

FACULDADE DE DIREITO DE IPATINGA

Igor Norberto Amorim Sousa

**CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 18
DA RESOLUÇÃO Nº 181/2017.**

IPATINGA/MG

2020

IGOR NORBERTO AMORIM SOUSA

**CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 18
DA RESOLUÇÃO Nº 181/2017.**

Projeto de pesquisa apresentado à Faculdade de
Direito de Ipatinga como requisito para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador Prof: João Bosco Araújo.

**FACULDADE DE DIREITO DE IPATINGA
IPATINGA
2020**

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar se o artigo 18 da Resolução nº 181 de 7 de agosto de 2017, que versa sobre o acordo de não persecução penal é constitucional ou inconstitucional. Para alcançar a resposta pretendida, a pesquisa analisou o princípio da legalidade no Estado Democrático de Direito, dentro da perspectiva do movimento constitucional. Considerou o princípio da legalidade, sob sua aplicabilidade na administração pública e na vida dos particulares, demonstrando as diferenças. Ademais, estudou-se o tema ação penal, em suas noções gerais, suas classificações e principalmente seus princípios norteadores, com destaque principal ao princípio da obrigatoriedade, norma expressa no Código de Processo Penal brasileiro. Por fim, estudou-se detidamente o acordo de não persecução penal proposto pela resolução do Conselho Nacional de Justiça, analisando as posições doutrinárias pela sua constitucionalidade e pela sua inconstitucionalidade. A técnica foi a documental, ora direta, ora indireta. Conclui-se que o artigo 18 da Resolução nº 181 do Conselho Nacional do Ministério Público é inconstitucional, por violar o princípio da legalidade e consequentemente o regime democrático e o Estado Democrático de Direito, pugnando, assim, para que o Supremo Tribunal Federal delibere pela declaração de sua inconstitucionalidade.

Palavras chaves: Estado democrático de direito. Movimento constitucional. Princípio da legalidade. Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público. Acordo de não persecução penal. Inconstitucionalidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	8
1.1 Estado democrático de direito e o movimento constitucional.....	8
1.2 Estado Democrático de Direito e a Separação de Poderes	9
1.3 Estado democrático de Direito e o princípio da Legalidade.....	11
1.4 Competências para Legislar.....	13
1.5 Vigências, validade, revogação e ab-rogação da lei processual penal	14
1.6 Dos atos regulamentares.....	16
2 DA AÇÃO PENAL	19
2.1 Das condições da ação.....	19
2.2 Das espécies de ação penal.....	19
2.2.1 Da ação privada.....	20
2.2.2 Da ação pública	21
2.3 Dos princípios norteadores da ação penal.....	22
2.3.1 Princípios norteadores da ação penal privada.....	22
2.3.2 Princípios norteadores da ação pública	23
3 O ACORDO DE NÃO PERSECUSÃO PENAL.....	27
3.1 Noções preliminares	27
3.2 Requisitos para o acordo de não-persecução penal.....	28
3.3 Condições para o acordo de não persecução penal.....	30
3.4 Controle jurisdicional.....	32
3.5 Consequências do cumprimento ou descumprimento do acordo de não-persecução penal.....	33
3.6 A (in) constitucionalidade do artigo 18 da resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.....	33
3.6.1 A constitucionalidade	34
3.6.2 A inconstitucionalidade.....	35

CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

O acordo de não-persecução penal foi introduzido pelo artigo 18 da Resolução nº 181 de 7 de agosto de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Depois retificado pela Resolução nº 183 de 24 de janeiro de 2018. Trata-se de um instituto de negociação extrajudicial entre o Ministério Público e o investigado, com a finalidade de se obter o arquivamento da investigação em determinadas infrações penais, mediante o cumprimento de alguns acordos.

Em contrapartida, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que prima pelo princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode fazer nada, senão obrigado por lei. Ademais, ainda segundo princípio da legalidade, a administração só pode fazer aquilo que é deliberado por lei.

A competência legislativa para matérias processuais é da União, conforme consignado no artigo 22, inciso primeiro da Constituição da República. Portanto, só a União pode deliberar sobre matéria processual, independentemente da sua natureza.

O acordo de não persecução penal é uma exceção do princípio da obrigatoriedade, que norteia a ação penal pública. Trata-se de um princípio exposto, positivado no artigo 24 do Código de Processo Penal. Não se trata de princípio absoluto, contudo, todas as suas exceções previstas no ordenamento jurídico pátrio estão consignadas em lei.

Em razão disso, há uma disputa doutrinária, já judicializada no Supremo Tribunal Federal, sobre a constitucionalidade do artigo 18 da referida resolução. Há consistentes fundamentos, seja pela constitucionalidade, seja pela inconstitucionalidade. Esse dilema, então, é o problema central que esta pesquisa procura responder: pode uma resolução deliberar sobre uma exceção ao princípio da obrigatoriedade?

Justifica-se o tema, pois, na prática, muitos acordos estão sendo homologados, ao passo que outros não estão. O tema não é unanimidade sequer entre os promotores e procuradores do Ministério Público. Paira no ar um flagrante cenário de insegurança jurídica.

A pesquisa terá por método, quanto a natureza, a classificação básica, pois seu fim são interesses universais. Será qualitativa, pois se pretende aferir subjetivamente objetos teóricos consagrados na doutrina. E, por fim, será exploratória e bibliográfica, pois buscará explorar obras dos melhores jurisconsultos.

No primeiro capítulo, a pesquisa trabalhará tema do estado democrático de direito, evidenciado seu aspecto dentro da perspectiva do movimento constitucional, que culminou na consagração do princípio da legalidade.

Na segunda parte, estudar-se-á o tema da ação penal, a fim de se demonstrar suas principais características e, sobretudo, os princípios que a norteiam, com foco maior no princípio da obrigatoriedade, que é um dos objetos principais de análise desta pesquisa.

Por fim, na terceira parte explicar-se-á detalhadamente o acordo de não persecução penal, em seus aspectos gerais, requisitos e condições a fim de se demonstrar se sua constituição, por meio de resolução, viola ou não o princípio da legalidade e conseqüentemente o estado democrático de direito.

Com base no estudado, a pesquisa buscará respostas para a sua grande indagação: uma resolução do Conselho Nacional do Ministério Público pode inovar no ordenamento jurídico, criando uma exceção ao princípio da obrigatoriedade?

1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

1.1 Estado democrático de direito e o movimento constitucional.

O primeiro artigo da Constituição da República afirma categoricamente que o Brasil é um estado democrático de Direito. Assim dispõe a Carta Magna: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. (BRASIL, 1988)

O Estado Democrático de Direito é, em síntese, àquele que submete seus agentes públicos ao império da Lei, sem deixar de promover o bem de todos, sobretudo daqueles que são menos favorecidos. Não à toa, o artigo primeiro é complementado com os fundamentos da república, que são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Neste diapasão, o Estado de Direito é o contraposto do absolutismo, da tecnocracia, da aristocracia, isto é, de toda e qualquer forma de governo que faz sobressair a vontade dos governantes, em detrimento da vontade popular. Para ratificar isso, o parágrafo único do artigo primeiro diz com clareza sem igual: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988)

Ao encontro de tudo que se afirmou, assim ensina a doutrina sobre o Estado Democrático de Direito:

Estado de Direito é possibilidade de organização estatal que sucedeu ao chamado absolutismo em razão das Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII, sobretudo a Francesa, com as quais se afirmou o constitucionalismo. [Um modelo cujo embrião é a Magna Carta, que no século XIII já consignava os elementos essenciais do moderno constitucionalismo: limitação do poder do Estado e a declaração dos “Direitos Fundamentais da Pessoa Humana”]. É um modo de organização que se contrapõe ao Absolutista por não mais admitir a confusão entre o poder e aquele que o exerce, deixando de fazer sentido a locução célebre creditada a Luís XIV: "O Estado sou Eu". Surge, assim, a ideia da Supremacia da Constituição. (SIQUEIRA, 2008)

Diante do exposto, infere-se que há uma direta relação de causa e efeito entre o Estado Democrático de Direito e o constitucionalismo. Segundo a boa doutrina,

constitucionalismo é o movimento precipuamente popular que paulatinamente forçaram os Estados a se submeterem à Constituição Federal, à fim de se diminuir o poder estatal e garantir segurança jurídica e garantias individuais àqueles que são governados. Segue o conceito de constitucionalismo nas precisas palavras do grande jurista Canotilho¹, citado por Reis (2010):

O constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. O conceito de constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo.

