevê a elaboração de lei federal para tratar sobre a organização do *Parquet*. Já na Era Vargas, com o advento do Estado Novo, instaura-se no Brasil um regime com características como centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e autoritarismo. Dessa forma, a Constituição de 1937 não faz menção ao MP, embora aponte em seu artigo 99 o PGR como chefe do Ministério Público Federal.

Por sua vez, a Carta Magna de 1946 foi fortemente influenciada pela Constituição de 1891, e assim, não trouxe grandes inovações conceituais em relação à Instituição Ministerial, embora mencione expressamente em título próprio (artigos 125 a 128) a figura do MP, sem vinculação aos outros poderes. Em outro momento histórico, a Constituição de 1967 mantém o MP no capítulo destinado ao Poder

⁵ Ministério Público Federal da União. <www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico> Acesso em: 4 de dez. 2019.

Judiciário, e traz regras inovadoras de ingresso por meio de concurso público de provas e títulos.

Em 17 de outubro de 1969 foi outorgada a Emenda Constitucional nº 1. Embora não tendo sido considerada legítima pelos juristas e pelo Supremo Tribunal Federal, na prática, essa Emenda substituiu a Constituição de 1967, passando a vigorar como uma nova Carta. Uma das mudanças trazidas pela emenda foi o deslocamento do MP para a Seção VII do capítulo “*Do Poder Executivo*”, sendo possível inferir-se daí que a intenção dos governantes era de uma vez mais enfraquecer a instituição⁶.

2.1.2 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988

Devido ao processo de redemocratização do Brasil, o qual culminou com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o MP finalmente teve consolidada a sua posição como órgão constitucional independente, com autonomia funcional e administrativa. Na atual Carta Magna, o MP é tratado nos artigos 127 a 130, no capítulo “*Das Funções Essenciais à Justiça*”, sendo definido no art.127 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Segundo Hugo Nigro Mazzilli:

a opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder: desvinculou a Instituição dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário(...).⁷

⁶ Ambito Jurídico. <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-evolucao-historica-do-ministerio-publico-e-as-constituicoes-brasileiras-aspectos-relevantes/>> Acesso em: 4 de dez. 2019.

⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, São Paulo, Saraiva, 1991. p. 39.

De acordo com Marcellus Polastri Lima (2002), seria exagero reconhecer-se o Ministério Público como quarto poder, entretanto é clara a intenção do legislador constituinte em retirar a instituição do âmbito dos poderes tradicionais do Estado, outorgando-lhe uma função fiscalizadora sobre as atividades governamentais. Entende, ainda, o referido autor que é possível a interpretação de independência do MP em relação aos demais poderes estatais, considerando que a Instituição foi disciplinada no título referente à organização dos poderes.

É inegável que o legislador constituinte deu tratamento especial ao MP, conferindo-lhe prerrogativas que são próprias dos poderes de Estado. Dessa forma, lhe foi outorgada a iniciativa de lei (criação e extinção de cargos, fixação de vencimentos e leis complementares), poder de auto-organização, poder de elencar atribuições por meio de seu estatuto (arts. 61 e 128, § 5º), elaboração da proposta orçamentária (art. 127, § 3º), autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como o poder de prover seus cargos diretamente (art. 127, § 2º).

Dentre outras atribuições definidas no art. 129, o MP ficou encarregado de promover, privativamente, a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Antes da CF/1988, o Código de Processo Penal e a Lei Complementar nº 40 de 1981, conferiam a promoção da ação penal pública ao órgão ministerial, porém não de forma privativa. Apenas com o advento da atual constituição, o MP passou a deter a competência privativa para promover a ação penal pública, sepultando

definitivamente os chamados procedimentos de ofício (LIMA, 2002). Assim, uma das inovações da CF/1988 foi assegurar aos membros do MP garantias que anteriormente eram deferidas apenas aos magistrados (arts. 128, § 5º, I; 129, § 3º; 93,II e 129, § 4º), bem como semelhantes vedações (arts. 95, parágrafo único e 128, § 5º, II).

Outra conquista do órgão ministerial advinda com a atual Carta Constitucional, foi a forma de eleição dos Procuradores-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, que passaram a ser escolhidos pela classe, através de lista tríplice composta por integrantes da carreira, cabendo a escolha final, dentre os escolhidos, ao Chefe do Poder Executivo (art. 127, § 3º). Consoante Marcellus Polastri Lima:

Verdade que ainda não se chegou ao ideal, ou seja, a escolha e destituição direta pelos seus pares, sem interferência política ou partidária, mas, sem dúvida, já foi um grande avanço, pois até pouco tempo os governantes chegavam ao ponto de escolher os chefes da Instituição fora da classe, sendo, ainda, os Procuradores –Gerais demissíveis *ad nutum* (Constituição anterior, art. 95)⁸. (LIMA, 2002, p.12).

O texto constitucional ainda assegura outras garantias consideradas fundamentais ao efetivo desempenho do parquet, quais sejam, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, independência funcional, vitaliciedade e foro por prerrogativa de função.

Assim, as garantias à Instituição e a seus membros elencadas na CF/1988 e nas leis constituem os suportes fundamentais para que o parquet cumpra o seu novo papel na sociedade. Cabe ainda ressaltar que, no plano infraconstitucional, a Instituição se encontra regulamentada pelas Leis Ordinária nº 8.625/1993 (Lei

⁸ LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e Persecução Criminal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris,2002. p.12

Orgânica Nacional do Ministério Público), Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e, no âmbito estadual, por suas respectivas Leis Orgânicas, em face da repartição de competências legislativas definida pela Constituição da República (artigos 24, §3º, e 128, § 5º).

2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PERSECUÇÃO PENAL

2.2.1 Considerações Iniciais

No início da história do desenvolvimento da civilização humana, não há que se falar em um Estado forte, dotado de soberania e autoridade, capaz de impor normas jurídicas, tampouco existiam leis que pudessem regular as relações entre os indivíduos nessas sociedades primitivas. Dessa forma, cada membro da sociedade agia de forma livre e desenfreada no sentido de satisfazer os seus interesses. Nesse cenário, imperava o regime da vingança privada como forma de repressão aos criminosos. Esse sistema arcaico, no qual o mais forte ou o mais poderoso impõe a sua vontade sem nenhum compromisso com os ideais de justiça, é chamado de autotutela.

Havia também naquelas sociedades primitivas outras formas de solução de conflitos menos violentas, como a arbitragem, geralmente realizada pelos anciãos ou representantes religiosos. Porém, ainda nesses casos, as decisões não se destacavam por um caráter impositivo, como acontece atualmente com a atividade jurisdicional.

Com a evolução da sociedade, surge o Estado organizado e conseqüentemente as normas jurídicas. O Direito Penal é criado, então, para tutelar os bens jurídicos por meio dos tipos penais que, se violados, acarretam a prática do ilícito penal. Dessa forma, o poder estatal, visando preservar o interesse público e a

paz social, avoca o monopólio da persecução penal. Assim, quando uma infração penal é perpetrada, surge para o Estado o poder-dever de concretizar o *jus puniendi*, impondo ao indivíduo que viole a norma penal a respectiva sanção.

Segundo Afrânio Silva Jardim:

No que diz respeito à função estatal de prevenir ou reprimir as infrações penais, mais preciso seria afirmar que o direito penal constitui a regra material que impõe a atuação dos poderes públicos. Instrumentalmente, a função preventiva do Estado é exercida em obediência aos postulados do direito administrativo, enquanto a repressão penal se faz em respeito às normas e princípios do direito processual penal.⁹

O vocábulo **PERSECUÇÃO**, consoante o professor De Plácido e Silva, é “derivado do latim *persecutio* (seguir sem parar, ir ao encalço, perseguir), é tomado na acepção jurídica como *ação de seguir ou perseguir em justiça*”. Acrescenta ainda, o douto mestre que “para se haver o que é de direito ou para fazer aplicação da pena ou castigo, a que se está sujeito”¹⁰.

Com a notícia da prática da infração penal, *notitia criminis*, preleciona Waldemir de Oliveira Lins, “o Estado desenvolve atividade destinada a concretizar o *jus puniendi* – persecução penal – que compreende dois momentos: o da investigação e o da ação penal”¹¹. Destarte, com a *notitia criminis*, o Estado, visando a exercer o *jus puniendi*, no primeiro momento procede à investigação preliminar colhendo elementos comprobatórios do fato e de sua autoria, caso já não existam comprovados tais elementos. Em segundo momento, havendo prova do fato e

⁹ JARDIM, Afrânio Silva. **Ação Penal Pública. Princípio da Obrigatoriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 14.

¹⁰ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 9. Ed. Rio de Janeiro. Forense. 1986, p. 359.

¹¹ LINS, Waldemir de Oliveira, Da Função do Ministério Público na Repressão ao Crime, in **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, Borsóii, vol. 6, abr./jun. 1972, pp. 65-81

indícios de autoria, tem início a ação penal¹². Perscrutando a história, observa-se que na fase da vingança privada a persecução criminal era exercida pelo particular, o qual procedia à colheita de prova e à acusação penal. Quando o Estado tomou para si o monopólio da persecução penal, a autotutela ou autocomposição não mais foram permitidas no âmbito penal¹³.

