

O Acordo de Leniência do Ministério Público: fundamentos à luz da teoria constitucional contemporânea

Glaucia Rodrigues Torres de Oliveira Mello*

Sumário

1. Introdução. 2. Acordo de Leniência e o Ministério Público. 3. Efeito *backlash* da corrupção e desidratação democrática. 4. A Nova Separação de Poderes, Ministério Público e o acordo de leniência. 5. Poder Regulamentar ministerial e a Normatização dos Acordos de Leniência. 6. A teoria dos poderes implícitos como fundamento da atuação ministerial. 7. Conclusão. 8. Referências bibliográficas.

Resumo

O presente artigo investiga os fundamentos constitucionais para a celebração de acordos de leniência pelo Ministério Público à luz da teoria constitucional contemporânea. Parte-se da constatação de que a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) silencia quanto à legitimidade ministerial para tal instrumento, não obstante consagrar expressamente a competência das autoridades administrativas e a legitimidade do *Parquet* para a propositura de ações sancionatórias. Diante da lacuna normativa e do recente questionamento judicial acerca da validade de acordos celebrados pelo Ministério Público, torna-se imperioso fundamentar teoricamente a atuação ministerial nesta seara. O estudo demonstra que a legitimidade do Ministério Público para a celebração de acordos de leniência encontra sólido amparo na superação do modelo tripartite clássico de separação de poderes, na teoria dos poderes implícitos, no poder regulamentar ministerial e na evolução do princípio da legalidade para o da juridicidade. A análise evidencia que o constitucionalismo contemporâneo demanda arranjos institucionais mais complexos que transcendem a divisão montesquiana tradicional, reconhecendo no Ministério Público uma função autônoma de controle político da corrupção. Demonstra-se, ademais, que o atual cenário de efeito *backlash* contra os mecanismos de *accountability* e de progressiva desidratação democrática exige o fortalecimento, e não o enfraquecimento, dos instrumentos de combate à corrupção sistêmica. Conclui-se que a atribuição implícita do Ministério Público para celebrar acordos de leniência decorre diretamente de suas

* Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Graduada pela Universidade Federal Fluminense – UFF, pós-graduada em Direito Público, pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil, pós-graduada em Direito Tributário e pós-graduada Direito Notarial e Registral. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

capacidades institucionais e missão constitucional, representando imperativo de preservação do regime democrático e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no enfrentamento à corrupção transnacional.

Abstract

This article investigates the constitutional foundations for the conclusion of leniency agreements by the Public Prosecution Service (Ministério Público) in light of contemporary constitutional theory. It starts from the observation that Law No. 12,846/2013 (Anti-Corruption Law) is silent regarding the legitimacy of the Public Prosecution Service for such instrument, despite expressly establishing the competence of administrative authorities and the legitimacy of the Parquet to file sanctioning actions. Given the regulatory gap and recent judicial questioning about the validity of agreements concluded by the Public Prosecution Service, it becomes imperative to theoretically ground prosecutorial action in this field. The study demonstrates that the legitimacy of the Public Prosecution Service to conclude leniency agreements finds solid support in overcoming the classic tripartite model of separation of powers, in the theory of implied powers, in prosecutorial regulatory power, and in the evolution from the principle of legality to that of juridicity. The analysis shows that contemporary constitutionalism demands more complex institutional arrangements that transcend the traditional Montesquieuan division, recognizing in the Public Prosecution Service an autonomous function of political control over corruption. It is further demonstrated that the current scenario of backlash effect against accountability mechanisms and progressive democratic dehydration requires the strengthening, not the weakening, of instruments to combat systemic corruption. It is concluded that the implicit attribution of the Public Prosecution Service to conclude leniency agreements stems directly from its institutional capacities and constitutional mission, representing an imperative for preserving the democratic regime and the international commitments assumed by Brazil in confronting transnational corruption.

Palavras-chave

Acordo de leniência. Ministério Público. Separação de poderes. Teoria dos poderes implícitos. Lei Anticorrupção. Corrupção sistêmica. Constitucionalismo contemporâneo.

Keywords

Leniency agreement. Public Prosecution Service. Separation of powers. Theory of implied powers. Anti-Corruption Law. Systemic corruption. Contemporary constitutionalism.

1. Introdução

De acordo com a Transparência Internacional, a corrupção pode ser conceituada, em linhas gerais, como “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho

privado”.¹ Agentes públicos corruptos desviam recursos públicos, recebem propinas e se apropriam indevidamente de riquezas. De outro lado, particulares buscam interferir indevidamente na gestão da coisa pública para obtenção de vantagens espúrias. Trata-se de realidade com a qual o Brasil lamentavelmente se acostumou e, em razão disso, parece normalizá-la.² Dado o atual estado de coisas, é de se questionar, inclusive, se já nos tornamos uma cleptocracia.

Muito embora não exista uma definição universal para o termo, *cleptocracia* significa “governo por ladrões”. De acordo com a *National Democratic Institute* e a *Open Government Partnership*,³ as cleptocracias consistem em uma hierarquia rigidamente integrada de redes corruptas de elites na política, negócios, instituições culturais, sociais e criminais. Aqueles no poder, então, usam parte dessa riqueza para consolidar ainda mais seu poder, levando a níveis cada vez maiores de governança predatória. Há quase total impunidade para aqueles no topo, mesmo para as condutas mais graves, enquanto o estado de direito é aplicado mais seletivamente ao resto da população. A corrupção em uma cleptocracia é sistêmica, profundamente conectada em rede e se autoalimenta. Qualquer semelhança com a realidade nacional não é mera coincidência.