O movimento constitucional tem seus lampejos na antiguidade, perpassando pela idade média. Todavia, seu fenômeno mais evidente dá-se na Revolução Francesa, com o “grito” pela Liberdade; nas constituições sociais entre o século XIX e XX, com o “grito” pela igualdade; e, por fim, como o chamado neoconstitucionalismo, com constituições primando pelo direito à fraternidade. Em suma, o movimento constitucionalista trabalhou para concretização do lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade.

Enfim, sem a movimentação popular reivindicando limitação do poder estatal e garantias fundamentais, o Brasil não seria um Estado Democrático de Direito, isto é, o seu povo ainda estaria sob o julgo do autoritarismo absolutista.

1.2 Estado Democrático de Direito e a Separação de Poderes

Sendo o Estado Democrático de Direito o Estado que se submete a suas próprias leis para tutelar os direitos da população, faz-se necessário mecanismo de controle, para que não haja abuso de poder. Em razão disso, uma das demandas do constitucionalismo foi a separação de poderes e um sistema de freio e contrapesos à fim de que se pudesse evitar extrapolação de competências.

O modelo de separação de poderes foi pensado e sistematizado pelo pensador francês Montesquieu. Em suma, o poder deve ser separado entre aqueles que tem a competência para administrar, para legislar e para executar. Estes três poderes

¹Em J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 7. Ed., p.51

devem ser independentes e harmônicos. Deve-se também haver mecanismo de controle de um poder no outro, todavia, sem violar a característica da independência.

O Brasil, então, adotou o sistema de freios e contrapesos, segundo o qual, consignado no artigo segundo da Carta Magna. Assim diz a Constituição: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (BRASIL, 1988)

Como bem dispôs Celso de Melo, a tripartição de poderes veda a “dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.” (BRASIL, 2000).

O grande avanço trazido por Montesquieu não foi a identificação do exercício de três funções estatais. De fato, partindo desse pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Essa teoria surge em contraposição ao absolutismo (LENZA, 2014, p.543)

Cada poder da República tem funções típicas e atípicas. No caso do Judiciário, a função típica é a atividade jurisdicional; o Executivo, por sua vez, a função típica de administrar; e, por fim, o Legislativo tem a função típica de legislar. Todos os três poderes, excepcionalmente exercem as funções típicas dos outros poderes. Contudo, só excepcionalmente e em alguns casos.

Importa, aqui, analisar a função típica do Poder Legislativo, pois ela está intimamente relacionada ao objeto central deste trabalho. Como visto, o Brasil adota o regime democrático, segundo o qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Sendo assim, a soberania popular, em regra, se manifesta indiretamente por meio dos representantes do povo, os quais são os integrantes do Poder Legislativo.

Portanto, quando o Congresso Nacional, ou a Assembleia Legislativa ou a Câmara de Vereadores aprovam uma Lei, uma vez esta lei sancionada pelo chefe do executivo, esta deve ser obedecida por todos, inclusive pelo Estado, pois ela se trata da expressão do regime democrático, isto é, da indiscutível soberania popular.

1.3 Estado democrático de Direito e o princípio da Legalidade

Como visto, o Estado deve se submeter ao império da Lei, em razão de o Brasil ser Estado Democrático de Direito. Isso está positivado expressamente na Constituição Federal, especificamente no Caput do artigo 37. Segue o que dispõe o texto constitucional: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

O artigo 37 apresenta alguns dos princípios da Administração Pública. Dentre eles, destaca-se o princípio da Legalidade. Segundo o princípio, o Estado só pode fazer aquilo que está previsto em Lei. Trata-se, como visto, de uma garantia do cidadão, a fim de evitar abuso de poder. Hely Lopes Meirelles ensina o princípio da legalidade com as seguintes palavras:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (2005, p. 53)

No mesmo sentido, Diógenes Gasparini define:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. (20019, p. 319)

Com base no exposto, a atuação dos órgãos da administração pública direta e indireta está restrita àquilo que a lei permite. Não há a mínima possibilidade de atuação fora dos limites da legalidade.

Destaque que as regras relacionadas ao princípio da legalidade não se reduzem ao Poder Executivo. O caput do artigo 37 em claro em dizer que todos os Poderes da República estão adstritos ao que dispõe a Lei. Com efeito, o Judiciário e o Legislativo também devem observá-lo. Outro ponto crucial para o entendimento do princípio diz respeito à matéria do princípio da legalidade. O princípio não se reduz à matérias administrativas, como, por exemplo, contratações e gestão de recursos humano. Não! O princípio diz respeito a todas as matérias, das mais até as menos

significantes. Sendo assim, qualquer atividade do Poder Público, seja de ordem material, seja de ordem de mérito, seja de ordem procedimental, seja de ordem processual está adstrita ao princípio da legalidade.

Ainda sobre o princípio da legalidade, convém fazer uma importante distinção entre a sua aplicabilidade à Administração Pública e aos particulares. São regras opostas, que precisam ser diferenciadas.

O princípio da legalidade aplicado aos particulares está consignado no artigo 5º, II, da Constituição da República. Assim, ensina deliberou o Poder Constituinte Originário: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988)

De forma diametralmente oposta, o particular pode fazer aquilo que quiser, salvo aquilo que a lei o proíbe. Reitera-se a distinção: A administração pública só faz o que está previsto em Lei; já os particulares fazem o que quiser, só sendo proibidos de algo se assim disser a Lei. Logo, no silêncio da Lei, liberdade para os particulares e restrição para o administrador público.

Neste diapasão, Henrique Savonitti Miranda compara as atividades de um gestor privado as de um gestor público de forma esclarecedora, demonstrando a diferença entre o princípio da autonomia da vontade nas relações particulares e o princípio da indisponibilidade do interesse público na administração pública:

O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros [...] O gestor público não age como "dono", que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos. (2005, p. 201)

Reitera-se o que já fora abordado em relação à administração pública. Qualquer dos particulares tem os direitos e garantias fundamentais decorrentes do princípio da legalidade, isto é, aplica-se tanto as pessoas físicas, como pessoas jurídicas, desde que não estejam prestando serviços contratuais com a Administração Pública.

Ademais, a regra se aplica para toda e qualquer matéria. Ou seja, não se pode obrigar particulares a fazer absolutamente nada, seja de matéria administrativa, seja judicial, seja processual, se a obrigatoriedade não estiver expressamente consignada na legislação pátria.

Depois de já compreendido que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, com regime democrático, subordinado ao princípio da legalidade, materializado na atividade típica do poder legislativo, convém, agora, entender um pouco sobre a competência para legislar e, depois, sobre como a Lei entra e sai do ordenamento jurídico pátrio.

1.4 Competências para Legislar

Como visto, o Brasil adota o sistema de separação de poderes, no qual o Legislativo tem competência para legislar, representando, assim, a vontade popular, no regime democrático.

Entretanto, o Brasil também é uma Federação, conforme consignado no artigo primeiro da Carta Magna. A característica elementar de uma Federação é a união indissolúvel de entes federativos, com autonomia administrativa, financeira e política.

Segue uma boa definição de federação:

Derivado do latim *foederatio*, de *fodeare* (unir, legar por aliança), é empregado na técnica do Direito Público, com a união indissolúvel mente instituída por Estados independentes ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana. Na federação, embora não se evidencie um regime unitário, há um laço de unidade entre as diversas coletividades federadas, de modo a mostrá-la, em suas relações internacionais e mesmo em certos fatos de ordem interna, como um Estado único. (De Plácido, 2015, p. 616)

No Brasil, a República Federativa compreende “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.” (BRASIL, 1988). Com efeito, a União, os Estados e Município gozam de autonomia administrativa e política. No que diz respeito à autonomia política, os entes federativos possuem casas legislativas próprias, de modo que cada uma possa legislar matérias do interesse local.

Para não existir contradições legais e também para sobrepor o interesse nacional, em detrimento do interesse local, a Constituição determinou competências

legislativas para a União, os Estados / Distrito Federal e para os municípios. Algumas exclusivas, outras concorrentes. Como o objetivo deste trabalho é deliberar sobre matéria processual, convém, então, conhecer qual dos entes é competente para deliberar sobre a matéria.

