

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE REGULADOR?

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AS A REGULATORY AGENT?

Larissa Cerqueira de Oliveira¹

¹Universidade de São Paulo - FDRP-USP, Brasil

Resumo

O advento da CF/88 consolidou o Ministério Público como instituição independente, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Todavia, o crescimento e alargamento da atuação do Ministério Público, no Brasil, sobretudo no âmbito dos acordos institucionais, tem implicado na articulação de seu papel como agente regulador, o que pode gerar riscos de extrapolação do seu papel institucional, invadindo esferas administrativas com competência regulatória. Com uma abordagem metodológica baseada na revisão narrativa da literatura especializada, partindo da perspectiva da construção das instituições (North, 2018; Arantes e Moreira, 2019; Prado, Kersche e Marona, 2024) e na análise documental do caso da redução de tarifas públicas a CCR Rodonorte do Paraná, a presente análise se propõe a averiguar o papel regulatório do Ministério Público e suas implicações para o ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Ministério Público; Instituição; Papel regulatório

Abstract

The advent of the 1988 Constitution consolidated the Public Prosecutor's Office as an independent, permanent institution essential to the jurisdictional function of the State. However, the growth and expansion of the Public Prosecutor's Office in Brazil, especially in the context of institutional agreements, has led to the articulation of its role as a regulatory agent, which may generate risks of exceeding its institutional role and encroaching on administrative spheres. With a methodological approach based on a narrative review of the specialized literature, starting from the perspective of institution building (North, 2018; Arantes and Moreira, 2019; Prado, Kersche, and Marona, 2024) and the documentary analysis of the case of the reduction of public tariffs to CCR Rodonorte do Paraná, this analysis aims to investigate the regulatory role of the Public Prosecutor's Office and its implications.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Institution; Regulatory role

Como citar: OLIVEIRA, Larissa Cerqueira de. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE REGULADOR? **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 32–42, 2025. DOI: 10.34280/annep/2025.v6i2.245. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/245>.

Recebido em: 30/Julho/2025. **Aceite em:** 01/Setembro/2025. **Publicado em:** 27/Setembro/2025.



1. Introdução

O presente trabalho, partindo da perspectiva da construção das instituições (North, 2018; Arantes e Moreira, 2019; Prado, Kersche e Marona, 2024), analisará como o crescimento e alargamento da atuação do Ministério Público, no Brasil, tem implicado na articulação de seu papel como agente regulador e quais os riscos dessa abordagem institucional.

Para tanto, será utilizado para análise, o caso da redução de tarifas públicas no acordo de leniência firmado no âmbito da Operação Lava Jato, entre o Ministério Público Federal e a CCR Rodonorte do Paraná, no ano de 2019¹, que estabeleceu regras de política tarifária, para fomentar as reflexões sobre um aparente papel regulatório da instituição.

Assim, o artigo tem como proposta: i) analisar os aspectos da construção institucional do Ministério Público e o contínuo alargamento de suas atribuições desde o advento da CF/88; ii) explorar o caso da redução de tarifas públicas como norte condutor para averiguar os novos perfis institucionais e seus riscos.

Adota-se uma abordagem metodológica baseada na revisão narrativa da literatura especializada e na análise documental do caso. A revisão narrativa foi utilizada com o objetivo de reunir e interpretar criticamente o conhecimento produzido sobre o tema, permitindo identificar lacunas, convergências e controvérsias teóricas. Em outra perspectiva, a análise documental consistiu na coleta e exame de documentos oficiais, normativos e institucionais, buscando embasamento empírico e normativo para a compreensão do objeto de estudo.

2. O ponto de partida: a construção da atuação institucional do Ministério Público no Brasil

De acordo com a Constituição de 1988, em seu art. 127, “o Ministério Público é 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”. Por sua vez, no plano infraconstitucional, as leis 8625/1993 e a LC 75/1993 estabelecem as diretrizes da atuação do órgão, visando a integração dos interesses institucionais.

Diante destas previsões normativas, Pinho, Chaves e Miranda (2024) indicam que o Ministério Público deve ser compreendido como um órgão complexo, que atua na tutela dos direitos fundamentais de índole liberal (garantismo penal) e de caráter social (garantismo social), indicando que a “partir dessa “virada de chave”, o Ministério Público passou a ter o dever constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, independente do que queira a maioria”.