Segundo Vicente Greco Filho, não se admite, em nenhuma hipótese, a autotutela no campo penal. Mesmo no caso da legítima defesa, em que o indivíduo repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem, usando moderadamente os meios necessários, quem detém o poder punitivo penal é sempre o Estado. Assim, não se pode conceber que, ao repelir a injusta agressão, a pessoa esteja exercendo o *jus puniendi*. Complementa, ainda, o insigne professor sobre os conceitos em tela:

O direito admite a legítima defesa, consagrando a conduta *secundum jus* como uma forma de proteção especial da inviolabilidade dos direitos atacados por agressão injusta, mas não como substitutivo da atividade punitiva do Estado.”¹⁴

Todavia, mesmo superada a fase histórica da justiça privada, tendo o Estado adquirido o monopólio da persecução penal, prevaleceu, durante um longo período, o sistema inquisitorial, devido à influência do direito canônico. O sistema inquisitório, como o próprio nome indica, se refere à Inquisição. A Inquisição não possuía qualquer relação ou compromisso em reprimir a criminalidade. O seu principal objetivo era punir aqueles que se desviavam dos dogmas estabelecidos pela Igreja Católica Apostólica Romana, que tentava conter a todo o custo a disseminação das

¹² **BADARÓ, Gustavo Henrique.** < <http://badaroadvogados.com.br/20-062017-as-condicoes-da-acao-penal.html>.> Acesso em: 17 de dez. 2019.

¹³ LIMA, *Op. Cit.*

¹⁴ GRECO FILHO, Vicente. **Manual de Processo Penal.** São Paulo, Saraiva, 1993, p.19.

novas crenças consideradas heréticas no contexto histórico da reforma religiosa ocorrida no século XVI¹⁵.

O modelo proposto na Inquisição serviu de base para o sistema inquisitorial contemporâneo. Em tal sistema, o juiz atuava como parte, conduzia as investigações, colhia provas, acusava e julgava. Evidentemente, não existia imparcialidade, já que a prova escolhida se prestava apenas para o convencimento da acusação, conduzida pelo próprio julgador, como bem explanado por Fábio Presoti Passos:

O modelo inquisitorial, regido pelo princípio inquisitivo, essencialmente consiste em fundir na figura do Estado a atividade persecutória e a atividade judicial, predominando uma excessiva e grandiosa valoração de aspectos subjetivos, pois somente o inquisidor é dotado de capacidade sobre-humana, ficando a gestão da prova a seu cargo. O inquisidor atua como verdadeira parte, pois investiga, instrui, acusa e julga.¹⁶

Dessa forma, fazia-se necessária a superação desse sistema inquisitorial que não possuía qualquer compromisso com a busca da justiça. Assim, como evolução do processo penal, surgiu o sistema acusatório, com a criação e institucionalização do Ministério Público. Segundo Luigi Ferrajoli, “são características do sistema acusatório a [separação](#) rígida entre o juiz e acusação, a paridade entre acusação e defesa, e a publicidade e a oralidade do julgamento”.¹⁷

Diferentemente do sistema inquisitorial, o sistema acusatório caracteriza-se por criar um processo de partes no qual o autor e o réu vão gerir as provas e confrontá-las buscando a solução do caso. O papel do juiz é o de garantir a observância das

¹⁵ KHALED JÚNIOR, Salah Hassan. **O Sistema Processual Penal Brasileiro. Acusatório, misto ou inquisitório?** v.10, n.2. Porto Alegre: Civitas, 2010, p. 295

¹⁶ PASSOS, Fábio Presoti. **A participação do investigado na instrução preliminar como manifestação dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2012. p.30-31.

¹⁷FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p 518.

regras processuais, bem como salvaguardar direitos e liberdades fundamentais. Dessa forma, uma das principais características de tal modelo é a separação entre sujeitos processuais distintos nas funções de acusar, defender e julgar. Nesse diapasão, bem sintetiza Luís Gonzaga da Silva Neto:

[...] observa-se que o sistema acusatório tem como principais características a separação das funções de acusar e julgar, como também a gestão da prova fica a cargo das partes, não cabendo ao juiz gerir a produção probatória, mantendo-se como um terceiro imparcial, buscando desta forma democratizar o processo, colocando-o no horizonte constitucional, em respeito às bases acusatórias sedimentadas pela Carta Magna de 1988¹⁸.

Nesse contexto, devido à necessidade de divisão da atividade estatal, que é característica do sistema acusatório, surge a figura do Ministério Público como sujeito processual, garantindo dessa forma a imparcialidade do juiz.

O sistema acusatório é uma demanda do processo democrático e tem sido amparado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em vários precedentes que confirmam a titularidade do MP sobre a ação penal pública, bem como o carácter da função judicial no curso das investigações e da ação penal. Segundo o STF, a Constituição atual fez opção indubitável pelo sistema penal acusatório. Dessa opção, decorre a separação rígida entre as tarefas de investigar e acusar, e a função jurisdicional. Para além de preservar a imparcialidade do Judiciário e a confiabilidade na justiça, tal separação de funções promove paridade de armas entre a acusação e a defesa, em consonância com os princípios da isonomia e do devido processo legal. (ADI 5104, julgada em 21/05/2014). Segundo Raquel Dodge, em “*O papel do Ministério Público no processo penal estabelecido pela Constituição de 1988*”:

¹⁸ NETO, [Luiz Gonzaga da Silva](https://jus.com.br/artigos/42684/sistemas-processuais-inquisitorio-acusatorio-e-misto). **Sistemas processuais: inquisitório, acusatório e misto. O Brasil adota qual sistema processual?** < <https://jus.com.br/artigos/42684/sistemas-processuais-inquisitorio-acusatorio-e-misto>>, 2015. Acesso em: 20 de novembro de 2019

Esta exegese não se modifica nas situações em que o inquérito tramita no Judiciário, por força de foro por prerrogativa de função: o STF entende que é do Ministério Público o mister de conduzir o procedimento preliminar, de modo a formar adequadamente o seu convencimento a respeito da autoria e da materialidade do crime, atuando o Judiciário apenas quando provocado e limitando-se a coibir ilegalidades manifestas. Também permanece quanto à convicção da ausência de suporte probatório apto à promoção da ação penal ou à existência de situação que iniba sua propositura: deve o juiz abster-se e prestigiar a autonomia do Ministério Público, que deriva da Constituição¹⁹.

2.2.2 Atuação do Ministério Público na fase pré-processual: O inquérito policial

Após a análise e a constatação do relevante papel exercido pelo Ministério Público no sistema de justiça pátrio, considerando-se que o presente trabalho trata do Acordo de Não Persecução Penal, oferecido pelo *parquet* antes da fase processual – e justamente com o objetivo de não dar início ao processo – faz-se mister analisar-se a atuação do órgão ministerial na fase pré-processual. O inquérito policial (IP) é basicamente um instrumento através do qual a polícia judiciária exerce sua função de apurar as infrações penais. Trata-se de um procedimento administrativo, pré-processual e, por isso, de limitado valor probatório²⁰.

O procedimento é realizado pela polícia judiciária que, conforme definido no artigo 4º do CPP, é exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração da infração penal e da sua autoria. Entretanto, cabe salientar que a competência para sua realização não é exclusiva da polícia judiciária. Autoridades administrativas diversas podem ter a

¹⁹ DODGE, Raquel. <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-no-processo-penal-estabelecido-pela-constituicao-de-1988-26092018>> Acesso em: 20 de nov.2019

²⁰ FILHO, Kelson. < <https://kelsonf.jusbrasil.com.br/artigos/774301547/o-valor-probatorio-do-inquerito-policial-no-processo-penal?ref=serp>> Acesso em: 20 de nov. 2019.

função conferida por lei, como disposto no parágrafo único do artigo 4º do CPP. Como exemplo, tem-se as investigações conduzidas por membros do Poder Legislativo nas chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

O IP se inicia com a *notitia criminis*, ou de ofício por parte de órgãos responsáveis pela segurança pública. Iniciado o inquérito, a polícia judiciária passa a realizar uma série de atos previstos no artigo 6º e seguintes do CPP. Dessa forma, “a partir da notícia de possível crime, o Estado precisa realizar a apuração preliminar com o fim de levantar elementos mínimos de materialidade e indícios de autoria.”²¹.

A atual constituição, ao elencar as funções institucionais do MP em seu artigo 129, autoriza o *parquet* a requerer a abertura do IP, bem como acompanhar a atividade policial no curso do inquérito. Dessa forma, o texto constitucional confere ao órgão ministerial o controle externo da atividade policial, podendo, inclusive, requerer diligências e acompanhar o desenrolar das mesmas. Entretanto, o órgão que é de fato responsável pela direção do IP é a polícia judiciária²².

O objetivo da investigação criminal é a elucidação do fato e de sua autoria, previstos na notícia-crime. Para a instauração do IP, apenas a possibilidade de existência de um fato punível se faz necessária, uma vez que a autoria em si não necessita ser reconhecida logo no início da investigação, considerando que a identificação e a individualização da participação devem ser apuradas justamente no bojo do inquérito. Todavia, o IP não é uma peça obrigatória, podendo ser dispensada no caso do MP já dispor de elementos suficientes para a propositura da ação penal diante da *notitia criminis*. Assim, uma vez iniciado, o IP deverá ser concluído com a

²¹ ROSA, Alexandre Morais da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 104.

²² OLIVEIRA, José Luis Rodrigues. <<https://lucasoli.jusbrasil.com.br/artigos/220545958/o-ministerio-publico-na-persecucao-criminal-e-as-teorias-justificadoras-da-pena>>. 2006. Acesso em: 20 de nov. 2019

maior brevidade possível, conforme regra geral estabelecida no artigo 10 do CPP, e encaminhado ao juiz competente (artigo 10, §1º, CPP).

Se o indiciado estiver preso, as investigações deverão ser concluídas no prazo de 10 dias. Se não houver a prisão cautelar, o prazo é dilatado para 30 dias. Nesta última hipótese, havendo motivos e sendo o fato de difícil elucidação, o prazo de 30 dias poderá ser prorrogado a critério do juiz. Em se tratando da competência da Justiça Federal, consoante o artigo 66 da Lei nº 5010/1966, o prazo para conclusão, estando o investigado preso, será de 15 dias (prorrogáveis por mais 15) e, estando em liberdade, 30 dias. Por outro lado, a Lei nº 11.343/2006, que trata do tráfico de entorpecentes, em seu artigo 51 estabelece um prazo de 30 dias se o sujeito passivo estiver preso, e de 90 dias se estiver solto. Em ambos os casos, os prazos poderão ser duplicados pelo juiz.