O artigo 22, II, da Constituição Federal diz o seguinte: “Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”. (BRASIL, 1988). Com efeito, sem muitas dificuldades, percebe-se que só a União pode criar leis sobre matéria processual.

Os estados-membros até podem deliberar sobre questões bem específicas e locais, isto é, questões procedimentais. Contudo, deve-se ter autorização da União, por meio de uma lei complementar. É essa a inteligência do parágrafo único do artigo mencionado: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. (BRASIL, 1988)

Diante de tudo que foi dito, pode-se concluir que o particular só se submeterá a uma norma de natureza processual, caso ela seja materializada por meio de uma lei elaborada pela União Federal, seguindo o seu devido processo legal.

1.5 Vigências, validade, revogação e ab-rogação da lei processual penal

Convém agora analisar quando a lei exerce força coercitiva sobre os particulares. A análise se resumirá à lei processual de natureza penal, pois é sobre isso de que se trata esta tese.

A lei processual penal nasce como todas as demais leis, isto é, por meio de uma proposta, votação e aprovação pelo Congresso Nacional, órgão responsável pela titularidade legislativa no âmbito da União Federal. Logo após a aprovação no congresso, ocorre a promulgação, que se trata de ato do legislativo, através do qual se atesta a existência de uma lei. Esta lei, por fim, passará pela análise do presidente da República, que deve sancioná-la e publicá-la, nos termos do artigo 66 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

A publicação feita pelo presidente pode ser o marco da vigência da lei, a partir da qual todos estão submissos a ela, em razão do princípio da legalidade. Para que lei tenha vigência na data da publicação, a própria lei deve dizer expressamente isso. Contudo, pode ocorrer o fenômeno da *vacatio legis*, período entre a data da publicação e a vigência da lei. Esta *vacatio legis*, no silêncio da lei será de 45 dias. Nada obsta, contudo, que seja por mais de 45 dias. Basta consignar expressamente. Este é o disposto no artigo 1º da Lei de Introdução ao Direito Brasileira, que diz exatamente nos seguintes termos: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”. (BRASIL, 1942)

Uma vez vigendo, a lei só deixará de vigor, isto é, de obrigar o Estado e os particulares, quando for revogada. A revogação dar-se-á de maneira expressa ou tácita. Expressa será quando outra lei disser que está revogada. Tácita quando uma nova lei disser exatamente o oposto do que diz a lei anterior.

Convém destacar que a revogação pode ser total, também conhecida como ab-rogação, e parcial, a denominada derrogação. Esta é a inteligência do artigo 2º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. (BRASIL, 1942)

Não se pode confundir lei vigência e eficácia com validade. A lei vigente pode ser válida ou inválida. O critério para aferir validade é a compatibilidade de seu texto com a Constituição Federal e com as Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos. Contudo, destaque-se que a lei inconstitucional, embora inválida, continua vigente, até que a autoridade judiciária competente declare sua nulidade e os efeitos da referida declaração². Esse é o entendimento de Ramos (2014), ao comentar a Lei 9869/1999:

O diploma legal em questão garantiu a possibilidade de o órgão incumbido da jurisdição constitucional dispor sobre os efeitos que a decisão proferida alcançará. O que significa que foi conferida ao julgador maior liberdade para que seja realizado o juízo de ponderação entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional e os princípios da segurança jurídica, bem como do excepcional interesse social, a fim de que haja a preservação das relações jurídicas e efeitos que foram construídos sob a égide da norma que será banida do ordenamento jurídico. Assim, conforme consubstanciado no art. 27

² Por questão de segurança jurídica, a declaração de nulidade pode ter efeito ex nunc.

da referida lei "ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado".

Todo o exposto nesta parte tem por fim evidenciar que a submissão ao império da lei depende de que esteja vigendo, ainda que seus efeitos possam futuramente ser cessados por revogação ou declaração de inconstitucionalidade.

Assim, dispõe de maneira uniforme a jurisprudência desde muito tempo. Veja voto do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal:

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. (BRASIL, 2006)

E mais, agora, na “pena” do ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal:

A inobservância ao princípio da legalidade pressupõe o reconhecimento de preceito de lei dispendo de determinada forma e resolução judicial em sentido diverso, ou, então, a inexistência de base legal e, mesmo assim, a condenação a satisfazer o que pleiteado. (BRASIL, 1193)

1.6 Dos atos regulamentares

Conforme visto até agora, só cabe ao Poder Legislativo introduzir uma lei no ordenamento jurídico, obrigando, assim, os particulares e o Estado ao império da Lei. Contudo, há previsão legal e constitucional para órgãos que não fazem parte do poder legislativo expedir atos de natureza normativa. Estes atos são os denominados atos regulamentares.

O chefe do poder executivo precipuamente goza do direito de expedir atos regulamentares. Em linhas gerais, o Poder Executivo tem o atributo do poder-dever normativo, que se materializa por meio de portarias, resoluções, etc. E só o chefe do poder executivo tem o poder regulamentar, que se materializa por meio de decretos-regulamentares. São regulamentos das leis que exigem complementação.

A doutrina pátria ratifica isso. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina o poder normativo com as seguintes palavras:

Os atos pelos quais a Administração exerce seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos. São distintos da lei, porque os regulamentos não têm o condão de inovar, de forma primária, a ordem jurídica, enfim, de criar o direito novo. (2009, P. 89)

Geraldo Ataliba³, citado por Gabriel (2009), ao dispor sobre o poder regulamentar, diz o seguinte:

Consiste o chamado poder regulamentar na faculdade que ao Presidente da República – ou chefe do Poder Executivo, em geral, Governador e Prefeito – a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la.

Destaque-se que os atos regulamentares, em hipótese alguma, podem inovar no ordenamento jurídico. A regulamentação necessariamente deve ficar adstrita ao deliberado pela lei, pela Constituição ou pelos Tratados Internacionais que o Brasil seja signatário, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

A Constituição da República dá, também, a outros órgãos poderes regulamentares. Para fins deste trabalho, convém destacar os poderes dados pelo constituinte ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público. Vide a Constituição, no artigo 130-A, §2º, I:

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências. (BRASIL, 1988)

E, agora, no artigo 103-B, §4º:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos

³ATALIBA, Geraldo. Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1969, p. 23.

regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências. (BRASIL, 1988)

O objetivo desta tese é analisar a constitucionalidade do artigo 18 da resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se de um ato regulamentar. O cerne do debate é saber se a resolução viola ou não o princípio da legalidade e o Estado Democrático de Direito. Em princípio, importa saber que de forma alguma atos regulamentares, seja do Executivo, seja do Conselho Nacional de Justiça, seja do Conselho Nacional do Ministério Público podem inovar no ordenamento jurídico. Ou seja, as regulamentações devem estar adstritas ao previsto na lei, na Constituição e nos tratados internacionais que o Brasil seja signatário.

Antes de adentrar no mérito da referida resolução, convém analisar o tema ação penal e os princípios que a norteiam, em suas mais variadas espécies.

2 DA AÇÃO PENAL

2.1 Das condições da ação.

Ação penal é um direito de se pedir ao Estado-Juiz a aplicação da lei penal a uma pessoa pelo cometimento de uma infração penal. Tem fulcro constitucional no princípio da inafastabilidade jurisdicional, consignada no artigo 5º, XXXV, da Carta Magna, com os seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para que se materialize uma ação penal é indispensável o preenchimento de algumas condições. São condições da ação a legitimidade de agir, o interesse de agir e as condições de procedibilidade. Embora não sejam tecnicamente condições da ação, a justa causa, a não inépcia, os pressupostos processuais e a possibilidade jurídica do pedido também são substanciais para o início de uma ação penal. Confirma o dito até agora, o artigo 395 do Código de Processo Penal: “A denúncia ou queixa será rejeitada quando: I - for manifestamente inepta; II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou III - faltar justa causa para o exercício da ação penal”. (BRASIL, 1941)

Para fins deste trabalho, convém destacar os legitimados para a ação. No âmbito processual penal, só o Ministério Público e o querelante são legitimados para provocar o Judiciário, a fim de se aplicar a lei penal. Destaque-se a legitimidade do Ministério Público, que é protagonista no acordo de não persecução penal, objeto de análise desta tese.