Fato é que a corrupção resulta em prejuízos consideráveis para a sociedade, privando os governos de recursos essenciais, enfraquecendo o ambiente de negócios, erodindo a boa governança e o Estado de Democrático de Direito, inibindo a equidade e o crescimento econômico e exacerbando outras ameaças, como o crescimento do crime organizado. Para Rose-Ackerman, “um estado fraco ou autocrático alimenta a corrupção, e o grau de corrupção, por seu turno, torna a reforma difícil e mina a confiança do público nas instituições governamentais, produzindo-se um ciclo vicioso” (2020, p. 26).⁴

De acordo com estimativas do Fórum Econômico Mundial, o custo global da corrupção é de pelo menos US\$ 2,6 trilhões, o que equivale a 5% do produto interno bruto (PIB) global.⁵ De acordo com a Organização das Nações Unidas, anualmente, US\$ 1 trilhão são pagos em subornos, enquanto outros 2,6 trilhões são roubados,

¹ “We define corruption as the abuse of entrusted power for private gain” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Transparency International*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/>>)

² Tal realidade foi muito bem resumida em publicação da Transparência Internacional Brasil, em março de 2025, em uma rede social: “Retrato do Brasil em 2025: o presidente só pronuncia a palavra “corrupção” pra criticar o seu combate, o tribunal constitucional do país anistia corruptos em série, peculato tem apelido carinhoso de “rachadinha”, um representante do povo no Parlamento confessa esse crime e ao invés de ir preso, ganha “sweetheart deal” da PGR e paga uma multa irrisória em 12x sem juros - outros acusados do mesmo crime, como Arthur Lira e Flávio Bolsonaro, sequer isso, desfrutam de impunidade total, graças ao mesmo tribunal constitucional. Alguma dúvida de que a corrupção foi normalizada no Brasil?” TRANSPARENCY INTERNATIONAL INTERBR. Retrato do Brasil em 2025. 12 nov. 2025. X: @ti_interbr. Disponível em: <https://x.com/ti_interbr/status/1898137295800418637?s=48>

³ VITTORI, Jodi. *Committing to Combat Kleptocracy: A Guide for OGP Members*. Washington, D.C.: National Democratic Institute, 2024, p. 3. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Vittori_OGP_NDI%20kleptocracy.pdf>

⁴ Rose-Ackerman, Susan. *Corrupção e governo [recurso eletrônico]: causas, consequências e reforma* / Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka; tradução Eduardo Lessa. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020

⁵ UNITED NATIONS. *Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data*. New York, 2018. Disponível em: <<https://press.un.org/en/2018/sc13493.doc.htm>>

tudo devido à corrupção.⁶ Não por outro motivo, a Agenda 2030 da ONU consagra o ODS 16, que tem por escopo construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis, em especial por meio da redução substancial da corrupção e dos subornos em todas as suas formas (ODS 16.5).⁷

A despeito do cenário, poucas são as iniciativas nacionais no sentido de reforçar instrumentos e instituições de controle. Ao contrário, nota-se um movimento político-judicial de enfraquecimento das estruturas constitucionais de *accountability*. O cenário de lassidão no combate à corrupção, caracterizado pelo progressivo esvaziamento dos instrumentos de investigação, demanda uma reflexão teórica aprofundada sobre a legitimidade constitucional da atuação ministerial. Esta análise torna-se ainda mais relevante quando observamos que o enfraquecimento dos mecanismos de controle tende a afetar não apenas a efetividade do combate à corrupção, mas a própria estabilidade das instituições democráticas. Em razão disso, necessário que sejam lançadas sólidas bases sobre as quais possa se ancorar o operador do direito, assegurando a retomada da marcha no sentido da concretização de direitos fundamentais por meio do atingimento do ideal de boa e proba administração pública.

Neste contexto, necessário investigar de que forma as modernas teorias constitucionais podem oferecer fundamentos para a defesa da atuação ministerial dinâmica e efetiva no combate à corrupção, especialmente por meio da utilização de acordos de leniência, instrumento de grande valia para a concretização da referida missão. A reflexão teórica é fundamental não apenas para a preservação dos avanços já conquistados, mas principalmente para o desenvolvimento de um arcabouço teórico garantidor de um ambiente de segurança jurídica e que permita resistir às pressões por retrocesso nos mecanismos de controle da corrupção sistêmica. Tendo isso em vista, o presente artigo busca apresentar as linhas gerais do instituto do acordo de leniência e da controvérsia acerca da admissibilidade de sua utilização por parte do Ministério Público, bem como pontuar algumas questões de índole constitucional que podem servir de fundamento de sua utilização no esforço para o combate à corrupção.