Cabe aqui salientar que, embora haja previsão de atuação do juiz no inquérito, essa atuação é meramente administrativa. Segundo preleciona André Nicolitt²³, o juiz não exerce função jurisdicional na fase do inquérito, salvo nas hipóteses de medidas cautelares. A atividade é dita judiciária, por ser exercida pelo magistrado, entretanto não é jurisdicional, possuindo, na verdade, natureza administrativa, inclusive a decisão de arquivamento.

No mesmo sentido, entende Aury Lopes Jr.²⁴ que o papel do juiz na fase do inquérito deve ser o de garantidor dos direitos fundamentais. Logo, não deve, nem pode o magistrado exercer qualquer atividade instrutória ou investigatória, mas apenas agir controlando a legalidade e limitando eventuais abusos.

²³ NICOLITT, André Luiz. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 17

²⁴ LOPES Jr., Aury. **Direito Processual Penal e Sua Conformidade Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 246-247.

Ao receber o relatório, após a conclusão do inquérito, o membro do MP poderá: oferecer a denúncia, quando presentes indícios de autoria e materialidade; requerer baixa nos autos do inquérito para diligências consideradas imprescindíveis, ou seja, somente aquelas que buscam indícios de autoria e materialidade; declinar da atribuição; ou ainda requerer o arquivamento do inquérito. Esta última hipótese se aplica quando o *Parquet* entender que não existam indícios de autoria e materialidade (falta justa causa); o fato não constituir crime (impossibilidade jurídica da demanda); e, por fim, se presente qualquer causa relativa à extinção de punibilidade, como a prescrição ou a morte do agente.

No caso do MP requerer o arquivamento do inquérito, cabe ao juiz deferi-lo ou, consoante o artigo 28 do CPP, se considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ao Procurador-Geral e este oferecerá a denúncia, designará outro membro do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então o juiz estará obrigado a atender. Segundo André Nicolitt, em oportuna análise crítica do artigo 28 do CPP:

Lamentavelmente o CPP entregou ao juiz essa função atípica, incompatível com o sistema acusatório e com a missão e credibilidade constitucional do MP;

O juiz que só deve agir quando provocado, passa a provocar o MP para agir, o que se revela verdadeiro absurdo diante de um sistema acusatório. Por tal razão advogamos a inconstitucionalidade deste artigo;

Lamenta-se, também, que o reexame da matéria tenha sido concentrado nas mãos do PGJ, cargo de nomeação do chefe do Executivo, por vezes suscetível às conjunturas e interesses governamentais.²⁵

²⁵ NICOLITT, André Luiz. *Op.cit.* p. 222

2.2.3 O Ministério Público e a ação penal

2.2.3.1 A ação penal

Segundo o inciso I, artigo 129 da CF/88, é função institucional do Ministério Público promover privativamente a ação penal pública na forma da lei. A ação penal pública inicia-se com o oferecimento da denúncia em juízo, a qual deverá conter a narração do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identifica-lo, a classificação do crime e o rol de testemunhas, quando necessário (art. 41, CPP).

Existem duas espécies de ação penal previstas tanto do Código Penal quanto na legislação processual penal: a Ação Penal Pública e a Ação Penal Privada. A Ação Penal Pública é sempre promovida pelo Ministério Público. Em alguns casos, entretanto, quando a lei assim o exigir, dependerá de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça (art.24, caput do CPP). Já a Ação Penal Privada se dá mediante queixa do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo. Em caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, passará o direito de representação ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 124 do CPP.

Cabe salientar que, de acordo com o artigo 100 do CP, salvo nos casos em que a lei exigir a representação do ofendido ou a requisição do Ministro da Justiça, a ação penal será sempre pública.

2.2.3.1.1 As condições da ação penal

Parte da doutrina prevê como condições genéricas necessárias ao regular exercício do direito de ação a legitimidade das partes, o interesse de agir, a possibilidade jurídica do pedido e a justa causa. Esta última condição que anteriormente era apenas um entendimento doutrinário, foi incluída na legislação processual penal pela Lei nº 11.719/2008, que revogou o artigo 43 do CPP. Assim, a justa causa consta como uma questão preliminar (art.395, inciso III do CPP) e, na sua falta, a denúncia ou queixa será rejeitada.

Por outro lado, alguns doutrinadores entendem que essas condições da ação são advindas da teoria geral do processo e do processo civil, sendo, por conseguinte, inadequadas ao processo penal. Tal inadequação diz respeito, sobretudo, ao interesse de agir e à possibilidade jurídica do pedido. Nesse diapasão, defende Aury Lopes Jr.²⁶ que as condições da ação devem ser buscadas dentro do próprio processo penal, sendo essas: a prática de fato aparentemente típico (*fumus comissi delicti*); punibilidade concreta; legitimidade ativa e passiva; justa causa, que deve ser entendida como a existência de indícios de autoria e materialidade.

Ao lado das condições genéricas da ação, a lei eventualmente exige certas condições específicas de procedibilidade, sem as quais o MP fica impedido de propor a ação penal, mesmo que presentes as condições genéricas. Como exemplos, podem ser citadas a representação, a requisição, procuração com poderes especiais para a queixa crime, entre outros.

Dessa forma, conclui-se que a denúncia não pode ser o resultado da vontade pessoal do acusador, só devendo ser oferecida diante de uma base probatória mínima

²⁶ LOPES JR., Aury, Lopes. *Op.cit.*

de autoria e materialidade, que permita demonstrar a conduta ilícita do denunciado, garantindo assim que o poder de persecução penal não seja exercido de forma arbitrária e injusta.

2.2.3.1.2 A ação penal pública

A ação penal de iniciativa pública subdivide-se em ação penal pública condicionada e ação penal pública incondicionada.

A ação penal pública condicionada é aquela que tem como condições de procedibilidade a representação do ofendido ou a requisição do Ministro da Justiça. Nos dois casos a ação continua sendo pública, com o MP como detentor de sua titularidade exclusiva. Contudo, o seu exercício se subordina às condições previstas na norma processual.

Na ação penal pública condicionada à representação, sem a manifestação da vontade do ofendido (ou de seu representante legal), o Estado não pode exercer o *jus puniendi* contra o sujeito passivo, não sendo possível a abertura do inquérito policial ou o oferecimento da denúncia. A representação é facultativa, podendo ser feita pessoalmente ou por procuração com poderes especiais, mediante declaração por escrito ou oralmente, endereçada ao juiz, ao MP, ou à autoridade policial (art. 39 do CPP).

Já a ação penal condicionada à requisição do Ministro da Justiça, somente se aplica em casos especiais definidos em lei, quais sejam, naqueles crimes nos quais o Ministro da Justiça deve avaliar se vale a pena se iniciar o processo, ponderando não apenas a repercussão jurídica mas também a repercussão política da ação. Um dos

exemplos previstos na legislação é o crime praticado contra a honra do Presidente da República (art. 141, inciso I c.c. art. 145, § único do CP)²⁷.

Por outro lado, na ação penal pública incondicionada, desde que presentes os indícios de autoria e materialidade, o MP deverá promover a ação penal sem que essa iniciativa dependa ou se subordine a qualquer condição, como aquelas previstas em lei para a ação penal condicionada²⁸.

2.2.3.1.2.1 Princípios que regem a ação penal pública

Um dos princípios que regem a ação penal pública é o da obrigatoriedade (ou legalidade). Segundo tal princípio, se presentes os requisitos de autoria e materialidade do fato, o MP fica obrigado a oferecer a denúncia por força do artigo 24 do CPP. Inference-se desse artigo que a ação penal pública não é arbítrio do MP, mas função institucional deste órgão. Assim também, conforme o parágrafo 3º do artigo 5º do CPP, diante de uma notícia crime a autoridade policial está obrigada a instaurar o inquérito²⁹.

Do artigo 42 do CPP se depreende o princípio da indisponibilidade, que proíbe ao *parquet* desistir da ação penal depois de tê-la iniciado. Se no curso do processo o representante do MP entender que deve pedir o arquivamento, terá que fundamentar devidamente esta decisão e submetê-la ao juiz competente.

É importante salientar que a aplicação dos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade não implica em obrigar o MP a sustentar a condenação ou manter

²⁷PATRIOTA, Caio Cesar Soares Ribeiro Borges. <<https://jus.com.br/artigos/56118/inicio-ou-instauracao-do-inquerito-policia-para-a-acao-penal-publica-condicionada-a-representacao-inicio-ou-instauracao-do-inquerito-policia-para-a-acao-penal-publica-condicionada-a-representacao>> Acesso. 22 de nov.2019.

²⁸VASCONCELOS, Fernando Parente dos Santos. <<https://jus.com.br/artigos/19876/acao-penal-de-iniciativa-publica-incondicionada>> Acesso. 22 de nov.2019

²⁹NICOLITT, André Luiz. *Op.cit.*. p.245.

uma postura exclusivamente acusatória, mas sim que, uma vez provocada a jurisdição, deverá haver manifestação judicial acerca do conflito. Encerrada a instrução criminal, se o representante do MP restar convencido da inocência ou da falta de provas, deverá manifestar-se pela absolvição. Tal manifestação não significa desistência da ação, considerando que o juiz deverá proferir a sentença. Apesar de não haver consenso, de acordo com o artigo 385 do CPP e segundo o entendimento da doutrina tradicional, o juiz poderá inclusive condenar o réu ainda que a acusação se manifeste pela absolvição³⁰.