2.2 Das espécies de ação penal

A ação penal se classifica como ação pública a ação privada. Consoante o ensinamento do Professor Renato Brasileiro de Lima (2019, 259) a ação pública subdivide-se em ação pública incondicionada e ação penal pública condicionada a representação ou requisição do Ministério Público. A ação penal privada, por sua vez, subdivide-se em ação penal exclusivamente privada, ação penal personalíssima e ação penal subsidiária da pública.

Estudar-se-á, sinteticamente, as espécies de ação penal, apenas com a finalidade de se compreender os princípios que as norteiam, alguns dos quais serão objeto de análise deste trabalho.

2.2.1 Da ação privada

A ação penal privada é aquela que se inicia mediante queixa do ofendido. Com efeito, quando a lei disser que a ação é de iniciativa privada, o Ministério Público é ilegítimo para a propositura da ação, razão pela qual a denúncia deve ser rejeita, por falta de condição da ação.

A lei dá a legitimidade ao ofendido, por que há certas matérias que envolvem a intimidade da vítima, situação na qual ela deve resolver se convém ou não judicializar o fato.

A ação privada se divide em três espécies: exclusivamente privada, personalíssima e privada subsidiária da pública.

A ação exclusivamente privada só caberá nas hipóteses em que a lei expressamente disse que a iniciativa é do ofendido. O grande diferencial da ação exclusivamente privada dar-se na possibilidade de sucessão processual. No caso de morte ou ausência declarada do ofendido, a ação pode-se iniciar por meio de provocação do cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão, segundo a inteligência do §1º do artigo 24 do Código de Processo Penal. (BRASIL, 1941)

Já na ação privada personalíssima, não há a possibilidade de sucessão processual. Ou seja, o tema é de tamanha intimidade, que só a vítima e tão somente ela pode ajuizar e continuar na ação. Sendo assim, caso a vítima morra, não há legitimado para ação penal. Se a vítima morrer durante o processo, deve-se extinguir o feito sem resolução de mérito.

A ação só será personalíssima quando a lei disser expressamente que o feito só se procede mediante queixa exclusiva do ofendido. É o caso do crime de induzimento ao erro essencial e ocultação de impedimento, tipificado no artigo 236 do Código Penal (BRASIL, 1940). O parágrafo único do artigo é categórico ao dizer sobre

o caráter personalíssimo da ação: “A ação penal depende de queixa do contraente enganado e não pode ser intentada senão depois de transitar em julgado a sentença que, por motivo de erro ou impedimento, anule o casamento”.

E, por fim, há a ação privada subsidiária da pública, que só pode ser iniciada, em caso de inércia do Ministério Público, ao não iniciar a ação penal no prazo previsto em lei.

A ação privada subsidiária da pública tem previsão constitucional no artigo 5º, inciso LIX, que delibera nos seguintes termos: “será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal”. (BRASIL, 1988)

2.2.2 Da ação pública

A ação pública versa, em regra, sobre as matérias que a iniciativa da ação não dependa de um juízo de conveniência por parte das vítimas⁴. Se a lei não dispuser o contrário, o crime será de ação pública. Ou seja, no silêncio da lei, a ação será pública. A regra é ação penal pública.

O titular da ação penal pública é o Ministério Público, segundo a inteligência do artigo 129, I, da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

A ação penal pública pode ser incondicionada ou condicionada.

A ação será pública incondicionada quando não precisar de nenhuma condição de procedibilidade. Conforme o artigo 406 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), a ação penal inicia-se quando o juiz competente recebe a denúncia oferecida pelo ministério público.

Já a ação penal pública condicionada à representação depende de representação da vítima ou de requisição do Ministro da Justiça. A representação ou requisição são condições de procedibilidade da ação penal. Neste sentido, dispõe o Art. 24 do Código de Processo Penal: “Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir,

⁴ Este juízo de conveniência não pode confrontar contra o interesse público. Preocupado com os inúmeros casos de estupros, a Lei 13.718/2018 tornou-lhe crime de ação pública, embora esteja em jogo a publicidade de algo muito particular da vítima.

de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo". (BRASIL, 1941)

A ação penal pública só será condicionada, quando assim dizer expressamente a legislação. Destaque-se que, segundo o artigo 38 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), há um prazo decadencial de seis meses para o oferecimento da representação.

2.3 Dos princípios norteadores da ação penal.

2.3.1 Princípios norteadores da ação penal privada

A ação penal privada é regida pelo princípio da oportunidade. Segundo este princípio, a ação penal pode ou não ser iniciada, a depender da vontade do ofendido. Neste sentido ensina Moraes (2019):

O princípio significa que a vítima não está obrigada a promover a ação penal, mesmo estando presentes as condições necessárias para a propositura da ação. Logo, o ofendido tem a faculdade de propor a ação penal, se for de seu interesse, de acordo com a sua conveniência e oportunidade. E assim, o ofendido opta pela impunidade ou por dar publicidade ao fato que gerou a infração penal e que infringiu a vida íntima dele.

Esta facultatividade, porém, não é para sempre. Em nome da segurança jurídica, o Código de Processo Penal diz que ocorre a decadência, se a ação penal não for intentada no prazo de seis meses: Segue o texto legal:

Art. 38. Salvo disposição em contrário, o ofendido, ou seu representante legal, decairá no direito de queixa ou de representação, se não o exercer dentro do prazo de seis meses, contado do dia em que vier a saber quem é o autor do crime, ou, no caso do art. 29, do dia em que se esgotar o prazo para o oferecimento da denúncia. (BRASIL, 1941)

Outro princípio singular da ação penal privada é o princípio da disponibilidade. Mesmo depois de a ação penal ter sido iniciada, o ofendido pode desistir de prosseguir na ação, em benefício do réu.

Pelo princípio da disponibilidade se entende que se o ofendido decidir ingressar com uma ação penal contra o autor do fato, aquele poderá a qualquer tempo desistir do prosseguimento do processo, ou seja, o ofendido é quem decide se quer prosseguir até o final e essa disponibilidade pode se dar de duas formas, quais sejam, pela preempção ou pelo perdão do

ofendido, estes dois institutos são causas de extinção da punibilidade e são aplicáveis a todos os tipos de ações privadas, com exceção da ação privada subsidiária da pública, uma vez que, nesta, o dever de agir cabe ao órgão do Ministério Público. O ofendido poderá dispor do processo até o trânsito em julgado da sentença. (MORAIS, 2019)

Em razão do princípio da disponibilidade, são próprios da ação privada o instituto da preempção (artigos 55 e 56 do Código Penal) e do perdão judicial (artigo 60 do CPP).

Por fim, aplica-se ao Código de Processo Penal o princípio da indivisibilidade, positivado no artigo 48 do Código Penal, o qual diz que “a queixa contra qualquer dos autores do crime obrigará ao processo de todos, e o Ministério Público velará pela sua indivisibilidade”. (BRASIL, 1941). Portanto, se a pessoa foi vítima de um crime em concurso de pessoas, ela não pode escolher contra quem vai oferecer a queixa. Conhecendo os infratores, deverá acionar a todos.

2.3.2 Princípios norteadores da ação pública

O princípio da divisibilidade norteia a ação penal pública. Segundo este princípio, o *parquet* pode entrar com a ação penal contra apenas um dos réus, não obstante seja crime cometido em concurso de pessoas. Fica sob critério de o Ministério Público averiguar se há ou não substrato probatório para oferecer ou a denúncia contra todos, alguns ou somente um infrator. Conquanto parte da doutrina entenda que se aplica o princípio da indivisibilidade na ação penal pública, é pacífica na jurisprudência entendimento contrário:

Existem alguns doutrinadores que aplicam à ação pública o princípio da indivisibilidade, defendendo-o com a tese de que, a ação penal pública, deverá abranger todos aqueles que cometerem o ato delituoso, não podendo o Ministério Público optar por processar apenas um dos investigados. Porém, já é pacífica na jurisprudência a permissão dada ao Ministério Público de deixar de oferecer a denúncia contra aqueles acusados dos quais não houver reunido os indícios suficientes de autoria, isto é, o Ministério Público poderá optar por não processar todos os agentes, optando por reunir maiores indícios suficientes de autoria para, posteriormente, com os devidos esclarecimentos, processar os demais. (CAPEZ, 2005, p. 126)

Outro princípio importante é o da indisponibilidade. Segundo ele, uma vez interposta a ação penal, não pode o Ministério Público desistir da ação. O membro do *parquet* pode até opinar pela absolvição do réu, mas jamais desistir da ação penal,

salvo nos casos expressos na lei. O princípio está expresso no artigo 42 do Código de Processo Penal, que diz: “O Ministério Público não poderá desistir da ação penal”.