A presente investigação adota o método dedutivo-hipotético, partindo de premissas da teoria constitucional contemporânea para fundamentar a legitimidade do Ministério Público na celebração de acordos de leniência. O marco teórico ancora-se na Nova Separação de Poderes, na teoria dos poderes implícitos e na evolução do princípio da legalidade para o da juridicidade. Quanto aos procedimentos, utiliza-se pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. A abordagem qualitativa privilegia a interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais e infraconstitucionais à luz do microsistema anticorrupção. O recorte temporal compreende a vigência da

⁶ UNITED NATIONS NEWS. *The costs of corruption: values, economic development under assault, trillions lost*, says Guterres. 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971>> e WORLD ECONOMIC FORUM. *Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year*. 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.weforum.org/stories/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n/>>

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). *Objetivo 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>

Lei nº 12.846/2013 até o presente, com ênfase nos desenvolvimentos posteriores à Operação Lava Jato e ao fenômeno de *backlash* observado a partir de 2019.

2. Acordo de Leniência e o Ministério Público

O acordo de leniência, previsto na Lei 12.846/2013, emerge no ordenamento jurídico brasileiro como alvissareiro instrumento de abreviamento de investigações e eficiente meio de obtenção de prova, oportunizando àqueles que confessam a prática de ilícitos que negociem com o Estado acusador a atenuação de sanções, em troca da implementação de medidas de *compliance*, identificação de coautores, apresentação de provas, entre outras condições. Inspirada na *Foreign Corrupt Practices Act* dos EUA, na legislação antitruste e em recomendações de organismos internacionais, notadamente a OCDE,⁸ a Lei 12.846/2013 trouxe relevantes inovações e avanços na tutela da probidade administrativa e na salvaguarda ao público.

O diploma, apelidado de Lei Anticorrupção, institui a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública nacional e estrangeira, prevendo sanções em função da prática de tais atos. A lei regulamenta ainda a celebração dos acordos de leniência, consagrando, porém, de forma expressa, tão somente a legitimidade da autoridade máxima de cada órgão ou entidade para a sua celebração, silenciando a respeito da atribuição do Ministério Público na seara da negociabilidade da aplicação de sanções. Muito embora a legitimação possa ser extraída de forma implícita, a lacuna normativa causa espécie, notadamente ante o fato de o legislador ter expressamente consagrado ao *Parquet* legitimidade ativa para o ajuizamento da ação civil pública por ato de corrupção, por meio da qual se busca a condenação nas sanções previstas na lei.

Além disso, o instrumento é um mecanismo de extrema utilidade para o encurtamento de investigações, aquisição de provas e para a cessação da prática de ilícitos, já que o colaborador trará elementos que auxiliarão no desbaratamento de esquemas de corrupção em andamento e na identificação dos demais envolvidos. O familiar cenário brasileiro de corrupção sistêmica, em todos os níveis da federação, traz a reboque a constante necessidade de especialização, reinvenção dos métodos de atuação e aprimoramento nos mecanismos de controle e persecução de ilícitos, tornando os acordos de leniência ferramenta de inegável valia.

Muito embora o art. 19 da Lei 12.846/2013 consagre a legitimidade ativa das Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial dos entes públicos para

⁸ Aliás, a celebração da Convenção contra corrupção de agentes públicos estrangeiros da OCDE contou com o manifesto protagonismo dos Estados Unidos, que propugnava pela adoção de uma legislação uniforme no sentido de responsabilização das empresas pela prática de atos de corrupção em território estrangeiro, afinal o ordenamento norte-americano já contava, desde 1977, com norma jurídica nesse sentido o *Foreign Corrupt Practices Act - FCPA* (Lei contra Práticas de Corrupção Estrangeira), a qual previa a responsabilização criminal, administrativa e civil de pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros. Para além de um compromisso meramente humanitário, essa iniciativa teve forte apelo econômico, uma vez que a rigidez da legislação doméstica colocava as empresas americanas em situação de desvantagem concorrencial (Ribeiro, 2017, p. 21).

a ação judicial de responsabilização, é fato que tais órgãos não gozam de autonomia e independência funcional plena com relação ao chefe do Executivo, de modo que, a depender do caso, tal legitimidade de pouco ou nada servirá. O mesmo se diga sobre a legitimidade para a celebração de acordos de leniência, que, de acordo com a lei, cabe à autoridade máxima de cada órgão ou entidade. Os esquemas de corrupção na administração pública não raramente contam com a participação ou ao menos com o conhecimento de agentes públicos de alto escalão, justamente aqueles a quem competiria a decisão final sobre a persecução de ilícitos ou ainda sobre a celebração de acordos de leniência. Diante disso, vem à baila o debate acerca do protagonismo do Ministério Público na celebração de tais avenças, notadamente diante de sua notória vocação constitucional para investigação de ilícitos cíveis e criminais, posição que lhe confere a vantagem da visão sistêmica do ilícito.

Fato é que a existência de uma lacuna normativa quanto ao papel do Ministério Público neste processo causa um cenário de insegurança jurídica, inefetividade e ociosidade do instrumento. Em razão disso, a atuação do Ministério Público na esfera da justiça negociada na senda dos atos de corrupção tem sido objeto de debate, além de tornar bastante tímida a sua utilização, em especial no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais. No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, de acordo com informações do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do Patrimônio Público e da Cidadania, não há notícia da celebração de qualquer acordo sobre as sanções da lei anticorrupção, ausência que certamente se justifica na lacuna normativa quanto ao instrumento.