A oficialidade é outro princípio que rege a persecução penal e implica dizer que o crime, por violar o interesse público, deve ser reprimido por órgãos do Estado. Assim, o IP é realizado pela autoridade policial e a ação penal é exercida pelo MP que detém a função de promover privativamente a ação penal pública, conforme dispõe o texto constitucional em seu artigo 129.

Vigora ainda na ação penal pública o princípio da indivisibilidade. Embora o CPP em seu artigo 48 somente se refira a tal princípio na ação penal privada, não se pode excluir a sua aplicação na ação penal pública. Segundo esclarece André Nicolitt:

[...] Isto porque foi necessário explicitar a incidência do princípio da indivisibilidade na ação penal privada por não ser esta regida pelo princípio da obrigatoriedade, o que poderia levar a crer que seria possível escolher contra quem se iria propor a ação. Na ação penal pública tal fato não se dá, pois havendo indícios de autoria recaindo sobre várias pessoas o Ministério público estará obrigado a oferecer a ação contra todos, por força do princípio da obrigatoriedade, que contém implicitamente o princípio da indivisibilidade. Em outras palavras, o princípio da indivisibilidade, na ação penal pública, decorre do princípio da obrigatoriedade.³¹

³⁰ *Idem*.pp.245-246

³¹ *Ibidem*. p.245-246.

De fato, é possível concluir-se que tanto o princípio da indisponibilidade quanto o princípio da indivisibilidade são consequências da obrigatoriedade. Assim, sustenta a doutrina majoritária, desde os pensadores tradicionais até os contemporâneos, que há incidência do princípio da indivisibilidade na ação penal pública³². Entretanto, a aplicação de tal princípio na ação penal privada e na ação penal pública produz efeitos diversos. A não propositura da ação penal privada em relação a um dos agentes, gera acarreta a extinção da punibilidade (art. 49, CPP). No caso da ação penal pública, o mesmo não ocorre. Se a ação não for proposta contra um dos agentes, é permitido o aditamento da denúncia.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Recentemente, em agosto de 2017, foi editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a Resolução nº 181/2017 (posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018)³³. Tal resolução trata da instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do MP.

Entre as justificativas levantadas pelo CNMP para a edição da Resolução 181/2017, encontram-se a necessidade de aprimoramento da investigação criminal presidida pelo MP, bem como o objetivo de tornar mais céleres e eficientes as investigações. Em consonância com tais justificativas, no seu artigo 18I, a Resolução 181/2017 cria o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Dispõe o artigo em comento que, não sendo o caso de arquivamento, o MP poderá propor ao investigado o ANPP, quando cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for

³² TOURINHO Filho, Fernando da Costa. V. 1, 2011, p.396.

³³Portal Conselho Nacional do Ministério Público<
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>>. Acesso 10 de dez.2019.

cometido com violência ou grave ameaça à pessoa. O caput do artigo ainda estabelece que o indiciado deve confessar formal e circunstanciadamente a prática do crime, bem como cumprir certas obrigações ajustadas cumulativamente ou alternativamente com o representante do MP.

As condições são discriminadas ao longo dos cinco incisos que seguem, *in verbis*:

I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018).³⁴

O parágrafo 1º do referido artigo elenca as situações nas quais não será admitida a proposta do acordo, como por exemplo, se for cabível transação penal ou se o delito for hediondo ou equiparado.

Após formalizado o ANPP, os autos serão submetidos ao juiz que, se considerar o acordo cabível com condições adequadas e suficientes, devolverá os autos ao MP para sua implementação (§2º, art.18 da Res.181/2017). Por outro lado, caso o juiz entenda incabível o acordo, fará remessa dos autos ao procurador-geral,

³⁴ [*idem.*](#)

que adotará as providências elencadas nos incisos do parágrafo 6º do artigo 18 da Res. 181/2017, *in verbis*:

I – oferecer denúncia ou designar outro membro para oferecê-la; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

II – complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-la; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

III – reformular a proposta de acordo de não persecução, para apreciação do investigado; (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)

IV – manter o acordo de não persecução, que vinculará toda a Instituição. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018).³⁵

Importante ressaltar que, de acordo com o inciso IV, o acordo poderá ser celebrado ainda que sem a anuência do juiz. Outro ponto a ser destacado é que na formalização do ANPP o indiciado estará acompanhado do seu defensor (§3º, art.18 da Res.181/2017).

Conforme dispõe o parágrafo 9º, se investigado deixar de cumprir quaisquer das condições acordadas, o membro do MP deverá oferecer a denúncia imediatamente. Por outro lado, se o acordo for cumprido integralmente o MP promoverá o arquivamento da investigação (§11, art.18 da Res.181/2017).

3.2 A CONSTITUCIONALIDADE DO ANPP

A Introdução do ANPP no ordenamento jurídico pátrio como ferramenta de solução consensual gerou uma série de controvérsias. A primeira delas diz respeito à constitucionalidade do acordo.

³⁵ *Ibid.*

O texto constitucional em seu artigo 22, inciso I, estabelece que as matérias relativas a Direito Penal e Processual Penal demandam lei em sentido formal oriunda da União.

Parte da doutrina entende que o ANPP é formalmente constitucional pois, na verdade, trata de matéria de política criminal³⁶.

Afirma Cabral³⁷ que a regulamentação do ANPP por meio de resolução do CNMP é indubitavelmente constitucional, tanto sob uma perspectiva formal quanto material. Fundamenta, assim, tal afirmação com as seguintes premissas:

1ª) As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público ostentam caráter normativo primário, com atos de comando abstrato, que vinculam seus membros.

2ª) O acordo de não persecução penal não é matéria de natureza processual.

3ª) O acordo de não persecução penal não é matéria de natureza penal.

4ª) O acordo de não persecução penal veicula matéria de política criminal a ser realizada pelo titular da ação penal, o Ministério Público.³⁸

O poder regulamentar do CNMP é tratado no artigo 130-A, § 2º, inciso I da CF/1988, que estabelece como uma das atribuições do órgão, a expedição de atos regulamentares no âmbito de sua competência. Por sua vez, o STF já decidiu no sentido de que as resoluções do CNJ, e conseqüentemente as do CNMP, ostentam

³⁶ <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

³⁷ Cunha, Rogério Sanches; Barros, Francisco Dirceu; Souza, Renne do Ó; Cabral, Rodrigo Leite Ferreira (orgs.). Acordo de Não Persecução Penal. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 218

³⁸ Idem. p.28.

caráter normativo primário³⁹, bem como são atos de comando abstrato⁴⁰. Justen Filho elucida que o STF admitiu que o CNJ e o CNMP expeçam regulamentos autônomos:

Esse entendimento foi adotado pelo STF, ao julgar a ADC 12. O STF considerou válida a Res. 7 do CNJ, que impusera vedação ao nepotismo no Poder Judiciário. Essa decisão afastou a necessidade de lei para regulamentar a disciplina constitucional. O STF reputou que a omissão do legislador não constitui obstáculo à edição de normas regulamentares destinadas a tornar efetivas determinações constitucionais.

Sob esse prisma, a questão deixa de ser decidida segundo um critério formal (natureza do ato – legislativo ou administrativo – veiculador de normas) para ser avaliada em face de um critério material (conteúdo das normas constitucionais concretizadas). Assim, a figura do regulamento autônomo adquire extrema relevância nas hipóteses de omissão legislativa referida a temas essenciais à Constituição.⁴¹

Dessa forma, consoante a jurisprudência do STF, é possível que o CNMP expeça regulamentos autônomos com a finalidade de regulamentar princípios constitucionais.

Assim, entende parte da doutrina⁴² que a Resolução 181/2017 procura apenas aplicar e dar a máxima efetividade aos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, CF/1988); da proporcionalidade (art. 5º, inc. LIV, CF/1988); da celeridade (art. 5º, inc. LXXVIII) e do acusatório (art. 129, inc. I, IV e VI, CF/1988), tornando dessa forma a persecução penal mais justa e adequada.

No tocante à natureza da matéria tratada no ANPP, afirma a doutrina que o acordo não contempla matéria processual pois as normas processuais devem

³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADC 12 MC, Relator: Min. CARLOS BRITO, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00015 EMENT VOL-02245-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-02 PP-00427.

⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADC 12 MC, Relator: Min. CARLOS BRITO, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00015 EMENT VOL-02245-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-02 PP-00427.

⁴¹ JUNTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 218.

⁴² Idem. p. 29.

envolver necessariamente a participação concorrente de três atores, quais sejam, o MP, o juiz e o réu. Dessa forma, lecionam Cintra, Grinover e Dinamarco:

A norma jurídica qualifica-se por seu objetivo e não por sua localização neste ou naquele corpo de leis. O objeto das normas processuais é a disciplina do modo processual de resolver os conflitos e controvérsias mediante a atribuição ao juiz de poderes necessários para resolvê-los e, às partes, de faculdades e poderes destinados à eficiente defesa de seus direitos, além da correlativa sujeição à autoridade exercida pelo juiz.⁴³

Assim, entende-se que o ANPP tem natureza de negócio jurídico extrajudicial pois não envolve o exercício da jurisdição penal. O acordo é realizado no bojo de um procedimento administrativo investigatório e, segundo entendimento do STF, às normas que regem tal procedimento não se aplica o artigo 22, inciso I da CF/1988, *in verbis*:

A legislação que disciplina o inquérito policial não se inclui no âmbito estrito do processo penal, cuja competência é privativa da União (art. 22, I, CF), pois o inquérito é procedimento subsumido nos limites da competência legislativa concorrente, a teor do art. 24, XI, da Constituição Federal de 1988, tal como já decidido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁴

Dessa forma, é possível concluir que a Resolução 181/2017 do CNMP ao regular o ANPP não tratou de matéria de direito processual, uma vez que não há exercício da pretensão punitiva por meio da denúncia, não há partes propriamente ditas, tampouco o exercício da função jurisdicional penal, não havendo a necessidade de se observar o contraditório e a ampla defesa. Entende ainda a doutrina que a

⁴³ Cintra, Antônio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo, 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 95.