A mesma inteligência vale para os recursos. O acusador não é obrigado a recorrer, mas se recorrer, não pode desistir do recurso

Esse princípio também é consagrado quando se trata da interposição de recursos, eis que, uma vez interposto não pode o Ministério Público desistir. Há, sem dúvida, várias situações que mitigam a aplicação do princípio da indisponibilidade, a mais importante delas, sem dúvida, é a ação de iniciativa privada, vigorando o princípio da disponibilidade. A vítima ou quem a representa, ou quem a substitui, nos casos de morte ou ausência, podem dispor da ação, renunciando tácita ou expressamente. A indisponibilidade decorre da obrigatoriedade, não se pode dispor do que já existe, por isso que, a gente diz assim, a obrigatoriedade é para investigar, não há investigação ainda. (MORAIS, 2019)

Uma exceção ao princípio da indisponibilidade está no *sursi* processual, presente no artigo 89 da Lei 9.099/95, Lei dos Juizados Especiais, (BRASIL, 1995). Se o infrator preencher os requisitos, o Ministério Público, depois de oferecer a denúncia, oferece a suspensão do processo, a qual poderá culminar na extinção do feito, caso se cumpra todos os requisitos. Como o *sursi* processual dá-se depois do oferecimento da denúncia, pode-se considerar caso de exceção ao princípio da indisponibilidade.

Por fim, há o princípio da obrigatoriedade. Por questões didáticas, falar-se-á dele por último, pois ele está diretamente ligado ao tema central desta tese.

Segundo o princípio da obrigatoriedade, havendo os requisitos para a propositura da ação, o Ministério Público não pode deixar de oferecer a denúncia.

O fundamento legal para o princípio da obrigatoriedade está no artigo 24 do Código de Processo Penal, que diz: “Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo”.(BRASIL, 1941) A obrigatoriedade decorre do verbo “será” que não dá nenhuma facultatividade ao Ministério Público.

O princípio da obrigatoriedade é fiscalizado pelo juiz, o qual, se não concordar com o arquivamento, pode aplicar a regra do artigo 28 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), remetendo os autos para o chefe do Ministério Público, o Procurador Geral de Justiça ou o Procurador Geral da República.

Outro mecanismo de fiscalização é feito pela vítima do crime que pode impetrar ação privada da pública, na inércia do Ministério Público, conforme delibera o artigo 29 do Código de Processo Penal. (BRASIL, 1941)

Insta observar que o princípio da obrigatoriedade não é absoluto. A legislação pode prever ocasiões, nas quais o *parquet* pode deixar de oferecer a denúncia, mesmo havendo todos os requisitos. São os casos que se apresentará agora.

A primeira exceção, e talvez a mais conhecida, é a transação penal, positivada no artigo 76 da Lei 9.099/95. Nos casos de crimes ou contravenções da competência do Juizado Especial Criminal. O dispositivo diz o seguinte:

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

Segundo o artigo 4º, do mesmo dispositivo, se o acusado aceitar a proposta, o juiz homologa aplicando a sanção, não havendo, assim processo. Caso manifesto de exceção do princípio da obrigatoriedade.

Outra importante exceção ao princípio da obrigatoriedade ocorre na delação premiada, em sede do Crime Organizado. A lei 12.850/2013 oferece vários benefícios ao colaborador. Há, porém, o benefício de não oferecimento da denúncia, desde que o colaborador preencha alguns requisitos. Assim fiz o §4º do artigo 4º da Lei:

Nas mesmas hipóteses do caput, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se o colaborador: I - não for o líder da organização criminosa; II - for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo. (BRASIL, 2013)

Então, em sede de crime organizado, se o agente não for o líder da organização criminosa e for o primeiro a delatar, este poderá ser beneficiado pelo não oferecimento da denúncia, o que seria mais uma exceção do princípio da obrigatoriedade.

Há outras exceções, como no caso do acordo de leniência, previstos nos Art. 86 e 87 da Lei 12.529/11; ou nos casos de parcelamento tributário, deliberado no §2º da Lei 9.430/96. Em razão da natureza do trabalho, não dá para comentá-las detalhadamente aqui.

O acordo de não persecução penal – objeto específico deste trabalho – é considerado também uma exceção ao princípio da obrigatoriedade, como se verá oportunamente.

A grande questão que surge é a se pode uma resolução do Conselho Nacional do Ministério Público criar uma exceção ao princípio da obrigatoriedade. Este é o problema que se quer resolver, por meio desta tese. Para tanto, deve-se analisar a resolução, à luz do princípio da legalidade e do Estado Democrático de Direito.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUSÃO PENAL.

3.1 Noções preliminares

O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do artigo 18 da resolução 181/20107, retificado através da resolução 183/2018, o acordo de não-persecução penal. Trata-se de um negócio jurídico entre o Ministério Público e o investigado, que pode culminar no arquivamento da investigação. Segue um conceito doutrinário do acordo, nas letras do professor Renato Brasileiro de Lima:

Cuida-se de negócio jurídico de natureza extrajudicial, necessariamente homologado pelo juiz competente, celebrando entre o Ministério Público e o autor do fato delituoso – devidamente assistido por seu defensor –, que confessa formal e circunstanciadamente a prática do delito, sujeitando-se ao cumprimento de certas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso do parquet de promover o arquivamento do feito, caso a avença seja integralmente cumprida. (2019, p. 200)

Trata-se, então, de uma hipótese de justiça negociada, que não é novidade no ordenamento jurídico pátrio, porquanto a lei 9.099/95 (Lei dos juizados especiais) prevê as hipóteses de transação penal e de suspensão condicional do processo. (BRASIL, 1995).

O Conselho Nacional do Ministério Público criou o acordo de não-persecução penal alguns objetivos, com fulcro nos princípios da duração razoável do processo, da celeridade e da eficiência. Destaque-se o objetivo de se priorizar a judicialização de crimes mais graves e possibilitar ao acusado de crimes menos graves o peso de uma sentença condenatória.

Segundo Rodrigo da Silva Brandalise (2018, p.237), o acordo de não-persecução penal funciona como uma espécie de diversão, ou seja, opção de política criminal do Ministério Público de resolver o problema da lesão ao bem jurídico de maneira diversa da que ordinariamente ocorre. Na inteligência do autor, a diversão se materializa nas seguintes formas: diversão simples, com a opção do arquivamento, ainda que exista indícios de autoria e materialidade; diversão encoberta, com o ganho da extinção da punibilidade, em detrimento de uma persecução penal; e, por fim, a diversão interventiva, na qual há a sujeição ao cumprimento de certas condições, ao invés de correr o risco iminente de uma pena privativa de liberdade.

O acordo de não-persecução penal está presente no artigo 18 da resolução 181/2018, que delibera sobre a investigação criminal realizada pelo Ministério Público. Discute-se, portanto, se pode ocorrer o acordo tratando-se de inquérito policial realizado pela autoridade policial.

É bem verdade que a atividade do Ministério Público nas investigações de infrações penais é residual. O parquet só atua em casos específicos, como infrações de abuso de autoridade, crimes praticados por policiais, crimes contra a administração pública, etc. Normalmente, estas infrações são graves, com penas altas. Considerando isso, a aplicabilidade do acordo ficaria reduzida a raríssimas situações. Em razão disso, há um entendimento, ainda embrionário da doutrina, no sentido de se caber sim o acordo, em casos investigados por inquérito. Contudo, a melhor doutrina, como a de Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2017, p. 43) orienta que o Ministério Público aguarde vista do inquérito, instaure um novo procedimento de investigação e, neste procedimento, realize as tratativas para o acordo.