No modelo negocial de aplicação de sanções, pedra angular do microsistema anticorrupção brasileiro, o Ministério Público é a instituição estatal com as mais interessantes particularidades inerentes a seu estatuto constitucional,⁹ o que lhe conferiria uma posição privilegiada no sistema. O argumento das capacidades institucionais sugere que o Ministério Público deve ser vocacionado à celebração de tais avenças, como decorrência natural de suas vocações e missões constitucionais. A reflexão é salutar, máxime ante o fato de o Ministério Público ser legitimado ativo por excelência para o ajuizamento de ações sancionatórias, cuja existência poderia ser obstaculizada diante da celebração do acordo. A potencialidade de os acordos espriarem efeitos por diferentes sistemas sancionatórios (penais, cíveis e administrativos), a sugerir a utilidade na celebração de acordos transversais, é também fator que deve ser considerado. Outrossim, é preciso reconhecer a inegável comunicabilidade, numa visão sistêmica do chamado microsistema anticorrupção, entre as Leis 12.846/2013 e 12.850/2013 com a Lei 8.429/1992,¹⁰ sendo que as últimas duas expressamente consagram o Ministério Público como parte em acordos de justiça negociada.

⁹ Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR. p. 61.

¹⁰ V. ARE 1175650/PR

Seja como for, a utilização dos acordos pelo Ministério Público brasileiro se consolidou a partir dos usos institucionais, sendo seu regime jurídico disciplinado por instrumentos de *soft law*, notadamente, no caso do Ministério Público Federal, o Estudo Técnico 01/2017, Orientação 07/2017 e Orientação 10/2020,¹¹ todos da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. De acordo com as razões expendidas no Estudo Técnico 01/2017, a legitimidade ministerial estaria fulcrada no perfil generalista e abrangente de proteção do interesse público que ostenta o órgão:

(...) seu perfil generalista e suas competências requisitórias, que lhe conferem caráter apropriado e abrangente para celebrar negócios jurídicos transversais, também sob o prisma da eficiência e com arrimo na proporcionalidade - guias necessários à construção hermenêutica consistente -, pode-se afirmar que o Ministério Público detém legitimidade para celebrar o acordo de leniência, nos mesmos moldes que a lei autoriza a autoridade administrativa a fazer. E assim deve ser porque ao órgão ministerial foi, inclusive, conferida a atuação subsidiária pela própria LAC – como guardião e garante -, quando verificada a omissão da autoridade administrativa, como deflui dos termos do artigo 20 da LAC. A legitimidade do Ministério Público decorre ainda de sua posição institucional de independência, em relação às autoridades administrativas, livre de qualquer intervenção hierárquica sobre sua atuação finalística, o que decorre de seu perfil constitucional autônomo, fundado nas prerrogativas que asseguram a seus Membros independência funcional, inamovibilidade e vitaliciedade (CF, 127, § 1º e 128, § 5º) (p. 75-76).

Na esteira do que fez o MPF, alguns Ministérios Públicos estaduais vêm editando suas regulamentações acerca do acordo de leniência. Citem-se, por exemplo, a Resolução n.º 75/2019-CPMP, do Ministério Público do Maranhão, a Resolução CPJ n.º 040/2020 do Ministério Público da Paraíba e o Provimento n.º 30/2019 – PGJ do Ministério Público do Rio Grande do Sul.¹² Os mencionados atos normativos partem

¹¹ O art. 4º, §2º, da Orientação 10/2020 consagra, inclusive, a Política Nacional de Acordos de Leniência: “§2º São instrumentos relevantes da Política Anticorrupção de Atuação Consensual do MPF, a Política Nacional de Enfrentamento de Atos de Improbidade de Potencialidade Lesiva Reduzida, a Política Nacional de Acordos de Não Persecução Cível, e a Política Nacional de Acordos de Leniência. Em termos de organização de informações, referida política contará com o Cadastro Nacional de Acordos de Não Persecução Cível, Cadastro Nacional de Acordos de Leniência do MPF e Cadastro Nacional de Pessoas Impedidas de Leniência do MPF.”

¹² No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foi recentemente criado um Grupo de Trabalho com o intuito de aprofundar o estudo para a elaboração de minuta de resolução que disciplina no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, os parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração do Acordo de Leniência. Vide DOEMPRJ - Edição n.º 1.243 de 30 de novembro de 2023

do pressuposto básico de que o Ministério Público, no exercício de suas atribuições, pode celebrar acordo para transigir acerca das sanções da Lei nº 12.846/2013.

O art. 3º da Lei 13.140/2015 passou a admitir a mediação com relação a direitos indisponíveis, mas que admitam transação, exigindo apenas que o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público. Apesar da obscuridade do que seriam os tais direitos indisponíveis que admitem transação, o diploma abriu a janela para a possibilidade de transação em matéria de direitos indisponíveis.¹³ Ademais, instrumentos de justiça penal negociada foram paulatinamente ampliados, sendo hoje largamente admitidos, mesmo em crimes com gravidade e penas elevadas, vide, por exemplo, o acordo de colaboração premiada da Lei 12.850/2013 e o acordo de não persecução penal, cabível para crimes com pena mínima inferior a quatro anos.