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI 2886, Relator: Min. EROS GRAU, Relator p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, DJe-150 DIVULG 04-08-2014 PUBLIC 05-08-2014 EMENT VOL-02738-01 PP-00001.

matéria não possui natureza penal, não estando assim, incluída na competência legislativa da União (art. 22, inc. I, CF/1988). Tal entendimento se embasa também no fato de que o acordo, diferentemente do *plea bargain* norte-americano, não impõe penas, mas estabelece direitos e obrigações de natureza negocial. No chamado *plea bargain* norte-americano⁴⁵ há aplicação de uma sanção penal com caráter imperativo.

Por outro lado, no ANPP o investigado tem a opção de cumprir ou não as obrigações acordadas. Assim, falta uma das características fundamentais da pena, qual seja, a imperatividade. Por conseguinte, conclui a corrente doutrinária defensora da constitucionalidade do ANPP, que o acordo trata de matéria de política criminal.

Segundo Cunha e Souza, o indulto natalino é um exemplo de manifestação de uma política criminal cuja liberdade de conformação é entregue ao Presidente da República. Assim, expõem os doutos estudiosos:

Pretende-se demonstrar com este exemplo, que uma proposta de política criminal pode ser exercida por um dos seus principais atores – o Ministério Público – notadamente quando voltada, como no caso em análise, à valoração consequencialista garantista dos crimes contemplados pela proposta.⁴⁶

Por sua vez, corroborando tal entendimento, afirma Busato:

(...) as eleições de diretrizes político-criminais referentes à atuação do Ministério Público têm, necessariamente, grande influência nos rumos que seguirá o Direito penal brasileiro, tanto no estudo da dogmática, da Política Criminal, como no desenvolvimento de uma necessária linguagem própria que corresponda aos objetivos visados pelo Estado com a aplicação das consequências jurídicas do delito. Não tenho qualquer dúvida de que cada Promotor de Justiça, em sua atuação

⁴⁵ MASI, Carlos Velho. < <https://canalcienciascriminais.com.br/a-plea-bargaining-no-sistema-processual-penal-norte-americano/>> , 2006. Acesso em: 10 de dez. 2019.

⁴⁶CUNHA, Rogério Sanches. SOUZA, Renné Ó de. <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>> ,2017. Acesso em: 10 de dez.2019

político-criminal cotidiana, ao decidir, a respeito dos rumos interpretativos de cada impulso da Justiça Criminal, traz a lume os pontos que vão ser objeto de discussão técnico-jurídico. (...) Assim, é muito importante que o Ministério Público esteja consciente do papel determinante que exerce na evolução do desenvolvimento dogmático do Direito penal brasileiro, dado que suas opções político-criminais representam um papel de verdadeiro 'filtro' das questões que doravante tendem a ser postas em discussão⁴⁷.

No entanto, é importante salientar que a constitucionalidade do ANPP não é um consenso doutrinário. Para outra parcela dos estudiosos⁴⁸, há dois problemas que surgem ao serem analisados os argumentos levantados em defesa da constitucionalidade do ANPP. O primeiro deles é que se perfaz em um argumento frágil considerar como uma questão meramente de política criminal o fato do investigado decidir não se submeter ao processo criminal e cumprir imediatamente o que a sanção penal. Embora se admita que o acordo, se corretamente utilizado, possa cumprir um papel de instrumento de política criminal, seu conteúdo, ou seja, o objeto acerca do qual as partes transacionam – pena imediata sem processo – é flagrantemente processual penal.

Outra questão ainda levantada é que o fato do STF ter reconhecido a eficácia normativa primária das resoluções do CNMP no julgamento da ADC 12⁴⁹, não implica em permitir que o órgão ministerial possa regulamentar qualquer matéria, uma vez que entre as atribuições do CNMP conferidas pelo texto constitucional em seu artigo 130-A, parágrafo 2º, não se encontra a competência para editar normas acerca de política criminal. Nesse contexto, foram propostas duas Ações Diretas de

⁴⁷ BUSATO, Paulo César. Reflexões sobre o Sistema Penal do nosso tempo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 69-70.

⁴⁸ MORAIS, HERMES DUARTE. <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-30/hermes-morais-acordo-nao-persecucao-penal-constitucional>>, 2018. Acesso em: 10 de dez. 2019

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADC 12 MC, Relator: Min. CARLOS BRITO, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00015 EMENT VOL-02245-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-02 PP-00427.

Inconstitucionalidade contra a Resolução 181/2017, sendo a ADI nº 5.793⁵⁰ de iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a ADI nº 5.790⁵¹ de autoria da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB). Ambas as ações ainda não foram julgadas.

Observa-se que apesar de haver divergências em relação à constitucionalidade formal do ANPP, há um certo consenso em entender que o acordo é materialmente constitucional, pois se perfaz pois se perfaz por meio de um procedimento detalhado que assegura ao investigado a observância de todas as garantias constitucionais, quais sejam, inafastabilidade do controle judicial (art. 18, § 4º), defesa técnica (§ 2º) e segurança jurídica (§ 11º)⁵². Importante salientar a busca de soluções na justiça criminal é um fenômeno mundial. Assim, observa-se que a Corte Europeia de Direitos Humanos no ano de 2014, julgando o caso *Togonidze v. Georgia*, se manifestou no sentido de que acordos criminais similares ao ANPP não ofendem o contraditório e o devido processo legal⁵³.

Ainda no ano de 1970, a Suprema Corte norte-americana reconheceu a constitucionalidade do *plea bargaining* no caso *Brady v. USA*, oportunidade em que o tribunal estipulou condições para a validade do acordo⁵⁴. Relevante também salientar que a implementação dos acordos criminais está em conformidade com as diretrizes estabelecidas nas Regras de Tóquio, normativa internacional elaborada pelo Instituto da Ásia e Extremo Oriente para A Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente.

⁵⁰ Portal Supremo Tribunal Federal. <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=35958>> Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

⁵² MORAIS, Hermes Duarte. *Op.cit.*

⁵³ Portal European Humans Rights Court. <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-122692"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

⁵⁴ MASI, Carlos Velhos. *Op.cit.*

O projeto foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1990. Oficialmente, são denominadas como Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade⁵⁵.

Em todo caso, mesmo que em meio de controvérsias, considerando o princípio da presunção de constitucionalidade, a Resolução 181/2017 que regulamenta o ANPP deve ser considerada eficaz e aplicável até que o STF analise a compatibilidade da norma com o texto constitucional. Ao lado da discussão sobre a constitucionalidade do ANPP, é importante reconhecer que existem diversos pontos do acordo que geram dúvidas quanto à sua aplicação e, por isso, merecem ser elucidados, conforme comenta Morais:

Há sim questões ainda não solucionadas, tais como a forma de se realizar o ANPP durante a audiência de custódia (artigo 18, § 7º) ou como estabelecer uma política criminal lógica e efetiva que preserve, por exemplo, o tratamento igualitário no aceite e recusa da celebração do acordo pelo membro ministerial e garanta também a repressão e prevenção de ilícitos penais em determinada comunidade.⁵⁶

Outra questão surge com o ANPP e que demanda uma análise mais aprofundada é a aplicação do princípio da oportunidade no momento da celebração do acordo. Até que ponto o MP está obrigado a oferecer o acordo, caso o investigado se enquadre em todos os requisitos elencados no artigo 18 da Resolução 181/2017, ou se pode o membro do parquet lançar mão do princípio da oportunidade e não propor o ANPP, furtando ao indiciado o benefício de não se submeter a um processo criminal.

⁵⁵ LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana. 2016. < <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+T%C3%B3quio/0d5a2d2c-0ee9-4a21-ba11-5503a0fd6596>> Acesso em: 3 de nov.2019.

⁵⁶ MORAIS, Hemes Duarte. *Op.cit.p.54*.

3.2.1 O princípio da obrigatoriedade da ação penal pública

Na lição do Ministro do Supremo Tribunal de Justiça Federal Celso Antônio Bandeira de Mello vale observar que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...)⁵⁷.

Matheus Arruda Neves Netto em artigo no portal da Justiça Brasil, de forma mais simplificada explica que “Os princípios são diretrizes que permitem a interpretação e direcionamento acerca das mais variadas matérias e questões do ordenamento jurídico.”⁵⁸

Já na Ação Penal Pública vigora o princípio da obrigatoriedade, ou legalidade, definido por Júlio Mirabete como: “aquele que obriga a autoridade policial a instaurar inquérito policial e o órgão do Ministério Público a promover a ação penal quando da ocorrência da prática de crime que se apure mediante ação penal pública.”⁵⁹ .

Expandindo tal definição, Rogério Greco acrescenta:

O princípio da obrigatoriedade ou da legalidade traduz-se no fato de que o Ministério Público tem o dever de dar início à ação penal desde que o fato praticado pelo agente seja, pelo menos em tese, típico, ilícito e culpável, bem como que, além das condições genéricas do regular exercício do direito de ação, exista, ainda, justa causa para a sua propositura, ou seja, aquele lastro probatório mínimo que dê sustento aos fatos alegados na peça inicial de acusação.⁶⁰

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 1986, p. 230.

⁵⁸ NETTO, Matheus Arruda Neves. 2019.

<<https://matheusneves17.iusbrasil.com.br/artigos/777093680/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-resolucoes-181-17-e-183-18-cnmp-como-excecao-ao-principio-da-obrigatoriedade-por-parte-do-ministerio-publico?ref=serp>> Acesso em: 10 dez. de 2019

⁵⁹ MIRABETE apud FREITAS, 2019. <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-19/principio-obrigatoriedade-ação-acordos-esfera-penal>> In: FREITAS, Vladimir Passos de. O Princípio da Obrigatoriedade da Ação e os Acordos na Esfera Penal. Acesso em: 10 de dez. 2019.