O momento da celebração do acordo, claro, é antes do oferecimento da denúncia, já que o objetivo final é o arquivamento da investigação. A resolução, inclusive, no §7º do artigo 18 (CNPM, 2017) diz que pode ser realizada, na ocasião de uma audiência de custódia. Deve-se tomar cuidado quanto a isso, só no que diz respeito à audiência de custódia. Segundo a inteligência do artigo 8º, VIII e §1º da Resolução 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2015), na audiência de custódia, não se pode questionar o acusado sobre o mérito. Com efeito, fazendo uma análise sistêmica, só se poderia existir o acordo de não-persecução penal, após o fim da audiência de custódia, aproveitando da ocasião. Se houver o acordo, com todas as suas formalidades, deve o acusado sair livre das audiências.

3.2 Requisitos para o acordo de não-persecução penal

O acordo de não persecução penal não pode se dá em qualquer investigação penal. O instituto se aplica apenas se preencher os requisitos consignados na resolução. Segue a literalidade do artigo 18, da qual se extrai os requisitos:

Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência

ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente. (CNMP, 2017)

O primeiro requisito, então, o da infração penal, objeto da investigação, ter pena mínima inferior a quatro anos. Consoante o §13º do artigo, “para aferição da pena mínima cominada ao delito, a que se refere o caput, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto”.

Outro requisito é a infração não ser cometida com violência ou grave ameaça à pessoa. É verdade que o artigo diz a palavra crime. Contudo, nada obsta o acordo, em sede de investigação de contravenções penais, desde que não seja caso de aplicar a transação penal. Destaque-se isso: segundo o §1º, inciso I do artigo 18 da resolução (CNMP, 2017), não cabe o acordo, se o investigado puder se beneficiar do instituto da transação penal.

Outro requisito extraído do caput é o de não ser caso de arquivamento. Sabe-se que o Ministério Público pode promover o arquivamento do processo, nas mesmas hipóteses, em que o magistrado não pode receber a ação, ou naquelas em que cabe a absolvição sumária. Sendo assim, havendo qualquer umas das condições dos artigos 395 e 397 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), o parquet não poderá propor o acordo. São os seguintes casos: a- ausência de pressuposto processual ou condição da ação; b- falta de justa causa; c- atipicidade; d- manifesta excludente de ilicitude ou de culpabilidade, salvo inimputabilidade; e- causas de extinção da punibilidade. Com efeito, sendo alguns destes casos, a promoção é vedada a promoção do acordo de não-persecução penal.

Além do caput, os incisos do §1º do artigo 18 trazem outros requisitos:

I – for cabível a transação penal, nos termos da lei; II – 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; III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95; IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal; V – o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; VI – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. (CNMP, 2017)

Destaquem-se alguns pontos. Primeiro o que diz respeito o inciso III, que veda o acordo nas hipóteses de o investigado tiver sido condenado pela prática de crime

com pena privativa de liberdade e nos casos em que já se beneficiou do acordo nos últimos cinco anos.

Outro ponto interessante é a impossibilidade do acordo, nas ocasiões em que o prazo de cumprimento do acordo ensejar a prescrição do crime. Diferente da suspensão condicional do processo, que ocorre a suspensão do prazo prescricional, conforme dispõe o §6º do artigo 89 da Lei 9.099/95 (BRASIL, 1995), na resolução não hipótese de suspensão da prescrição. Sendo assim, seria um inconveniente aplicar o acordo, com possibilidade de prescrição durante o seu andamento.

Seguindo a inteligência da lei 11.340/2006 (BRASIL, 2006), que veja os institutos despenalizadores no caso de violência doméstica, a resolução cuidou também de vedar a aplicação do instituto, em casos de infrações cometidas com todos os tipos de violências consignados na Lei Maria da Penha.

Por fim, convém destacar o inciso VII, que é uma regra genérica, que deixa ao juízo do Ministério Público e magistrado analisarem, se a medida é razoável a fim de promover a reprovação e prevenção do crime.

3.3 Condições para o acordo de não persecução penal

Para obter os benefícios do acordo, o investigado deve preencher certos requisitos, os quais estão consignados no caput e nos incisos do artigo 18 da resolução.

Convém destacar que as condições não têm natureza de pena, pois, não há sequer processo. Trata-se de obrigações, firmadas em contrato extrajudicial. Como ensina o professor Vladimir Aras, trata-se de uma relação sinalagmática, que “no âmbito de liberdade, de disponibilidade, dos contratos com esses objetivos, pode-se ver nos contratos de trabalho ou contratos de compra e venda, por exemplo” (2017, p.251).

Destaque-se que as condições serão aplicadas cumulativamente ou não, a depender do caso concreto.

Do caput se extrai a condição da confissão formal e circunstanciada da infração penal imputada ao investigado. Evidentemente, conforme dispõe o artigo 5º, LXIII, da Constituição Federal, o acusado tem o direito ao silêncio e de não produzir provas contra si mesmo, seja em sede de investigação, seja durante a ação penal. Como mandamento constitucional, o investigado deve ser avisado formalmente sobre isso. Contudo, no acordo de não-persecução penal, haverá uma confissão consentida, com o intuito de se obter o benefício, como pode haver a confissão no interrogatório ou ação penal, a fim de se obter as atenuantes da legislação penal. Assim dispõe a doutrina:

Ora, como não há dever ao silenciar, todo e qualquer investigado (ou acusado) pode voluntariamente confessar os fatos que lhe são imputados. Nessas condições, cabe ao próprio indivíduo decidir, livre e assistido pela defesa técnica, se tem ou não interesse em celebrar o acordo de não-persecução penal. (LIMA, 2019, p. 207)

Sobre a confissão a resolução, no §2º, do artigo 18 diz que as confissões “serão registrados pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações, e o investigado deve estar sempre acompanhado de seu defensor” (CNMP,2017).

As outras condições estão consignadas nos cinco incisos do artigo, os quais sejam:

I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público; 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; V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada. (CNMP, 2017)

No que diz respeito à reparação do dano, a resolução não mencionou o tipo de dano. Com efeito, qualquer tipo de dano pode ser reparado pelo investigado, desde que tenha condições de fazê-lo

Quando a prestação de serviços, ela durará pelo tempo da pena mínima culminada na infração penal, objeto da investigação. Esta pode ser diminuída de um a dois terço, a depender da negociação entre as partes.

Convém destacar também que o inciso V dá ao Ministério Público a possibilidade de aplicar outras condições, diferentes das positivadas na resolução. A boa doutrina dispõe que se deve aplicar analogicamente o entendimento jurisprudencial aplicado ao artigo 89, §2º, da Lei 9.099/95, que dá também a possibilidade de aplicar outras condições, em sede de suspensão condicional do processo. Com efeito, “essas outras condições podem abranger o cumprimento de penas restritivas diversas daquelas já previstas no art. 18 da Resolução. 181, como, por exemplo, a perda de bens valores, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana”. (LIMA, 2019, p. 208)

3.4 Controle jurisdicional

A redação original do provimento não previa controle jurisdicional, o que causou imensa reclamação da classe dos advogados e dos magistrados. Em razão disso, a resolução 183/2018 alterou o provimento prevendo controle jurisdicional do acordo.

Antes, em verdade, o controle se dava só na hora do arquivamento, que tem controle judicial. Contudo, sem o controle prévio, existia uma certa desconfiança, pois o juiz poderia não concordar com o arquivamento, e aplicar o artigo 28 do Código de Processo Penal.

A resolução 183/2018, então, alterou o texto, e consignou no §5º que “se o juiz considerar o acordo cabível e as condições adequadas e suficientes, devolverá os autos ao Ministério Público para sua implementação”. (CNMP, 2017)

Caso o juiz discorde da aplicação do acordo, ele remeterá os autos para o procurador geral. Este por sua vez, fará algumas das quatro hipóteses dispostas no §6º do artigo 18 da resolução:

§ 6º Se o juiz considerar incabível o acordo, bem como inadequadas ou insuficientes as condições celebradas, fará remessa dos autos ao procurador-geral ou órgão superior interno responsável por sua apreciação, nos termos da legislação vigente, que poderá adotar as seguintes providências: I – oferecer denúncia ou designar outro membro para oferecê-la; II – complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-la; III – reformular a proposta de acordo de não persecução, para apreciação do investigado; IV – manter o acordo de não persecução, que vinculará toda a Instituição. (CNMP, 2017)

Percebe-se, então, que caso o procurador geral concorde com a proposta, caberá ao juiz homologá-la.