Isso porque, no Brasil, com a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, os direitos sociais e coletivos passaram a constituir o rol dos direitos fundamentais, de modo que, ao lado dos direitos individuais, os supraindividuais ganharam destaque. Assim, para garantir a efetivação de tantos direitos, a Constituição de 1988 “incorporou institutos processuais e atribuiu a instituições públicas tal obrigação, fortalecendo o sistema de justiça. Dentre os institutos processuais, destaca-se a ação civil pública, para a defesa de interesses da sociedade ou de grupos” (Sadek, 2017, p.40).

Todavia, foi justamente essa conformação de substituto processual ou representante extraordinário da sociedade na defesa de interesses e direitos coletivos que, segundo Arantes e Moreira (2019, p. 107), potencializou o desenvolvimento do Ministério Público enquanto instituição, embora o nascedouro do desenvolvimento tenha se iniciado no regime anterior (Arantes, 2015).

Nesses termos,

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/03/06/lava-jato-fecha-acordo-com-concessionaria-de-pedagio-investigada-por-pagamentos-de-propina-no-parana.ghtml>, acesso em 25 de novembro de 2024.

foi esse ponto de junção da organização com o sistema institucional – para além do sistema de justiça, talvez devamos falar em sistema representativo – que vai lhe permitir alcançar, na Constituinte de 1987-1988, a desvinculação em relação ao poder Executivo (ao qual estava subordinado até então), a autonomia orçamentária, financeira e administrativa e figurar em todas as leis posteriores relativas a direitos difusos e coletivos como agente tutelar da sociedade civil postulada como incapaz. Por meio desse encaixe, o MP tornou-se o grande órgão intermediário das relações entre Estado e sociedade no Brasil, alterando significativamente os marcos da representação política e passando a ser considerado uma espécie de quarto poder. De modo independente e sem que esteja obrigado a prestar contas de sua atuação (ou de sua omissão), a presença do MP tem se destacado nas diversas dimensões da vida social e política que receberam tratamento legal na forma de interesses e de direitos difusos e coletivos: do meio ambiente ao consumidor, do patrimônio histórico à probidade administrativa, das políticas públicas à proteção de crianças, adolescentes e idosos (Arantes; Moreira, 2019, 110).

Em acréscimo, preceituam Casas Maia e Hermes Zaneti Jr (2025) que perante um “constitucionalismo de terceira geração, viu-se o Ministério Público crescer como “instituição de garantia” também por força do princípio da acionabilidade – importante princípio do Sistema de Garantias (SG)” indicando que:

No caso dos países latino-americanos, surgem instituições públicas autônomas com potencial para buscar a responsabilização de governantes, Estado e até mesmo entidades privadas por violação de compromissos normativos – estão incluídas: IPAs (Independent Pro-Accountability Agencies) ou AIPAs (Agencias Independientes Pro-Accountability). Desse modo, o Ministério Público Brasileiro ingressa nesse campo inovador, sendo uma espécie de “magistratura requisitante”, preservando a inércia judiciária, efetivando a garantia de acionabilidade.

Segundo Ackerman (2014, p. 311), as agências independentes são instituições públicas autônomas responsáveis pela responsabilização do governo numa área específica e que, nos últimos anos, tem havido uma verdadeira explosão na criação de tais instituições nos países em desenvolvimento. Segundo o autor, na América Latina, países como Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Peru e México criaram ou reativaram uma ou mais instituições independentes na última década.

Diante deste breve panorama e partindo para uma perspectiva de análise institucional, Douglas C. North (2018) ao estabelecer a relação entre instituições, mudança institucional e desempenho econômico, indica que “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade” e que “a mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica” (2018, p. 13). O Autor realiza a combinação da teoria do comportamento humano com uma teoria dos custos de transacionar, para tentar compreender por que as instituições existem e como atuam no funcionamento das sociedades.

Apesar da linha argumentativa também envolver o plano econômico, seu suporte teórico pode ser utilizado para revelar, em conjunto com outras análises, como as mudanças institucionais, ao longo dos anos, permitiram o alargamento da atuação do Ministério Público, principalmente, após a operação Lava Jato, já que, uma das faces desta atuação institucional do Ministério Público que foi ampliada no período pós constituinte (1988), ocorreu através de “forças-tarefa”, operações que norteiam a agenda anticorrupção no país.

De acordo com Marona e Kerche (2024), após a primeira força-tarefa, no Caso Banestado em 2003, mais de três mil operações foram desencadeadas no país, saindo de 18 naquele ano, para 3512 em 2016 (2024, p. 4), chegando ao ápice com a popular Operação Lava Jato. Para os autores, tais dados revelam mais do que um esforço coordenado entre Ministério Público, Polícia Federal e Poder Judiciário, mas uma nova configuração institucional.