Sobre o acordo de não persecução penal, aliás, de modo similar ao que ora se propõe para o acordo de leniência, o instrumento surgiu originalmente no ordenamento pátrio ao completo alvedrio de previsão legal expressa, tendo sido concebido por obra do art. 18 da Resolução CNMP 181/2017, com redação dada pela Resolução 183, de 24 de janeiro de 2018.¹⁴ Conforme lembram Vasconcellos e Moeller, os acordos consensuais na Alemanha também surgiram “sem qualquer autorização legal, desenvolvendo-se de modo informal até a consagração de sua importância na postura dos atores processuais, o que incitou o Judiciário e, posteriormente, o Legislativo a atuarem para sua regulação” (2016, p. 15).¹⁵ Aliás, observa Ludmilla de Carvalho Mota que não há sequer registro exato do início da prática dos acordos na Alemanha, já que surgiram de forma velada (Mota, 2020, p. 178).

No caso brasileiro, foi somente em 2019, por meio da Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Pacote Anticrime), que o ANPP passou a ser formalmente previsto em legislação formal. Até então, o instituto encontrava guarida apenas na Resolução

¹³ “Em que pese o ainda obscuro significado a que a expressão remete, a nova previsão legislativa pode ser considerada um importante marco na busca pela maior adequação dos procedimentos resolutorios no Brasil, apta a influenciar uma gradativa relativização da nebulosa e paternalista concepção que tem marcado o debate a respeito da inegociabilidade e da exclusividade da solução adjudicatória referentemente aos conflitos de direitos indisponíveis no país.” VENTURINI, Elton. *Transação de Direitos Indisponíveis?* Revista de Processo, vol. 251 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.251.16.PDF>

¹⁴ De acordo com os Procedimento de Estudos e Pesquisas 01/2017, que subsidiaram a Resolução: “tendo em conta o próprio princípio da eficiência e considerando que “a Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório – e não pelo sistema inquisitorial – criando as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil”, é que se entendeu perfeitamente cabível a criação, por meio de resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, da figura aqui denominada de acordo de não-persecução penal (...) Conforme a proposta aqui apresentada, o Ministério Público – uma vez cumprido o acordo – deixaria de ter interesse processual na propositura da ação penal, tendo em conta que já estaria suficientemente satisfeita a pretensão punitiva Estatal, existindo, pois, a possibilidade de arquivamento da investigação” CNMP. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01/2017. p. 31. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf>

¹⁵ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; MOELLER, Uriel. *Acordos no processo penal alemão: descrição do avanço da barganha da informalidade à regulamentação normativa*, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 147, 2016, p. 15.

181/2017 do CNMP.¹⁶ Assim, se mesmo na esfera penal a consensualidade vem sendo utilizada em larga mesma, não parece haver razão plausível para que seja obstaculizada ou limitada na esfera da leniência.¹⁷

Podemos lembrar ainda o art. 3º, §3º do CPC, segundo o qual a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Salutar ainda é o registro da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei 13.655/2018), que trouxe novos balizamentos que prometem acirrar ainda mais o debate. Dentre os novos dispositivos, relevam de destaque os artigos 26 e 27, da Lei, os quais contêm uma autorização genérica para a celebração de compromissos de ajustamento de conduta e acordos substitutivos.¹⁸

¹⁶ O art. 18 da Resolução 183/2018, que alterou a Resolução 181/2017 do CNMP, foi objeto das ADIS 5.790 e 5.793/DF, neste ponto extintas por perda de objeto, tendo em vista que a matéria passou a ser regulamentada pelas previsões legislativas trazidas pela Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Em Parecer apresentado nas ações, o então Procurador Geral da República opinou pela improcedência dos pedidos, por entender que a redação conferida pela Resolução 183/2018 do CNMP é compatível com a Constituição por estar voltada à salvaguarda da autonomia funcional e à consecução dos objetivos sociais e institucionais do Ministério Público nacional. Para o PGR, o CNMP não extrapolou o poder regulamentar concedido pela Constituição, porquanto a resolução cingiu-se ao disciplinamento administrativo da atuação ministerial em procedimentos de investigação penal. A norma regulamentou situações concretas decorrentes do exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público, sem restringir direitos fundamentais e sem criar obrigações aos administrados.

¹⁷ Discorrendo sobre a transação na improbidade administrativa, Didier e Zaneti pontuam que “a proibição de negociação na lei de improbidade administrativa era, na verdade, um reflexo da proibição no âmbito penal. Não havia sido admitida na improbidade em razão do princípio da obrigatoriedade para o MP e da visão de que a tutela do interesse público era absolutamente indisponível, não admitia graus de tutela. Se agora é possível negociar as consequências penais, mesmo nas infrações graves, não haveria razão para não ser possível negociar as sanções de improbidade.” (Freddie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., 2018, p. 350)