⁶⁰ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**, volume I. 21 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2019.p. 846

Já, por sua vez, Renato Brasileiro de Lima leciona ainda que:

De acordo com o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, também denominada de legalidade processual, aos órgãos persecutórios criminais não se reserva qualquer critério político ou de utilidade social para decidir se atuarão ou não. Assim é que, diante da notícia de uma infração penal, da mesma forma que as autoridades policiais têm a obrigação de proceder à apuração do fato delituoso, ao órgão do Ministério Público se impõe o dever de oferecer denúncia caso visualize elementos de informação quanto à existência de fato típico, ilícito e culpável, além da presença das condições da ação penal e de justa causa para a deflagração do processo criminal.⁶¹

Conclui-se, dessa forma, que a corrente doutrinária majoritária entende que a ação penal pública é regida pelo princípio da obrigatoriedade, estando o MP obrigado a oferecer a denúncia e deflagrar a ação, se presentes os indícios de autoria e materialidade. Parte dos autores defende que a obrigatoriedade da ação penal pública encontra amparo no artigo 129, inciso I da CF/1988, que confere ao *parquet* a função institucional de promover privativamente a ação penal pública.

Por outro lado, a doutrina majoritária discorda de tal entendimento, sustentando que o princípio da obrigatoriedade não está previsto no texto constitucional, mas, na verdade, possui suporte infraconstitucional, sendo embasado pelo artigo 24 do CPP, ao estabelecer que a ação penal pública será promovida pelo Ministério Público.

Ainda há uma terceira corrente que afirma ser o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública uma criação jurídica doutrinária, não estando embasado na lei, tampouco no texto constitucional, não possuindo, por conseguinte, força vinculante ou caráter mandatário. Entendem que o CPP e a CF/1988 apenas implementaram o sistema acusatório, uma vez que definiram o MP como titular privativo da ação penal pública. Corroborando este entendimento, observa-se que a Constituição Italiana

⁶¹ LIMA. Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016. p.229

previu expressamente a obrigatoriedade da ação penal. Dessa forma, conclui-se que o constituinte brasileiro, ao ficar silente, optou pela não adoção deste princípio.⁶²

Como bem elucida Antonio Henrique Graciano Suxberger, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Território:

Os dois principais diplomas legais pátrios sobre a persecução penal - [Código Penal](#) e [Código de Processo Penal](#) - trazem preceitos com textos que mais reafirmam a titularidade da ação penal do Ministério Público que exatamente preceituam a obrigatoriedade no exercício dessa atribuição. a obrigatoriedade no exercício da ação penal, pois, figura-se mais como uma cultura processual penal no Direito brasileiro que um mandamento normativo inequívoco, impositivo e inafastável da legislação⁶³.

Ressalta ainda o referido autor que o princípio não assegura a persecução penal, e completa:

(...) na gestão da escassez de recursos, a imposição de uma regra geral para ajuizamento de ações penais impede a formalização e o reconhecimento normativo de que os arranjos institucionais do Estado atuam segundo uma ordem de prioridade. Se afirmada e publicizada, essa indicação de prioridade, que só ocorre num espaço de oportunidade de atuação estatal, mostra-se sujeita a instâncias de controle. Se invisível ou informal, como ocorre numa pretensa afirmação de obrigatoriedade que não se amolda à prática das instituições, esse espaço decisório continua existindo, mas livre de escrutínios e controle⁶⁴.

Ressalte-se que ainda há autores que defendem a tese de que a obrigatoriedade da ação penal não se coaduna com a independência funcional dos órgãos do MP, princípio este enunciado no texto constitucional em seu artigo 127, parágrafo 1º. Nesse sentido, Francisco Dirceu Barros e Jefson Romaniuc comentam:

⁶² NETTO, Matheus Arruda Neves. 2019, *Op.Cit.*

⁶³ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: a oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal.** Revista do Ministério Público / Ministério Público do Estado de Goiás. 2017. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_13/3Artigo6_final_Layout%201.pdf>. p.39. Acesso em 5 de dez. 2019

⁶⁴ Idem

(...) nenhum texto constitucional não traz previsão expressa ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, o que temos como previsão expressa é o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público, não havendo a mínima possibilidade jurídica do parquet ser obrigado a mover a persecução penal judicial, há uma conveniência justificada pela livre valoração do interesse público.⁶⁵

Nesse mesmo sentido, esclarece Tássia Louise de Moraes Oliveira

O princípio da independência funcional assegura aos membros do Ministério Público a autonomia de convicção, de forma que, ao desempenharem suas respectivas atribuições, promotores e procuradores não se submetem a nenhum poder hierárquico, reportando-se apenas à Lei e à sua consciência⁶⁶.

Complementa ainda a autora

(...) verifica-se que a sistemática da ação penal pública fragiliza a prerrogativa da independência funcional dos membros do Parquet, haja vista que estes, ao se verem obrigados a oferecer a denúncia, sem qualquer margem para análise de conveniência e oportunidade no caso concreto, têm tolhida sua liberdade de convicção.⁶⁷

Na esteira dessas reflexões, é possível também inferir-se do artigo 28 do CPP a ideia da oportunidade na ação penal, uma vez que tal artigo vincula o juiz à decisão do procurador-geral acerca do arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação, ainda que o magistrado não concorde com as razões alegadas.

Assim, valendo-se do direito comparado para melhor elucidação, José Frederico Marques comenta acerca de outras formas de atuação do MP na persecução penal:

(...) dois são os princípios políticos que informam, nesse assunto, a atividade persecutória do Ministério Público: o princípio da legalidade (Legalitätsprinzip) e o princípio da oportunidade (Opportunitätsprinzip). Pelo princípio da legalidade, obrigatória é a propositura da ação penal pelo Ministério Público, tão-só ele tenha notícia do crime e não existam

⁶⁵ Cunha, Rogério Sanches; Barros, Francisco Dirceu; Souza, Renne do Ó. Op.Cit, p.79

⁶⁶ OLIVEIRA, Tássia Louise de Moraes. “O mito da obrigatoriedade da ação penal no ordenamento jurídico brasileiro”.IN: Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 237-262 – jan./jun. 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientificon49-janeiro-junho-2017/o-mito-da-obrigatoriedade-da-ação-penal-no-ordenamento-juridico-brasileiro/at_download/file>., p.250. Acesso em 15 dez.2019

⁶⁷ Idem. 2017, p. 251.

obstáculos que o impeçam de atuar. De acordo com o princípio da oportunidade, o citado órgão estatal tem a faculdade, e não o dever ou a obrigação jurídica de propor a ação penal, quando cometido um fato delituoso. Essa faculdade se exerce com base em estimativa discricionária da utilidade, sob o ponto de vista do interesse público, da promoção da ação penal.⁶⁸

A adoção da oportunidade da ação penal já é uma realidade em diversos sistemas jurídicos estrangeiros. Países como Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos, entre outros, já utilizam tal medida como forma de racionalização da persecução penal.⁶⁹

Importante também destacar-se a abordagem da oportunidade da ação penal no Manual das Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, que recomenda no seu item 5.1, *in verbis*:

Sempre que adequado e compatível com o sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça criminal podem retirar os procedimentos contra o infrator se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para a decisão sobre a adequação da retirada ou determinação dos procedimentos deve-se desenvolver um conjunto de critérios estabelecidos dentro de cada sistema legal. Para infrações menores, o promotor pode impor medidas não privativas de liberdade, se apropriado⁷⁰.

Nessa senda, em que pese as divergências em relação à oportunidade da ação penal, cabe salientar que o Brasil já possui experiência com institutos de justiça penal

⁶⁸ Marques, José Frederico. < <https://fealui.jusbrasil.com.br/artigos/748327851/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-a-mitigacao-do-principio-da-obrigatoriedade?ref=serp>>. 1980, p. 88. Acesso em 4 de dez.2019

⁶⁹ LUI. Fernanda Flórido. 2019. < <https://fealui.jusbrasil.com.br/artigos/748327851/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-a-mitigacao-do-principio-da-obrigatoriedade?ref=serp>> Acesso em 4 de dez.2019.

⁷⁰ Ministério da Justiça. Secretaria da Justiça. 2009, p. 116. <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf> Acesso em 4 de dez.2019.

consensual. Assim, no ordenamento jurídico pátrio já existem normas que assinalam a mitigação do princípio da obrigatoriedade, como a Lei nº 9.099/1995, que instituiu a transação penal e a suspensão condicional do processo, aplicável para delitos de pequeno potencial ofensivo, e a Lei nº 12.850/2013 que traz o instituto da colaboração premiada para crimes mais graves que possam envolver organizações criminosas.

Diante dos argumentos apresentados, parece mais adequado o entendimento da terceira corrente doutrinária, no sentido de que, tanto no texto constitucional (art. 129), quanto no CPP (art. 24), não se observa a imposição ao MP da obrigação de oferecer a denúncia, mas sim a implementação do sistema acusatório e a definição da titularidade da ação penal.

3.3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE

Por tudo o que foi exposto, fica claro que a doutrina majoritária adota o princípio da obrigatoriedade da ação penal. Entretanto, observa-se que a relativização desse princípio vem sendo feita e pacificamente aceita já há algum tempo. Tal ocorre nos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/1995, a saber, a transação penal e a suspensão condicional do processo, aplicáveis em crimes de menor potencial ofensivo. Mais recentemente, com o advento da Lei nº 12.850/2013, foi instituída a colaboração premiada, para os casos de crimes mais graves que envolvam organizações criminosas.