Outro aspecto que também justificaria o incremento de atuação do Ministério Público em procedimentos “pré-processuais”, inquéritos civis e acordos, nas últimas décadas, é o fato de que as ações civis públicas, em grande parte não chegam ao final no Judiciário.

Em hipótese trazida por Arantes (2003, p.17) isto se deve à diversos fatores: morosidade na tramitação dos processos, manejo de inúmeros recursos protelatórios e restrições quanto à competência

e atuação do Ministério Público pelos juízes, que, muitas vezes, não reconhecem a legitimidade para a propositura das ações ou a legalidade dos procedimentos adotados durante a investigação.

Vejamos:

actions by the MP have not succeeded in the Judiciary, be it for the slowness of proceedings, or the numerous dilatory appeals, or for the more restrictive attitude on the part of judges regarding the MP's authority to act in that area, often failing to recognise the legal legitimacy of suits or the legality of procedures adopted during the investigation. Of the 572 total number of actions brought by prosecutors in the Capital since 1992, less than 5 have come to an end (transit in rem judicatum) to-date. Such low procedural effectiveness has led the MP to privilege pre-legal procedures, such as civil inquests, to solve cases without subjecting them to the judiciary's appraisal. (...) If our hypothesis is correct these data indicate that the Ministério Público is trying to offset the slow procedural effectiveness of collective actions with direct, out-of-court settlements, which undoubtedly makes its intervention upon reality more aggressive, though it also highlights the limits of its performance as political law enforcer.

A independência funcional, embora de um lado, permita que a atuação das promotorias abarque acusações de corrupção contra membros de governo, concessionárias públicas e outros agentes, também promove impactos sociais, políticos e econômicos, sobretudo, quando atrelada à ideia de discricionariedade², marco característico da atuação do órgão acusatório, que elege e seleciona os termos da acusação e o modo de agir.

Assim, apesar do modelo de Ministério Público adotado no país já ser peculiar, essas mudanças institucionais relevantes, especialmente a partir do ano 2000, decorreram, também, de diversas reformas nos sistemas de justiça da América Latina, através da introdução de legislação anticorrupção e mecanismos alternativos de resolução de conflitos³ (Prado, Kersche e Marona, 2024). Nesse aspecto, inclusive, Oliveira e Vale (2023, p. 15) indicam que uma das justificativas mais comuns para negociação “é a necessidade de solucionar os casos o mais rapidamente possível, uma vez que caso contrário, o sistema do tribunal pode chegar a um impasse”.

Atualmente, podem ser apontados, como instrumentos de justiça consensual, no âmbito criminal, a transação penal, a suspensão condicional do processo, a colaboração premiada, o acordo de leniência e o acordo de não persecução penal. Tais mecanismos constituem o arcabouço da chamada justiça negociada, no Brasil.

Especificamente sobre o acordo de leniência, Thiago Marrara (2015) ensina que:

a consagração definitiva do acordo de leniência como ajuste de consensualização nos processos administrativos sancionatórios ocorreu com a edição da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013). Até então, o acordo se restringia à esfera de defesa administrativa da concorrência. Com a nova lei, surgem duas modalidades adicionais de leniência: a relativa às infrações de corrupção e a relativa às infrações licitatórias.

Por sua vez, o art. 16 da lei 12.846/2013, que trata do mencionado acordo no âmbito das infrações de corrupção⁴, indica que “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar

2 Em sentido diverso, Hermes Zaneti Jr e Maurilio Casas Maia (2025, p. 61) entendem que “com a Constituição houve uma depuração em prol do agir imparcial do Ministério Público em favor da ordem jurídico-democrática, dentro das funções de instituição de garantia dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, individuais e coletivos que qualificados de relevância social e individuais indisponíveis, sem a necessidade paradoxal de se equilibrar entre outros interesses, muitas vezes incompatíveis com aqueles atinentes à defesa da pessoa jurídica pública ou de pessoas físicas ou coletividades necessitadas”.

3 “A autocomposição tem crescido muito, mesmo os processos judiciais se encerram, muitas vezes, por autocomposição, facilitando a efetividade pela tendencial ausência de impugnações e execuções e reduzindo o prazo de tramitação dos processos cíveis”. (Zaneti Jr, 2019, p. 19/20).