¹⁸ “(...) o dispositivo comentado servirá como um permissivo genérico à celebração dos denominados “acordos substitutivos regulatórios”. É que o artigo comentado também é vocacionado a “eliminar situação contenciosa”. Muito já se questionou a juridicidade da celebração de tais acordos, quando inexistente autorização normativa prévia específica. Temos que sempre se tratou de controvérsia descabida, considerando o disposto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.345/1985 (...) A segunda ordem de questionamentos que se esvaem com tal permissivo diz com o antigo (e em vias de superação) entendimento de acordo com o qual a chamada “supremacia do interesse público” interdiria a disponibilidade do procedimento administrativo sancionador e do valor da multa dele decorrente. Tal entendimento não nos parece o melhor. Para além de o chamado princípio da supremacia do interesse público (na qualidade um valor metodológico) não ter previsão normativa, nem acolhimento pela maior parte da doutrina, tal adágio seria antípoda à própria legislação vigente, que autoriza a celebração de pactos negociais envolvendo o Poder Público. Até mesmo por que, como já se teve a oportunidade de asseverar, o princípio da supremacia do interesse público deve ser aprofundado, de modo a adquirir a feição da prevalência dos interesses públicos (...) Nesse quadrante, tal espécie de acordo de que trata o art. 26, considerando a ponderação de todos os interesses públicos enredados no caso específico, tende a ser mais eficiente, seja por que os seus destinatários tendem a lhe emprestar maior deferência (por se tratar de um ato formado pelo consenso), seja por que a aplicação de uma sanção pode ser questionada, por longos anos, pelos administrados em sede administrativa e judicial). Daí por que tal modalidade de acordo, no caso concreto, pode melhor atender o interesse público, ao substituir a incerteza do cumprimento da sanção pelo adimplemento de uma obrigação superveniente. Por isso o legislador se valeu, propositadamente, da expressão “razões de interesse geral” para substituir o adágio da “Supremacia do Interesse Público”. Some-se a isso o fato de que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, a sanção deve ser a *ultima ratio*. É que, como já se teve a oportunidade de asseverar “dessa constatação parte outra de que a sanção não é um fim em si, mas sim um dos meios - e não o único - para se evitar o descumprimento de uma obrigação jurídica e para viabilizar a consecução das políticas públicas estabelecidas para um determinado setor” (Marques Neto e Freitas, 2019, p. 103-106)

O simples ato de punir não está inserido como prioridade nas pautas administrativas.

Registre-se ainda a Res. 118/2014 do CNMP,¹⁹ que dispôs sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, buscando estimular a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas, ante a evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso. Imbuída do espírito da resolutividade, a Resolução lançou luzes sobre mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias na atuação ministerial, destacando a importância da prevenção e da redução da litigiosidade. Em seus considerandos, a Resolução destacou que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidos de forma célere, justa, efetiva e implementável.

Aliás, atualmente o art. 17-B da Lei 8.429/92 prevê a figura do acordo de não persecução cível, para os casos de improbidade administrativa, podendo o Ministério Público, atendidos os requisitos da lei, deixar de ajuizar a ação de improbidade administrativa. Considerando-se que, na linha do entendimento majoritário, pessoas jurídicas respondem tanto por ato de corrupção quanto por ato de improbidade, uma intransigência quanto ao conteúdo do acordo de leniência poderia, ao cabo, implicar em desestímulo à celebração do ANPC, já que, ao admitir sua conduta ímproba,²⁰ estaria automaticamente confessando o ato de corrupção, mas sem fazer jus ao correlato benefício de não persecução.²¹ Amparado na existência de um microsistema brasileiro de combate à corrupção e cogitando-se a possibilidade de interpretação intercambiante entre os diplomas, parece clara a possibilidade de celebração de acordos tendo por objeto as sanções do ato de corrupção.

A despeito disso, o Ministro Gilmar Mendes, por ocasião de sessão de julgamento da RCL 43.007/DF, durante sua explanação,²² expressamente objetou

¹⁹ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>

²⁰ No caso da regulamentação do MPRJ, o art. 10 da RESOLUÇÃO GPGJ nº 2.469/2022 diz que: “Art. 10 - O acordo formalizado nos autos, por escrito, vinculará toda a instituição, e deverá conter o seguinte: (...) II - descrição circunstanciada da conduta ilícita, com menção expressa às condições de tempo e local; III - subsunção da conduta ilícita imputada à modalidade legal específica de ato de improbidade administrativa; IV - assunção da responsabilidade pelo ato ilícito praticado”

²¹ “(...) É correto afirmar, com efeito, a existência de um microsistema destinado ao enfrentamento da corrupção. Também integram esse microsistema a Leis 12.850/2013, a Lei 12.529/2011 e a Lei 12.846/2013. Em tais diplomas legais, encontram-se disposições relativas à colaboração premiada e ao acordo de leniência. Vale dizer, tanto no que se refere à esfera criminal, como no campo da responsabilização administrativa, há farto regramento acerca da concessão de medidas premiais em prol do investigado/acusado que colabora efetivamente na elucidação do fato e sua estrutura hierárquica, com vistas à ampla punição de coautores e partícipes da empreitada ilícita. Ora, em se tratando de um microsistema anticorrupção, do qual é parte integrante a Lei 8.429/92, é fundamental garantir-lhe coerência e funcionalidade, com a extensão daquelas disposições ao campo da responsabilização por improbidade administrativa. É importante considerar, nesse passo, que o próprio êxito da colaboração premiada ou do acordo de leniência firmados no âmbito da persecução penal ou do processo administrativo, pode ficar comprometido se a autoincriminação numa instância, em troca de um benefício, puder implicar responsabilização integral em outra instância, na esfera da improbidade administrativa. Isso iria de encontro, inclusive, ao princípio da proteção da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, o qual preconiza que o cidadão, ao confiar no comportamento do Estado, não pode sofrer prejuízos em consequência direta do crédito a ele atribuído” (DINO, Nicolau, 2015, p. 457).