Os institutos criados por tais leis são instrumentos da denominada justiça penal negociada e se aplicam ao investigado que se predisponha a cooperar com a justiça

para a elucidação do crime, fornecendo informações relevantes e restituindo o patrimônio à vítima, bem como a cumprir condições similares às penas restritivas de direito⁷¹. Entretanto, havia uma lacuna jurídica em relação aos crimes de médio potencial ofensivo.

O CNMP, como órgão protagonista na definição de políticas criminais, preencheu tal lacuna instituindo o Acordo de Não Persecução Penal por meio da Resolução 181/2017, alterada posteriormente pela Resolução 183/2018.

Agiu o CNMP inspirado e em consonância com as regras e os tratados internacionais balizadores de políticas despenalizadoras, viáveis mediante a adoção de instrumentos da justiça colaborativa negociada.

Antes de se analisar a aplicação do princípio da obrigatoriedade no acordo, importante ressaltar que tal princípio está intimamente relacionado ao princípio da moralidade, consignado no artigo 37 do texto constitucional. Isso equivale a dizer que o Ministério Público não pode, injustificadamente, deixar de oferecer denúncia e, assim, deixar de deflagrar uma ação penal viável. A obrigatoriedade, nesse sentido, visa a evitar, por parte do representante ministerial, o protecionismo e o favoritismo, práticas que estariam em desacordo com a moralidade.

Entretanto, a obrigatoriedade não pode ser encarada como uma imposição que deva ser cumprida a qualquer custo, considerando que, se assim o fosse, feriria outros princípios consagrados na CF/1988, como, por exemplo, o da independência funcional do MP e o da razoabilidade.

Assim, comenta André Luis Alves de Melo (2019, p.175):

Dessa forma, isto não significa que o princípio seja avaliado pela regra do “tudo ou nada”, o princípio como mandado de otimização deve ser analisado com base em outros elementos de razoabilidade. Nesse sentido, a oportunidade da ação penal integra a independência

⁷¹NETTO, Matheus Arruda Neves. *Op.Cit.*

funcional do Membro do Ministério Público, mas deve ficar adstrita aos delitos de baixa e média ofensividade⁷².

No tocante à aplicação da obrigatoriedade no ANPP, Renee do Ó Souza e Patrícia Campos Dower esclarecem.

Se não se olvida que o sistema brasileiro tem encampado (de maneira correta e necessária) a mitigação da obrigatoriedade da ação penal, não menos evidente que não se pode, em nenhum caso, impor ao Ministério Público a obrigação do acordo, sendo que tal instrumento somente deverá ser utilizado, quando atenda ao princípio da proporcionalidade, considerada em concreto a infração penal.⁷³

Corroborando esse entendimento, Hassemer⁷⁴ analisa o princípio da oportunidade frente à legalidade, concluindo que a aplicação do primeiro é a alternativa com maior chance de êxito:

Em uma simplificação similar, o princípio da legalidade, pode ser coordenado às teorias penais absolutas, e o princípio da oportunidade, aos objetivos relativos da pena. O princípio da legalidade responde, nesse ponto de vista, pelo automatismo, pela regularidade e pela retribuição justa do ilícito, já o princípio da oportunidade responde pela ponderação nos casos individuais, pelo prestígio das respectivas particularidades e pela consideração inteligente das consequências. Por isso, o princípio da legalidade também nos aparenta como 'clássico', e o princípio da oportunidade como 'moderno', e, por isso, o princípio da oportunidade tem, nos tempos atuais de um direito penal orientado pelas consequências, mais chances de êxito; ele pode monopolizá-lo, transpor em cálculos os custos da administração do direito penal e conformar o direito penal em uma resposta flexível aos respectivos casos conflituosos que se alternam rapidamente, como também às situações de riscos⁷⁵.

O oferecimento do ANPP não pode ser considerado uma simples faculdade do membro do MP, um ato puramente discricionário, visto que são estabelecidos critérios

⁷² CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renne do Ó, FERREIRA, Rodrigo Leite. Op.cit, p.79.

⁷³ SOUZA. Renné Ó de. DOWER. Patricia Campos. Op.Cit, p.138.

⁷⁴ WINFRIED, Hassemer. 2003.

⁷⁵ Hassemer, Winfried. Crítica al derecho penal de hoy. Trad. Patricia Ziffer. Bogotá: Universidad Externado de Colómbia. 2003.

objetivos para a sua propositura, quais sejam: o acordo só é cabível para crimes de médio potencial ofensivo, ou seja, com pena mínima inferior a quatro anos e cometidos sem violência e ou grave ameaça; o investigado deve confessar a prática do delito; reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; renunciar voluntariamente a bens e direitos; prestar serviço à comunidade, por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, com diminuição da mesma; pagar prestação pecuniária nos termos do artigo 45 do CP; e cumprir outra condição, proporcional e compatível com o delito, estipulada pelo MP.

O texto da Resolução 181/2017 também assinala aquelas hipóteses nas quais o MP não poderá oferecer o acordo: quando for o caso de transação penal, nos termos da lei; o dano causado for superior a vinte salários mínimos, ou a parâmetro econômico diverso definido pelo respectivo órgão de revisão, nos termos da regulamentação local; o investigado incorra em algumas das hipóteses previstas no artigo 76, parágrafo 2º da Lei nº 9.099/1995; o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal; o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei nº 11.340/2006; ou no caso em que a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação do crime.

Entretanto, ainda que se constate que não seja um ato puramente discricionário, não há como o MP realizar o ANPP como um ato estritamente vinculado, pois, se assim o fizesse, estaria acabando com o caráter consensual do instituto. Quando a resolução em tela prevê que a proposta não será admitida nos casos em que “a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime” (art. 18, §1º, inc. VI da Res. 181/2017), fornece ao representante do parquet a perspectiva de analisar a

necessidade de deflagração da ação penal no caso concreto. Com isso, é preservada a independência funcional do MP.

Do exposto, observa-se que no ANPP há a aplicação de uma discricionariedade regrada, que pode ser entendida como um conceito intermediário entre a obrigatoriedade e a oportunidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ANPP foi disciplinado pela Resolução 181/2017 do CNMP, posteriormente alterada pela Resolução 183/2018. Apesar de não se tratar de uma lei formal, o acordo pode ser considerado formalmente e materialmente constitucional. Formalmente, por não tratar de matéria de Direito Penal ou Processual Penal, mas sim de política criminal e, por conseguinte, não usurpar a competência privativa da União. Materialmente, considerando que o procedimento assegura a observância de todas as garantias ao investigado. Apesar de não ser pacífico tal entendimento, devido ao princípio da presunção de constitucionalidade, o ANPP segue sendo eficaz e aplicável.

Superada a questão da constitucionalidade, oportuno se faz tecer considerações acerca da questão proposta no trabalho, ou seja, de que forma o Ministério Público exerce o poder no momento da propositura do acordo, se de forma discricionária ou vinculada.

A nomenclatura “acordo” já indica que deve haver uma soma de vontades das partes envolvidas para que ocorra a celebração do mesmo. Assim sendo, se uma das partes não demonstrar interesse na negociação, não acontecerá a celebração. Resta entender se tal consensualidade se aplica ao Acordo de Não Persecução Penal, considerando a sua natureza jurídica, suas peculiaridades e a sua conformidade com o sistema jurídico brasileiro.

Realizando-se uma simples leitura literal do artigo 18 da resolução, é possível concluir-se que a propositura do ANPP é uma faculdade do Ministério Público, uma vez que o caput do referido artigo dispõe que o parquet “poderá”, e não que “deverá”, propor o acordo ao investigado. Entretanto, necessário se fez avaliar a concordância

do ANPP frente à Constituição Federal de 1988, às leis e aos princípios adotados no Brasil.

A obrigatoriedade da ação penal não é um princípio explícito na CF/88, tampouco nas normas infraconstitucionais. Porém, a independência funcional do Ministério Público é conferida pela CF/1988. Assim, confrontando os dois princípios, é mais lógico que se prefira a aplicação da prerrogativa ministerial em detrimento da obrigatoriedade. Porém não se pode classificar a atuação do MP como puramente discricionária, uma vez que só poderá oferecer o acordo nas condições estabelecidas no texto da resolução.

Pelo que foi exposto, pode-se concluir que no ANPP, o chamado princípio da obrigatoriedade da ação penal sofreu uma mitigação. O acordo, de fato, é regido pela discricionariedade regrada, ou seja, um conceito intermediário entre a obrigatoriedade e a oportunidade. A adoção de tal princípio resta inteiramente de acordo com o regramento jurídico pátrio. Primeiramente, por que o texto constitucional, como foi visto, confere independência funcional ao Ministério Público e essa prerrogativa não teria como ser exercida se o membro do MP estivesse obrigado a oferecer o acordo.

Ficou claro, ainda, pela análise dos entendimentos doutrinários, a vantagem de se adotar, em certos casos, a obrigatoriedade mitigada.

No caso do ANPP, não há como o Ministério Público exercer o seu papel de protagonista de políticas criminais sem que os seus representantes possuam um certo grau de liberdade para decidir a conveniência de oferecer o acordo ao investigado. Observa-se a adoção dessa discricionariedade regrada na redação do inciso VI, parágrafo 1º do artigo 18 da Resolução 181/2017, que deixa a cargo do representante ministerial decidir pela não aplicação do acordo se, após a análise do caso concreto,

chegar à conclusão de que a medida não seja necessária e suficiente para a reprovação do crime.

Conclui-se, dessa forma, que o ANPP é um negócio jurídico, um ajuste de vontades. O MP deve, adstrito às condições e aos limites dispostos no texto da norma que instituiu o acordo, avaliar o caso concreto e, se entender conveniente e oportuno, manifestar a vontade de fazer a negociação por meio da propositura do acordo. Por outro lado, ao receber a proposta, o investigado também deve manifestar o seu desejo de se submeter aos termos do acordo. Se uma das partes, MP ou investigado, for obrigado a fazer a negociação, estará frustrado o caráter negocial do acordo, o que seria incoerente com o objetivo do ANPP.