4 “Objetivando efetivar os princípios constitucionais da moralidade administrativa e do dever de probidade administrativa (que são direitos fundamentais difusos da sociedade), reduzir e reprimir práticas sistêmicas de corrupção, e coibir abusos e desonestidades no âmbito da Administração Pública, o Brasil editou normas que passaram a compor o que se denomina de Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção” (Remédio e Silva, 2018, p. 170).

acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo”, o que comumente é realizado pela Controladoria Geral da União⁵.

Porém, apesar de não haver previsão expressa da figura do Ministério Público como “autoridade competente” ou, melhor dizendo, legitimada, tem-se admitido como prática, em uma análise sistemática em cotejo com as atribuições constituições e as previstas na lei de improbidade, a atuação do órgão para firmar acordos de leniência com empresas⁶, embora em 2024, o Ministro Gilmar Mendes, na Rcl nº 43.007, tenha sinalizado para esta ausência de previsão legal legitimando a atuação do órgão⁷.

Por outro lado, em defesa das atribuições do Ministério Público nos acordos de leniência, seja em atuação conjunta com outros órgãos ou isoladamente, a nota técnica de nº 2/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção:

à luz dos ditames constitucionais, portanto, não há qualquer perspectiva lógica e sistemicamente adequada que indique como proceder à celebração de acordos de leniência sem a participação efetiva do Ministério Público. Medida oposta, que busque afastar o acompanhamento e o controle ativo ministerial durante a negociação e formalização de avença deste tipo, em caso de sua condução e realização isolada por órgãos de controle do Poder Executivo, por exemplo, debilita e atinge indevida e ilegitimamente a persecução penal do Estado.

Compreende-se, assim, que as sanções premiais por parte do Estado e sua crescente utilização caracterizam, nesta medida, uma importante tendência observada na Teoria Geral do Direito ao longo das últimas décadas, cujas negociações implicariam em vantagens recíprocas entre o Estado e o particular (Santana, 2020), não sendo novidade que muitos acordos de leniência são utilizados como mecanismos para preservação da própria atividade empresarial.

Este cenário de construção institucional agregado às atuações de promotores individualmente, como visto, tem implicado na expansão dos domínios das promotorias públicas, especialmente, no âmbito das negociações por meio de acordos de leniência, ao lado dos já sedimentados acordos de não persecução penal e outros instrumentos de justiça negociada, o que tem levado ao aparecimento de uma nova versão do Ministério Público: a regulatória.

3. O caso CCR Rodonorte Paraná: a regulação pela persecução (*regulation through prosecution*)

Como decorrência da força-tarefa da Lava Jato, em 2019, o Ministério Público Federal firmou com a CCR Rodonorte, concessionária investigada por pagamentos de propina, no Paraná, um acordo de leniência⁸ prevendo, dentre outras obrigações, a redução das tarifas das praças de pedágio, nos trechos de rodovia sob responsabilidade da concessionária no Paraná.

De acordo com a Cláusula 4ª, do termo do acordo:

essas apurações estão relacionadas à atuação da COLABORADORA, por si ou por demais empresas integrantes de seu grupo econômico, em práticas de corrupção, fraudes tributárias e lavagem de dinheiro relacionadas direta

5 De acordo com o site da CGU, o acordo de leniência, “é um instrumento sancionador negocial, celebrado com uma pessoa jurídica, que colabora, de livre e espontânea vontade, entregando informações e provas sobre os atos de corrupção de que tem conhecimento e sobre os quais assume a sua responsabilidade objetiva”. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>, acesso em julho de 2025.

6 Acácia Regina Soares de Sá (2022, p. 05) dispõe que “os acordos de leniência são negociáveis e também podem ser realizados pelo Ministério Público, e alguns autores, a exemplo de Machado (2017, p.158, grifo do autor), sustentam que a sua realização sem a participação do “[...] parquet é considerado de constitucionalidade duvidosa em razão da posição do referido órgão na preservação da probidade administrativa”

7 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-27/discussao-sobre-leniencias-ignora-que-mp-nao-pode-firmar-acordos-diz-gilmar/>, acesso em 20 de julho de 2025.

8 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/acordo-leniencia-mpf-rodonorte.pdf>, acesso em 25 nov. 2024.

ou indiretamente ao contrato de concessão de obras públicas de no 75/97, firmado entre o Estado do Paraná, o DER/PR, o DNER, o Ministério dos Transportes e a concessionária RODONORTE, seus aditivos, suas alterações por atos administrativos e sua fiscalização.