3.5 Consequências do cumprimento ou descumprimento do acordo de não-persecução penal

O descumprimento do acordo acarretará o reinício da persecução penal com o oferecimento da denúncia. Essa é a inteligência do §9º do artigo 18 da Resolução:

Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo ou não observados os deveres do parágrafo anterior, no prazo e nas condições estabelecidas, o membro do Ministério Público deverá, se for o caso, imediatamente oferecer denúncia. (CNMP, 2017)

Ademais, o §10º diz que “descumprimento do acordo de não persecução pelo investigado também poderá ser utilizado pelo membro do Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo”. (CNMP, 2017)

Por sua vez, o cumprimento do acordo acarretará a promoção do arquivamento da investigação. O § 11 diz o seguinte: “Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, nos termos desta Resolução”.(CNMP, 2017)

Eis o que diz a doutrina:

Conquanto a resolução não seja explícita quanto ao fundamento para esse arquivamento, a idéia é que, uma vez cumpridas as condições, esvazia-se o interesse processual no manejo da ação penal, tendo em conta que já estaria suficientemente satisfeita a pretensão punitiva estatal em virtude do cumprimento das obrigações a que se sujeitou o investigado. (LIMA, 2019, p.210)

3.6 A (in) constitucionalidade do artigo 18 da resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Há, no Supremo Tribunal Federal, sub judice, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5.790 e 5.793), que foram ajuizadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pelo Conselho Federal da OAB. As ADIs pugnam pela declaração de inconstitucionalidade no artigo 18 da Resolução 181/2017 do Conselho

Nacional do Ministério Público. Ou seja, querem que o acordo de não-persecução penal seja declarado inconstitucional.

Sem a pretensão de exaurir toda a matéria das ADIs, esta tese pretende discutir uma possível violação ao princípio da legalidade no artigo 18 da referida resolução. O ponto central é o seguinte: Uma resolução do Conselho Nacional do Ministério Público pode criar uma exceção ao princípio da obrigatoriedade, sem violar o princípio da legalidade e o estado democrático de Direito, explicados na primeira parte desta tese? Há uma disputa na doutrina, no que diz respeito ao tema.

3.6.1 A constitucionalidade

Há doutrinadores que entendem ser perfeitamente constitucional a resolução. Contra o principal argumento de que a resolução atenta contra o artigo 22, I, da Constituição Federal, os doutrinadores entendem que a argumentação não se sustenta por várias razões. Em princípio, porque o próprio Supremo Tribunal Federal, quando julgou a ADC nº 12, fixou a tese de que as normas emanadas do CNJ – e, pelos mesmos motivos, as emanadas do CNMP – são atos normativos primários, ou seja, autônomos, abstratos e subordinados diretamente às normas constitucionais. Dessa forma, referidos atos equivalem a normas federais. Segue parte do julgado

Os condicionamentos impostos pela Resolução nº 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, 2006)

Com mais clareza, em seu voto, O ministro Marco Aurélio ressaltou ainda que:

A partir do momento em que a Corte consignou que o ato editado pelo Conselho Nacional de Justiça é um ato normativo abstrato autônomo - isso já está decidido pelo menos neste caso, e deixo para rediscutir a matéria em outro processo -, tendo, portanto, o Conselho a competência legiferante, concluo pela constitucionalidade, sem qualquer acréscimo, sem interpretação conforme. (BRASIL, 2006)

Com efeito, se os atos regulamentares emanados do Conselho têm natureza primária e seus objetivos é a concretização de princípios constitucionais, como o da eficiência (CF, art. 37), da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), logo, ela deve ser considerada constitucional, por não violar o princípio da legalidade.

Ademais, segundo este doutrinador não se viola o artigo 22, I, da Carta Magna, pois o acordo de não persecução penal não se trata de matéria processual. Vide o que pensa Cabral, sobre o tema

Não envolve matéria de direito processual, vez que se trata de avença realizada em procedimento administrativo em que não há o exercício da pretensão punitiva por meio de denúncia, não há propriamente partes, não há exercício da função jurisdicional penal, nem se faz necessária a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa. Em suma, não há processo. (2017, p. 34)

Por fim, outro argumento, agora apresentado pelo Professor Renato Brasileiro de Lima (2019, p. 204) é que a resolução está de acordo com a Convenção de Tóquio, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, segundo a qual o Ministério Público pode retirar procedimentos investigatórios contra o infrator, quando considerarem que não é necessário recorrer ao processo judicial. Na inteligência do jurisconsulto, se há compatibilidade com a Convenção de Tóquio, deve-se entender que não há violação ao devido processo legal, à legalidade, enfim, ao Estado Democrático de Direito.

Seguindo este raciocínio, vários acordos estão sendo celebrados. Destaque-se o primeiro acordo de não-persecução penal celebrado no estado de Minas Gerais, que ocorreu no mês de fevereiro de 2012, como noticia o site do Ministério Público Mineiro. (MPMG... 2018)

3.6.2 - A inconstitucionalidade

Por outro lado, parte da doutrina sustenta com veemência que o acordo de não persecução penal viola o princípio da legalidade, o estado democrático de direito e o artigo 22, I, da Constituição Federal.

No acordo de não persecução penal, há uma manifesta exceção ao princípio da obrigatoriedade. O princípio da obrigatoriedade é matéria processual penal, consignada no artigo 24 do Código de Processo Penal, como visto acima. Evidentemente, qualquer exceção ao princípio, por força do artigo 22, I, da Constituição Federal, deve dar-se por meio de lei em sentido estrito, elaborada pelo Congresso nacional, conforme se viu nos casos excepcionais previstos no Brasil. Sendo assim, há violação ao princípio da legalidade. É neste sentido que ensina os ilustres doutrinadores Alexandre de Moraes da Rosa e Aury Lopes Júnior:

É a popularização do acordo penal, ainda que ao arpejo do Princípio da Legalidade e da usurpação da competência do Poder Legislativo para legislar sobre matéria processual penal (com o qual não concordamos). Saldão da liberdade, com a responsabilidade da reparação e/ou do cumprimento de requisitos. (2017)

Ademais, a doutrina que defende a inconstitucionalidade do acordo entende que não se pode fazer analogia com a Resolução n.213 do CNJ, que criou a audiência de custódia, a qual foi considerada constitucional pelo Supremo, em razão da resolução apenas materializar aquilo que está disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos⁵. Para Mauro Fonseca Andrade (p. 2012), tal raciocínio não seria válido para o acordo de não persecução penal, já que, nesse caso, não haveria previsão convencional, nem tampouco infraconstitucional explícita. Portanto, enquanto o acordo de não persecução penal não for objeto de lei em sentido formal, não se pode admitir sua celebração com base em mera Resolução do CNMP.

Destarte, considerada a amplitude dos acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, não é bom para a segurança jurídica e para a ordem constitucional permitir com que os conselhos deliberem sobre o tema, em detrimento da competência do parlamento brasileiro.

Além disso, causa verdadeira afronta ao princípio constitucional do devido processo legal, pelo verdadeiro “descarte” do Processo Penal, sendo que o esclarecimento da infração penal é de interesse público. Exatamente por esses motivos a própria Ordem dos Advogados do Brasil têm lutado pelo reconhecimento da inconstitucionalidade de tal “acordo”, o que pode ser

⁵ Decisão dada na ADI 5240, sob relatoria do Ministro Luiz Fux.

agora formalizado por meio de lei, caso aprovado o temerário pacote de medidas ilegais propostas pelo então Ministro da Justiça. (OHDE, 2019)

Com base em tudo que foi visto, esta tese sustenta que o artigo 18 da Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público é inconstitucional, por tentar inovar no ordenamento jurídico, inserindo uma norma de natureza processual penal não prevista explicitamente na Constituição Federal e nas Convenções Internacionais, das quais o país é signatário.

Como visto, em um Estado Democrático de Direito, que prima pelo princípio da legalidade, a Administração só pode fazer o que está previsto em lei; e os cidadãos só podem ser obrigados a fazer o que é vedado por lei⁶. Como o acordo não é previsto em uma lei em sentido estrito, sua aplicabilidade fica prejudicada.