²² De acordo com o Ministro, “para não ficar só no tema da questão aqui trazida, queria lembrar que há uma imensa dificuldade para extrair da lei a autorização para o Ministério Público fazer acordo de leniência. Essa questão não tem sido explorada. Fruto de uma interpretação elástica da Lei Anticorrupção e da Lei de

que o Ministério Público não detém legitimidade para a celebração de acordos de leniência, lançando a centelha para a anulação de diversos acordos de leniência já celebrados pelo Ministério Público brasileiro, assim como para que a referida temática venha a ser objeto de um debate mais aprofundado. Apesar de sua fala, no julgamento do Mandado de Segurança 35.435, o próprio Ministro Gilmar Mendes reconheceu, em seu voto, o que chamou de “Acordo de Leniência do MP”, o que, segundo o Ministro, “é instrumento consensual utilizado pelo Parquet que se insere no âmbito da competência do órgão na propositura de [...] ações cíveis inseridas no âmbito da responsabilização judicial pelos atos lesivos à Administração Pública de que trata a Lei 12.846/2013” (RCL 43.007/DF, p. 22). Neste mesmo sentido, há proeminentes vozes²³ sustentando que a legitimidade de determinadas instituições constitucionais superiores não pode ser derogada por lei, por se tratar de decorrência lógica de suas capacidades institucionais e da teoria dos poderes implícitos.

Não obstante a aparente consolidação do instituto nas práticas institucionais e em algumas normativas ministeriais, a — até então — tranquila aceitação de sua utilização parece estar agora sob a alça de mira dos caçadores de nulidades processuais forjadas a posteriori. A arena jurídica brasileira, infelizmente, parece ter sido invadida por um mar de insegurança, cujas ondas rebentam conforme os ventos políticos ocasionais.²⁴ Assim, aquilo que hoje é tido como válido e legítimo, como num passe de mágica, pode tornar-se ilegítimo e nulo, fazendo ruir, como um castelo de cartas de baralho, os avanços institucionais conquistados às mais duras penas. Consoante mencionado, aos poucos, erguem-se vozes que parecem colocar em xeque a legitimidade de tão relevante instrumento. Ademais, a falta de regulamentação, aliada ao cenário de desconfiança de determinados setores, contribui para a formação de um ambiente de baixa utilização e efetividade dos acordos. Dessa forma, necessário que enfrentemos a temática, a fim de encontrar e consolidar as bases, na teoria constitucional, para tão relevante ferramenta, impedindo, com isso, o retrocesso em matéria de combate à corrupção.

Improbidade Administrativa, a iniciativa fez parte da estratégia para diversificar o arsenal da instituição na cruzada do combate à corrupção”. TIAGO ANGELO. Discussão sobre leniências ignora que MP não pode firmar acordos, diz Gilmar. Consultor Jurídico, 27 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-fev-27/discussao-sobre-leniencias-ignora-que-mp-nao-pode-firmar-acordos-diz-gilmar/>>

²³ Discorrendo sobre o tema, Bruno Dantas Nascimento, o Ministro do Tribunal de Contas da União, afirmou que, “na arquitetura institucional brasileira, três das quatro instituições centrais no combate à corrupção — o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Advocacia Geral da União — têm diferentes missões constitucionais, que não podem ser mudadas por lei ordinária. Já a Lei Anticorrupção atribuiu à Controladoria Geral a negociação e celebração dos acordos de leniência. Isso significa que MP, TCU e AGU estão automaticamente afastados? Não, porque uma lei ordinária não pode derogar uma competência constitucional”. Disponível em: <<https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/acordos-de-leni%C3%A7%C3%A3o-teoria-e-pr%C3%A1tica-no-brasil-e-nos-estados-unidos-f4605db98c77>>. Acessado em: 02 de janeiro de 2025.

²⁴ Corroborando tal perspectiva, de acordo com pesquisa *Rule of Law Index* (Índice do Estado de Direito) do *World Justice Project - WJP*, o Brasil teve o segundo pior desempenho no quesito ‘imparcialidade do Judiciário em processos criminais’, abaixo apenas da Venezuela, embora também apareça com a mesma nota. Outra área em que o Brasil ocupa posição incômoda é o critério da ‘ausência de corrupção’. Neste quesito, o Brasil está na 77ª colocação. Disponível em: <https://worldjusticeproject-org.translate.google.com/news/wjp-rule-law-index-2024-global-press-release?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc>. Acessado em 12 de janeiro de 2025.

3. Efeito *backlash* da corrupção e desidratação democrática

Os sistemas de combate à corrupção são diretamente relacionados ao sistema de freios e contrapesos em uma democracia. Não por outro motivo, o art. 127 da Constituição atribui ao Ministério Público, entre outras funções, a defesa do regime democrático. Os pilares da *accountability*,²⁵ integrados pelo controle judicial, controle político e controle social, podem ser considerados linhas de defesa contra a corrupção e, ao cabo, também da própria democracia. Segundo Michael Johnston, a corrupção enfraquece a democracia ao desviar funções públicas legítimas para interesses privados, o que resulta em uma erosão dos valores democráticos fundamentais, como a representação, o debate e a escolha (Johnston, 1999, p. 68).²⁶

A corrupção favorece elites e enfraquece a representatividade democrática, já que grupos privilegiados têm mais acesso e influência sobre o poder, enquanto a maioria da população perde voz nos processos decisórios. A corrupção mina a confiança da população nas instituições democráticas, gerando ceticismo sobre sua capacidade de atender ao interesse público, enfraquecendo a legitimidade do governo e dificultando a participação popular. Ao desidratar os canais de representação e solapar a confiança nas instituições, a corrupção dificulta a construção de democracias sustentáveis, perpetuando ciclos de desigualdade.