Por sua vez, a Cláusula 6^a dispôs que a colaboradora se compromete a:

l) apresentar pedido público de desculpas à sociedade por intermédio de placa explicativa de 8 m2 em local de ampla visibilidade nas praças de pedágio da concessionária durante o período remanescente da concessão, com o seguinte texto:

Comunicado

A Rodonorte dirige-se aos paranaenses para reconhecer que errou ao não adotar políticas adequadas de transparência e controle de seus negócios, pelo que pede desculpas.

Por isso, a empresa formalizou acordo com a força tarefa da Lava Jato do Ministério Público Federal no Paraná, em que admitiu práticas de corrupção.

A concessionária se compromete a reparar a sociedade paranaense pagando uma multa que será revertida na redução em 30% da tarifa de pedágio, por pelo menos 12 meses, além de outras compensações.

A empresa entende que os fatos que geraram o acordo refletem um período que o Brasil e a Rodonorte querem deixar para trás e reforça o compromisso de aperfeiçoar seus mecanismos de controle e fiscalização.

Em análise mais detida, os valores de reparação acordados deveriam ser revertidos em benefício de descontos tarifários, o que implicou não apenas em estabelecer que 350 milhões de reais seriam destinados para tal finalidade (parágrafo 2º, da cláusula 6ª), como também, determinar o montante do desconto, para reduzir em 30% a tarifa de todas as praças de pedágio operadas pela Rodonorte.

Assim, estabelece o acordo:

(...)

Parágrafo 2o. Do valor previsto na alínea “o” acima, R\$ 350.000.000,00 trezentos e cinquenta milhões de reais) serão arcados pela COLABORADORA para pagamento parcial de 30% (trinta cento) da tarifa em favor dos usuários de todas as praças de pedágio ela operadas.

Parágrafo 3o. Na indicação do preço da tarifa, haverá explicitação do preço pago pelo usuário e do preço pago pela concessionária.

Parágrafo 4o. A COLABORADORA fica impedida de reduzir o seu faturamento com base no pagamento de parcela da tarifa dos usuários.

Ocorre que, ao estabelecer tais obrigações, aparentemente, o Ministério Público Federal teria adentrado em esferas regulatórias, de perfil administrativo, buscando “garantir todas as armas necessárias a obter a reparação do dano ao erário – este santo graal da atuação administrativa –, e, quem sabe, daqueles suportados pela coletividade” (Nasser; Warde, 2020).

Todavia, não se pode deixar de considerar que, ao estabelecer os termos do acordo nos moldes acima indicados, o Ministério Público acabou traçando diretrizes de cunho regulatório no ajuste mencionado. Dito de outro modo, o órgão acabou se imiscuindo em competências específicas das agências reguladoras⁹, o que não tem sido incomum e trazem questionamentos sobre a capacidade técnica deste ator institucional, devendo-se perquirir quais os parâmetros utilizados e se, por exemplo, eventuais impactos no sistema rodoviário local foram levados em consideração no delineamento das previsões ali inseridas.

9 As agências reguladoras são entidades integrantes da administração pública indireta que possuem a atribuição de intervir em setores privados, gozando de autonomia e especialização. Segundo Marçal Justen Filho (2002), “a atribuição de autonomia à agência pressupõe a existência de competência privativas. Se determinados assuntos forem de competência comum à agência e a outro ente, ao qual incumbe escolher se e quando exercerá seus poderes, não existirá uma agência reguladora independente. Nesta hipótese, a outra entidade imporá à agência um vínculo de subordinação prejudicial ao exercício de suas competências. Portanto, um pressuposto essencial para a configuração de uma entidade autônoma consiste na existência de competências exclusivas, determinadas legislativamente, de modo a excluir o poder jurídico ou político de outro órgão para determinar as hipóteses em que caberá sua atuação”.

Em publicação pela Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro (2015, p.165-189), é interessante observar no artigo intitulado “Ministério Público: Regulador Estatal dos Serviços Públicos e das Atividades Particulares”, que o autor, membro da instituição, aponta que “podemos conferir ao Ministério Público, sem sombra de dúvida, o título de maior e mais importante regulador estatal do Brasil” (Alencar, 2015, p. 187), o que reforça a existência deste viés regulatório do órgão.

Observa-se deste discurso, que a ideia de perseguição do interesse público ganha novos contornos, aptos a justificar, em tese, essa atuação mais alargada, estendendo-se aos mais diversos “interesses da sociedade”, o que, no dizer de Arantes (2015), implica numa questionável dose de voluntarismo político, caracterizada por uma ambição de afirmação institucional.