Não se pode negar que a celebração do ANPP seja um benefício ao investigado, considerando que, apesar de ter que cumprir uma série de condições similares às penas restritivas de direito, estará sujeito a um procedimento no qual lhe será assegurada a observância de todas as garantias constitucionais, como a inafastabilidade do controle judicial, a defesa técnica e a segurança jurídica e, ainda, não será submetido às inconveniências de um processo criminal, como por exemplo, não terá anotação criminal em seu nome. Após cumprir integralmente o acordo, a investigação será arquivada.

Entretanto, o não oferecimento do acordo pelo MP não prejudica o suposto autor da infração penal, visto que, nesse caso, com a denúncia, será iniciada a ação penal onde também serão assegurados todos os direitos e garantias do réu.

Além disso, o objetivo primordial do ANPP não é beneficiar o réu, mais sim toda a sociedade, contribuindo para uma persecução penal mais célere e eficiente.

5 REFERÊNCIAS

Âmbito Jurídico <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-69/a-persecucao-criminal-no-ordenamento-juridico-brasileiro>> Acesso em: 4 dez.2019

BADARÓ , Gustavo Henrique. As condições da ação penal. **2018.**

<<http://badaroadvogados.com.br/20-062017-as-condicoes-da-acao-penal.html>.>

Acesso em: 17 dez. 2019.

BUSATO, Paulo César. **Reflexões sobre o Sistema Penal do nosso tempo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrine; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Conselho Nacional de Justiça Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade.

Brasília, 2016.

<<https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+T%C3%B3quio/0d5a2d2c-0ee9-4a21-ba11-5503a0fd6596>> Acesso em. 4 dez.2019.

Cabral, Rodrigo Leite Ferreira. Cunha, Rogério Sanches; Barros, Francisco Dirceu; Souza, Renne do Ó; (orgs.). **Acordo de Não Persecução Penal.** Salvador: Juspodivm,2018. <<https://fealui.jusbrasil.com.br/artigos/748327851/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-a-mitigacao-do-principio-da-obrigatoriedade?ref=serp> > Acesso em. 10 dez. 2019.

CUNHA, Rogério Sanches. SOUZA ,Renne do Ó. **A legalidade do acordo de não persecução penal (Res. 181/17 CNMP): uma opção legítima de política criminal** 2017.

<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>>.

Acesso em 10 dez.2019.

DODGE, Raquel. **O papel do Ministério Público no processo penal estabelecido pela Constituição de 1988** < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-no-processo-penal-estabelecido-pela-constituicao-de-1988-26092018>> Acesso em: 20 nov.2019

European Humans Rights Court. <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-122692"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**. volume I. 21 .ed. Niterói, RJ: Impetus, 2019.

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de Processo Penal**. São Paulo, Saraiva, 1993.

HASSEMER, Winfried. **Crítica al derecho penal de hoy**. Trad. Patricia Ziffer. Bogotá: Universidad Externado de Colómbia. 2003

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação Penal Pública. Princípio da Obrigatoriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. **Direito Processual Penal, Estudos e Pareceres**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

JUNTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2015.

KELSON FILHO, JUSBRASIL. O valor probatório do inquérito policial no processo penal. < <https://kelsonf.jusbrasil.com.br/artigos/774301547/o-valor-probatorio-do-inquerito-policial-no-processo-penal?ref=serp>> Acesso: 20 de nov.2019

KHALED JÚNIOR, Salah Hassan. **O Sistema Processual Penal Brasileiro. Acusatório, misto ou inquisitório?** v.10, n.2. Porto Alegre: Civitas, 2010.

LANFREDI, Luís Geraldo Sant'Ana. 2016. < <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+T%C3%B3quio/0d5a2d2c-0ee9-4a21-ba11-5503a0fd6596>> Acesso em: 3 de nov.2019.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e Persecução Criminal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris,2002.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal.** 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

LINS, Waldemir de Oliveira. **Da Função do Ministério Público na Repressão ao Crime.** In: *Revista de Direito Penal.* Rio de Janeiro, Borsói, vol. 6, abr./jun. 1972.

LOPES Jr., Aury. **Direito Processual Penal.** 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LUI, Fernanda Flórido. **Acordo de Não Persecução Penal e a mitigação do princípio da obrigatoriedade.** 2019..< <https://fealui.jusbrasil.com.br/artigos/748327851/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-a-mitigacao-do-principio-da-obrigatoriedade?ref=serp>> Acesso em 4 dez.2019.

Marques, José Frederico. **Tratado de Direito Processual Penal.** São Paulo: Saraiva. 1980. .

Marques, José Frederico. < <https://fealui.jusbrasil.com.br/artigos/748327851/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-a-mitigacao-do-principio-da-obrigatoriedade?ref=serp>>. Acesso em 4 de dez.2019

MASI, Carlo Velho. **A plea bargaining no sistema processual penal norte-americano.** 2016. <https://canalcienciascriminais.com.br/a-plea-bargaining-no-sistema-processual-penal-norte-americano/> 2016. Acesso em: 10 dez. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, São Paulo, Saraiva, 1991. P. 39.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1986. Ministério Público Federal da União. <www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico> Acesso em: 4 de dez. 2019.

MEU SITE JURÍDICO

< <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2017/09/14/legalidade-acordo-de-nao-persecucao-penal-res-18117-cnmp-uma-opcao-legitima-de-politica-criminal/>>.

Acesso em: 20 de novembro de 2019.

MIRABETE apud FREITAS, 2019 FREITAS, Vladimir Passos de. **O Princípio da Obrigatoriedade da Ação e os Acordos na Esfera Penal**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-19/principio-obrigatoriedade-acao-acordos-esfera-penal>>. Acesso em: 10 dez. 2019

MORAIS, Hermes Duarte. **Acordo de não persecução penal: um atalho para o triunfo da Justiça penal consensual?** <https://www.conjur.com.br/2018-nov-30/hermes-morais-acordo-nao-persecucao-penal-constitucional> 2018. Acesso em: 10 de dez. 2019

NETO, Luiz Gonzaga da Silva. Sistemas processuais: inquisitório, acusatório e misto.

O Brasil adota qual sistema processual? <<https://jus.com.br/artigos/42684/sistemas-processuais-inquisitorio-acusatorio-e-misto>> . Acesso em 20 nov. 2019

NETTO, Matheus Neves Arruda. **O Acordo de Não-persecução Penal (resoluções 181/17 e 183/18, CNMP) como exceção ao Princípio da Obrigatoriedade por parte do Ministério Público.**

<<https://matheusneves17.jusbrasil.com.br/artigos/777093680/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-resolucoes-181-17-e-183-18-cnmp-como-excecao-ao-principio-da-obrigatoriedade-por-parte-do-ministerio-publico?ref=serp>> Acesso em: 10 dez. de 2019

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

LOPES JR. Aury. Direito Processual Penal e Sua Conformidade Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, José Lucas Rodrigues de. Portal JUS BRASIL . **O Ministério Público na persecução criminal e as teorias justificadoras da pena.** 2006.<<https://lucasoli.jusbrasil.com.br/artigos/220545958/o-ministerio-publico-na-persecucao-criminal-e-as-teorias-justificadoras-da-pena>> Acesso em: 20 nov. 2019

OLIVEIRA, Tássia Louise de Moraes. **“O mito da obrigatoriedade da ação penal no ordenamento jurídico brasileiro”.** Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 237-262 – jan./jun. 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientificon49-janeiro-junho-2017/o-mito-da-obrigatoriedade-da-ação-penal-no-ordenamento-jurídico-brasileiro/at_download/file> Acesso em 15 dez.2019

PASSOS, Fábio Presoti. **A participação do investigado na instrução preliminar como manifestação dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2012.

PATRIOTA. Caio César Soares Ribeiro Borges. 2011

<https://jus.com.br/artigos/56118/inicio-ou-instauracao-do-inquerito-policial-para-acao-penal-publica-condicionada-a-representacao-inicio-ou-instauracao-do-inquerito-policial-para-acao-penal-publica-condicionada-a-representacao>

Acesso em: 22 nov.2019

Portal Conselho Nacional do Ministério Público<

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso 10 de dez.2019.

Portal Supremo Tribunal Federal.

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. P. 104.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 9. Ed. Rio de Janeiro. Forense. 1986.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa **Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, São Paulo: Saraiva, 26^a ed., 2004, vol. 1.

_____. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 26^a ed., 2004, vol. 2.

VASCONCELOS, Fernando Parente dos Santos. **Ação penal de iniciativa pública incondicionada**< <https://jus.com.br/artigos/19876/acao-penal-de-iniciativa-publica-incondicionada>>. 2011. Acesso. 22 nov.2019

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADC 12 MC, Relator: Min. CARLOS BRITO, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00015 EMENT VOL-02245-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-02 PP-00427.

Portal Supremo Tribunal Federal.

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 5 dez. de 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

-<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=35958>>

Acesso em: 5 dez. de 2019.

SUPREMO

TRIBUNAL

FEDERAL

-

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=35958>>

Acesso em: 5 dez. 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: a oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal.** Revista do Ministério Público / Ministério Público do Estado de Goiás. 2017. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_13/3Artigo6_final_Layout%201.pdf>. Acesso em 5 dez. 2019

Site Direitos Humanos ONU - Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf

Acesso em 4. Dez.2019

WIKIPEDIA – Verberte Ministério Público

< https://pt.wikipedia.org/wiki/Ministério_Público_no_Brasil> Acesso em: 4 de dez. 2019.