Em razão disso, até mesmo alguns promotores discordam do provimento, razão pela qual alguns deles entraram com ação judicial para impedir possíveis procedimentos disciplinares contra os que não se sujeitarem à resolução. Em um julgado, um juiz federal de Pernambuco julgou procedente o pedido, argumentando que o acordo é inconstitucional “ao inovar sobre matéria processual penal e/ou procedimental, da competência da União”. (CNMP, 2019).

Como visto, o tema está judicializado no Supremo Tribunal Federal. No entender desta tese, o feito deve ser declarado inconstitucional, pelas razões acima alegadas.

⁶ Não se sustenta também a tese de que o acordo é sempre um benefício para o investigado. As experiências com o plea bargain nos EUA tem sujeitado muitos inocentes à confissão.

CONCLUSÃO

Com base no que foi estudado, conclui-se que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, no qual os órgãos públicos, por força do princípio da Legalidade, só podem fazer aquilo que está positivado em lei. O estado democrático de direito é materialização do movimento constitucionalista que procurou estabelecer um regime democrático, segundo o qual o estado deve agir segundo os interesses da população, expressados, em regra, por meio seus representantes. Em razão disso, ainda segundo o princípio da legalidade, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer nada, senão for obrigado por lei.

A lei no Brasil, quando se trata de matéria processual, deve ser elaborada pelo Congresso Nacional, constituído por representantes do povo e dos estados. Com efeito, normas de matéria processual que inovam no ordenamento jurídico são flagrantemente inconstitucionais.

O Conselho Nacional do Ministério Público, com a legítima preocupação de atender os princípios constitucionais da eficiência, da duração razoável do processo e da proporcionalidade, criou — por meio de resolução — o acordo de não-persecução penal.

Em que peses os bons argumentos de que as normas do Conselho são de natureza primária; que a resolução versa sobre procedimento investigatório, e não sobre processo; e que há certa consonância com a Convenção de Tóquio, esta tese entende que a resolução é inconstitucional, por violar o princípio da legalidade e consequentemente o Estado Democrático de Direito.

A norma versa sobre uma exceção ao princípio da obrigatoriedade, norma flagrantemente processual penal, deliberada no artigo 24 do Código de Processo Penal. As exceções ao princípio da obrigatoriedade só podem se dar por meio de lei, como ocorrem na transação penal e outros mencionados neste trabalho.

Ademais, para não violar o princípio da legalidade, é indispensável que o ato regulamentar do Conselho tenha expressado previsão legal, constitucional ou convencional, como dita as boas regras do direito administrativo. Não é o caso da

resolução em análise, diferente da Resolução 213 do CNJ que criou as audiências de custódia.

Considerando o regime democrático, o estado democrático de direito e o princípio da legalidade, o Supremo Tribunal Federal declarou no dia 25 de dezembro de 2019 constitucional o acordo de não persecução penal, no entanto com as condições de que o crime não tenha pena mínima superior a quatro anos que envolva violência ou grave ameaça. No ato da assinatura do acordo o beneficiário fica sujeito a prestar serviços comunitários, realizar prestação pecuniária compulsória ou cumprir por prazo determinado outra condição imposta, outros requisitos básicos são o de não ter sido beneficiário de termos parecidos nos últimos cinco anos e a devolução do produto do crime às vítimas, declarando assim a constitucionalidade artigo 18 da Resolução nº 181 do Conselho Nacional do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Investigação criminal pelo Ministério Público: comentário à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Livraria do Advogado, 2018, P. 237)

ARAS, Vladimir. **Acordo de não persecução penal: resolução 181/2017 do CNMP**. Salvador. Editora Juspodivm, 2017, P. 251.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao /constituicao.htm>. Acesso em: 24 /08/2019

BRASIL. Decreto-Lei 3689/1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União. Brasília. 13 de outubro de 1941. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm> Acesso em 16/08/2019

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Vade Mecum. 23.ed. São Paulo: Ridell, 2016.

BRASIL. Lei 4657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de introdução ao direito brasileiro**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm> Acesso em 24/06/2019

BRASIL. Lei 9099 de 26 de setembro de 1995. **Lei dos juizados especiais cível e criminal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm> Acesso em 20 de maio de 2019

BRASIL, Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006, **Lei Maria da Penha**. Disponível e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm> Acesso em 01/08/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo MS 23452-RJ**. Relator Min. Celso de Melo. Diário de Justiça, Brasília, 12 maio de 2000

BRASIL. **STF AC 1.033 AgR-QO**, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006

BRASIL **STF ADC 12**, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2008, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-01 PP-00001 RTJ VOL-00215-01 PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149

BRASIL. **STF AI 147.203 AgR**, rel. min. Marco Aurélio, j. 18-5-1993, 2ª T, DJ de 11-6-1993

BRASIL. **STF ADI 524/SP** Relator Ministro Luiz Fux. De 20/08/2015

BRANDALISE, Rodrigo da Silva; ANDRADE, Mauro Fonseca. **Investigação criminal pelo Ministério Público**: comentário à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. Livraria do Advogado, 2018, P. 237)

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução penal**: resolução 181/2017 do CNMP. Salvador, Editora Juspodivm, 2017, p. 43)

CANÁRIO, Pedro. **Lei do "pacote anticrime" cria acordo de não persecução para crimes sem violência**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/lei-pacote-anticrime-cria-acordo-nao-persecucao-penal>>. Acesso: 04/01/2020

CANOTILHO J.J. Gomes, Direito constitucional e teoria da Constituição, 7. Ed., p.51

CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.v.1, p.126.

CNMP não pode impor resolução de "não persecução penal", diz juiz federal. In.Conjur 24 de julho de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-24/cnmp-nao-impor-resolucao-nao-persecucao-penal-juiz>> acesso em 25/08/2019

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3059>> Acesso em 25/08/2019

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **RESOLUÇÃO 181 de 7 de agosto de 2017.** Disponível em <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-181.pdf>> Acesso em 25/08/2019

DE PLACIDO, Silva. **Vocabulário Jurídico.** Editora forense. 30. Ed. 2015. P. 616

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22ªed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 89

GABRIEL, Ivana Mussi. Poder regulamentar no sistema jurídico brasileiro. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2199, 9 jul. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13119>. Acesso em: 24 ago. 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001, P. 319)

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 18. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2014, p. 543.

LIMA, Renato Brasileiro de Lima. **Manual de Processo Penal.** Editora JusPodivm. 7. Ed. 2019.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 53

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de direito administrativo.** 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2005. P. 201

MORAES, Henrique Viana Bandeira. **Da ação penal:** Conceito, espécies, características e princípios - Um olhar crítico sobre o instituto Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 ago 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38984/da-acao-penal-conceito-especies-caracteristicas-e-principios-um-olhar-critico-sobre-o-instituto>. Acesso em: 24 ago 2019.

MPMG firma primeiro acordo de não-persecução penal no estado. MPMG.MP.OR 2018. Disponível em <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-firma-primeiro-acordo-de-nao-persecucao-penal-no-estado.htm>> Acesso em 25 de agosto de 2019

OHDE, Vinícius Frederico. **A inconstitucionalidade do “acordo de não persecução penal”.** In Nfernandes. Com. 2019. Disponível em <<https://nfernandes.com.br/a-inconstitucionalidade-do-acordo-de-nao-persecucao-penal/>> acesso em 25/08/2019

RAMOS, Raul Neto Perius. **Declaração de nulidade de lei inconstitucional**. Jus.Com. 2014. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/30779/declaracao-de-nulidade-de-lei-inconstitucional>> Acesso em 24/08/2019

REIS, André Prado Marques dos. **Constitucionalismo Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 24 ago 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/19330/constitucionalismo>. Acesso em: 24 ago 2019.

ROSA, Alexandre de Moraes. Lopes, Aury. **Saldão penal e a popularização da lógica da colaboração premiada pelo CNMP**. Conjur. 2017. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-set-22/limite-penal-saldao-penal-popularizacao-logica-colaboracao-premiada-cnmp#_ftnref2> Acesso em 25/08/2019

SIQUEIRA, Alessandro Marques de. **Estado Democrático de Direito. Separação de poderes e súmula vinculante**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 2009, 31 dez. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12155>. Acesso em: 24 ago. 2019.