Nesse sentido (Arantes, 2015):

El MP es una institución estatal que forma parte del sistema de justicia. En términos sustantivos, su función principal es promover la acción penal pública en los casos previstos en la ley. Desde el punto de vista procesal, su principal función es la de custos legis, es decir, la de actuar como fiscal en el proceso de aplicación de las leyes. En Brasil, el MP no se caracteriza sólo por esas dos funciones tradicionales, destaca también por otros aspectos: 1) un amplio abanico de atribuciones en la esfera civil, y 2) una completa independencia institucional en relación con los demás poderes del Estado. El MP amplió su actuación en la esfera civil por medio de innovaciones legales e institucionales y una fuerte dosis de voluntarismo político. Hoy es una institución con independencia y gran capacidad discrecional de acción en nombre de la sociedad, que constituye una especie de “agente político de la ley”.

Por outro lado, o art. 174 da Constituição Federal de 1988 dispõe que como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Portanto, a atividade estatal de regulação “compreende a edição de normas aplicáveis ao setor regulado, a fiscalização de seu cumprimento, a imposição de sanções e a mediação de conflitos” (Silva, 2014, p. 140). Por sua vez, como pontuado por Silva (2014), a atividade regulatória, em regra, é exercida por entes especialmente criados para atender esta finalidade, quais sejam, as agências reguladoras.

Não é outra a previsão da própria lei 12846/13, que no parágrafo único do art. 7º, fazendo menção ao inciso VIII, indica que serão levados em consideração na aplicação das sanções, dentre outros, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, e que os parâmetros de avaliação destes mecanismos e procedimentos serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Todavia, a regulação¹⁰ apresenta muitas externalidades, por isso, a conveniência de a regulação “ser atribuída a entes relativamente independentes e autônomos, técnicos, capazes de debruçarem-se sobre um determinado mercado e normatizarem em harmonia com a liberdade particular e a realização do interesse público” (Silva, 2014, p. 145).

A questão ainda pode ser analisada por outro ângulo. De acordo com Gregory M. Gilchrist (2019), a expansão do poder do promotor decorre de uma série de condições, desde a estrutura normativa do direito penal substantivo até amplos poderes de negociação de acordos.

Tais condições também seriam ampliadas pelo fracasso dos reguladores em determinados contextos e pela demanda pública por justiça.

10 Bernardo Strobel Guimarães (2007, p. 61/62) aponta para as dificuldades do conceito de regulação. Afirma que “embora a noção de regulação tenha, originalmente, identidade com um conceito eminentemente econômico (a atuação do Estado sobre os mercados para corrigir as suas falhas estruturais), é fato que ela incorporou em seu bojo missões que vão muito além da mera garantia do funcionamento regular da economia pela correção de defeitos estruturais nos mercados. Nesse sentido, emerge a chamada regulação social que, justamente, incorpora em seu bojo missões outras que não apenas a garantia do funcionamento hígido dos mercados (v.g. tutelando o meio ambiente, os trabalhadores, os consumidores e outros).

By prosecutorial regulatory power I am referring to the fact that prosecutors frequently resolve criminal matters with the imposition of affirmative rules on the defendant that are more akin to regulations than punishments. It is now not uncommon to see plea agreements mandating specific changes to the internal governance of a corporation, banning defendants from certain types of employment, limiting defendants' speech, precluding defendants from seeking political office, or even imposing regulatory conditions more onerous than those on the books.

Como bem ponderado por Gilchrist (2019), apesar da expansão da função reguladora do Ministério Público tenha referência à demanda pública, esta demanda pode ser atribuída, pelo menos em parte, à percepção do fracasso dos reguladores. Em outros termos, quando aqueles que têm a responsabilidade de regulamentar um determinado setor ou campo são considerados falhos, há um apelo para uma resposta do Ministério Público (Gilchrist, 2019, p. 345).

Além deste aspecto, alguns estudos estadunidenses sobre *regulation through prosecution* apontam que, de um modo geral, o público reage favoravelmente a uma abordagem mais regulatória do crime, o que favorece e estimula esta atuação pela instituição. Afinal, ter o público em favor do ato praticado, pode conferir certa legitimidade ao mesmo, evitando o desconforto da exposição¹¹.

Sobre esse aspecto, Marques Neto e Palma (2017) relevam que

O Ministério Público é a terceira instituição mais confiável do país, ao passo que o Governo Federal é a terceira instituição menos confiável. Segundo dados da FGV Direito SP, enquanto a confiança da sociedade na instituição do Ministério Público corresponde a 49%, apenas uma parcela de 29% confia no Governo Federal. (...) os dados reforçam o pressuposto do presente artigo, de que as instituições de controle dispõem de um prestígio que falta ao Poder Público. No campo da discricionariedade administrativa, a competência tende a se deslocar no sentido das instituições com maior reputação, exatamente aquelas que tem atribuição de controlar a atuação das outras, que têm competência para criticar, censurar, sem muito compromisso com o resultado da atuação.

A captura das competências públicas seria um dos “impasses” do controle da Administração Pública, no Brasil, segundo os autores acima mencionados. Em outros termos, “as competências administrativas deslocam-se para órgãos e entes com maior prestígio “não raro sem capacidade institucional para lidar com a gestão pública” (Marques Neto; Palma, 2017, p. 24).

Todavia, não se devem desconsiderar os riscos desta recente abordagem regulatória do órgão. Isso porque, agindo de modo generalista, o Ministério Público avança na aplicação de sanções administrativas¹² que estariam fora da sua alçada, selecionando políticas tarifárias, por exemplo, em área que não detém expertise, pautando-se no discurso de zelar pelo interesse público.

E como há pouco controle sobre os atos¹³, normaliza-se cada vez mais práticas de ingerência regulatória, abrindo um campo de voluntarismo político, como destacado por Arantes linhas acima. É justamente este aspecto que desperta a atenção, pois esta mencionada expansão das atribuições e entrada no campo regulatório não é uma decorrência direta da lei 12846/13¹⁴, mas de seu desvirtuamento, visto que este papel ou até mesmo a assunção de uma atuação muitas vezes ligadas ao próprio agir de poder concedente, decorre de um questionável uso que o Ministério Público faz da consensualidade.

11 Em sentido oposto, Adán Nieto Martín e Manuel Espinoza de los Monteros de La Parra (2016) ao tratarem das “Diretrizes para uma estratégia efetiva contra a corrupção no México” trazem a percepção de insuficiência do direito administrativo sancionador nos cenários de corrupção, ao afirmarem que “utilizar sanções administrativas transmite a mensagem à população que se tratam de infrações de segunda ordem, de segunda divisão, e, portanto, não tão gravosas” (p. 32)

12 Neste sentido, matéria publicada no <https://www.economist.com/weeklyedition/2014-08-30>, acesso em 28 nov. 2024.

13 De acordo com (Prado, Kersche e Marona, 2024), “the Brazilian PPO expanded its autonomy during this period and also changed its focus to anti-corruption.81 These changes were not accompanied by enhanced accountability mechanisms. Even the internal accountability body (*Conselho Nacional do Ministério Público*), created in 2004, has shown limited ability to punish accusations of abuse and inappropriate behaviour by public prosecutors. By 2014, when OCW was publicly launched, a series of institutional innovations had already resulted in a high degree of external and internal autonomy, which could lead to a lack of accountability for prosecutors in Brazil”.

14 Embora não haja vedação legal nesse sentido, não se podendo falar em ilicitude do objeto, também não há previsão legal expressa.

Dito de outro modo, não se questiona aqui a legitimidade democrática do Ministério Público para propositura dos termos, já que, como visto, decorre do aparato institucional e constitucional erigido, cuja conformação favorece que o órgão tenha cada vez mais ampliadas as suas atribuições.

O que é questionável é que, muitas vezes sob o mote de resolução consensual de conflitos, o órgão pode interferir ou adentrar em outras esferas, inclusive, a falta de controle democrático do acordo apenas reforça a necessidade de que a consensualidade e seus limites sejam utilizados com cautela.

4. Conclusão

A presente análise, trazendo nuances do caso CCR Rodonorte Paraná como pano de fundo, oferece uma contribuição para reflexões sobre o papel jurídico-institucional do Ministério Público e das variadas funções constitucionais conquistadas pela instituição, especialmente, com o advento Constituição de 1988, aliada ao grau de independência e discricionariedade na atuação alcançado nas últimas décadas.

A construção do perfil institucional e mudanças institucionais relevantes que implicaram na atual formatação do órgão, especialmente a partir do ano 2000, decorreram, também, de diversas reformas nos sistemas de justiça da América Latina, através da introdução de legislação anticorrupção e mecanismos alternativos de resolução de conflitos, o que se denomina de justiça negociada.

O acordo de leniência firmado com pessoas jurídicas, ao lado dos outros mecanismos negociais, com o acordo de não persecução penal e a transação penal, tem se destacado na expansão da atuação do Ministério Público, pautados na lei 12826/2013, revelando uma série de atribuições cada vez mais próximas da regulamentação, permitindo que promotores, muitas vezes sem expertise em temas regulatórios proponham soluções que ingressam na órbita de políticas tarifárias, por exemplo, o que suscita debates sobre a necessidade de limitações das atribuições, especialmente quando os acordos são ofertados sem atuação conjunta com outras instituições.

Esta análise permite apontar que o avanço no campo regulatório não é uma decorrência direta da lei 12846/13, mas de seu desvirtuamento decorrente de um questionável uso que o Ministério Público faz da consensualidade.

5. Referências

- ACKERMAN, John M. Rethinking the International Anti-corruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy. *American University International Law Review*. V. 29, p. 293, 2014.
- ALENCAR, Paulo Wunder de. *Ministério Público: Regulador Estatal dos Serviços Públicos e das Atividades Particulares*. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 56, abr./jun, 2015, p.165-189.
- ARANTES, R. B.; REIS, B. P. W. *Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção*. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (orgs.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, p. 241-270, 2010.
- ARANTES, R. B. *The Brazilian “Ministério Publico” and political corruption in Brazil. Paper presented to conference, ‘Promoting Human Rights through good governance in Brazil’*. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. Conference held at St Antony’s College. June, 2003.
- ARANTES, R. B. *Rendición de cuentas y pluralismo estatal em Brasil: Ministerio Publico y Policia Federal*. *Desacatos*, Ciudad de México, v.49, p. 28-47, set./dez. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5785400>.
- BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em julho de 2025.

- BRASIL. Lei Complementar nº 75/93. Brasília. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2012/3/pdf/00239413.pdf>>. Acesso em julho de 2025.
- BRASIL. Lei 12846/2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em julho de 2025.
- ESTEVEZ, Daniel Santa Bárbara. *Leniência vs Litigiosidade: a causalidade por trás do paradoxo*. 2023. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18032024-105206/publico/11180301DPO.pdf>
- GILCHRIST, Gregory M. *Regulation by Prosecutor*, 56. American Criminal Law Review, 315, 2019.
- GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Da regulação como função de Direito Administrativo*. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- NORTH, Douglas C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Tradução Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo e PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil*. Controle da administração pública. Tradução. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 406. Acesso em: 02 dez. 2024.
- MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, 2015.
- NASSER, Maria Virginia Mesquita. *Os limites da justiça negociada, das instituições e da democracia*. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-16/nassersobre-justica-negociada-instituicoes-democracia/>.
- NASSER, Maria Virginia Mesquita; WARDE, Walfrido. *Deferências regulatória e institucional na Justiça negociada*. Conjur, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-02/nasser-warde-deferencias-justica-negociada/>
- OLIVEIRA, Magno Gomes de; VALE, Ionilton Pereira do. *Justiça Penal Negociada: estudo sobre acordo e diversificação no âmbito do processo penal*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.
- PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda Blanco; MIRANDA Marcus Vinicius Cruz de. *O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial*. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 22-25, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13891971>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1606. Acesso em: 1 dez. 2024.
- PRADO, Mariana Mota; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. *Corruption and Separation of Powers: Where do Prosecutors Fit?* Hague Journal on the Rule of Law. <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00229-0>.
- REMÉDIO, José Antonio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. *Os acordos de leniência da lei anticorrupção e o uso da informação da empresa colaboradora como ativo na reparação integral do dano e no pagamento das sanções pecuniárias*. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 17, n. 03. 165-184, jul./set. 2018.
- SOARES DE SÁ, Acácia Regina. *O acordo de leniência: instrumento de efetividade da ação por ato de improbidade administrativa*. *Revista de Doutrina Jurídica*, Brasília, DF, v. 113, n. 00, p. e022007, 2022. DOI: 10.22477/rdj.v113i00.772. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/772>. Acesso em: 24 jul. 2025.
- SADEK, Maria Teresa Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. *Revista USP*. São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./mai. 2014.
- SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. *Corrupção e consensualismo: os acordos de leniência sob a ótica da concertação administrativa interorgânica*. 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade de São

Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042021-200702/pt-br.php>

SILVA, Alessanda Obara Soares da. *O Estado como agente regulador: o compromisso regulatório*. Revista. Proc. Geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 80:137-160, jul./dez. 2014.

ZENETI JR, Hermes; CASAS MAIA, Maurilio. *Microssistema Processual de Proteção dos Vulneráveis: as lentes do Ministério Público e da Defensoria Pública*. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.