O Brasil vive momento crítico no que concerne ao enfrentamento do, infelizmente, tão familiar panorama de corrupção endêmica, momento este marcado por um preocupante retrocesso nos mecanismos institucionais de controle. As instituições superiores de controle, notadamente o Ministério Público, são frequentemente atacadas, enfraquecidas e desmoralizadas por setores políticos, judiciais e midiáticos. Além disso, houve um gradual desmonte de extensos e complexos trabalhos investigativos. Os outrora festejados avanços e conquistas retrocederam

²⁵ "O desafio central da política e da boa governança é a forma como a autoridade e o poder são alocados e exercidos na vida pública. A própria epígrafe deste capítulo já retrata que a desconfiança dos cidadãos em relação às suas lideranças políticas não é um fenômeno recente, dela já se ocupando os federalistas ao enunciarem que os homens não são governados por anjos e que, por isso, mecanismos de controle são imprescindíveis. O termo contemporâneo que expressa a preocupação constante de controle e de constrições institucionais voltadas para o exercício do poder é *accountability*. Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basilar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a *accountability* tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o bem público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou à intermitência de instrumentos de *accountability* transformaram-se em importantes indicadores de déficit democrático. (...) Nada obstante a sua importância normativa na política contemporânea e sua centralidade para a governança democrática, a verdade é que a noção de *accountability* ainda não foi plenamente desenvolvida em termos conceituais, sendo comumente criticada por se tratar de uma formulação amorfa e imprecisa" (Willeman, 2017, p. 41-42)

²⁶ "Corruption is bad not because money and benefits change hands, but because it bypasses representation, debate, and choice." JOHNSTON, Michael. Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, p. 68. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/254021912_Public_Officials_Private_Interests_and_Sustainable_Democracy_When_Politics_and_Corruption_Meet#fullTextFileContent>.

de forma pendular, derrubando aqueles que ousaram, simplesmente, exercer o seu mister.²⁷ Trata-se de um nítido exemplo de efeito *backlash*,²⁸ também chamado efeito rebote, do estamento político contra as relativamente recentes iniciativas de enfrentamento à corrupção.

O fenômeno *backlash* foi inicialmente observado no direito constitucional americano, tendo sua origem no caso *Roe versus Wade*, que discutiu a legalização do aborto. Apesar de ter autorizado o aborto, a decisão causou forte reação na sociedade americana, que se mobilizou para fazer aprovar leis estaduais que, na prática, restringiam o aborto em situações em que antes o admitiam (Zagurski, 2017, p. 89). Dessa forma:

A palavra *backlash* pode ser traduzida como uma forte reação por um grande número de pessoas a uma mudança ou evento recente, no âmbito social, político ou jurídico. Assim, o efeito *backlash* nada mais é do que uma forte reação, exercida pela sociedade ou por outro Poder a um ato (lei, decisão judicial, ato administrativo etc.) do poder público. Nas palavras do brilhante professor de Harvard Cass Sunstein, o efeito *backlash* é uma “intensa e sustentada rejeição pública a uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a essa decisão e remover a sua força legal. (Nunes Junior, 2018, p. 88-89).

Pegando por empréstimo a definição, o que experienciamos em tempos recentes foi uma forte reação, oriunda dos campos político e judicial, contra os avanços institucionais e democráticos conquistados no combate à corrupção. Exemplo disso foi a decisão proferida na RCL 43.007/DF, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, na qual, para além de anular, em definitivo e com efeitos *erga omnes*, o Acordo de Leniência 5020175-34.2017.4.04.7000, celebrado entre a Odebrecht e o Ministério Público Federal, assim como todos os demais elementos que dele decorrem, o Ministro determinou a expedição de ofício para diversos órgãos, para que identifiquem e informem eventuais agentes públicos que atuaram e praticaram os atos relacionados ao referido Acordo de Leniência e adotem as medidas necessárias para apurar responsabilidades, não apenas na seara funcional, como também nas esferas administrativa, cível e criminal.

Logo em seguida, a Advocacia-Geral da União anunciou em seu site institucional a criação de uma “força-tarefa para apurar desvios de agentes públicos e promover a

²⁷ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. Membros do Ministério Público brasileiro elaboram nota em apoio a colegas punidos pelo CNMP. Brasília, 21 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/comunicacao/noticias/membros-do-ministerio-publico-brasileiro-elaboram-nota-em-apoio-a-colegas-punidos-pelo-cnmp>>.

²⁸ Let us define “public backlash,” in the context of constitutional law, in the following way: Intense and sustained public disapproval of a judicial ruling, accompanied by aggressive steps to resist that ruling and to remove its legal force (Sunstein, 2007).

reparação de danos causados por decisões proferidas pelo Juízo da 13ª Vara Federal Criminal da Subseção Judiciária de Curitiba/PR, *contra Luiz Inácio Lula da Silva, atual presidente da República*, bem como por membros do Ministério Público Federal no âmbito da chamada Operação Lava Jato”.²⁹ A justificativa exarada pelo órgão para a criação da Força-Tarefa (reparação de supostos danos causados contra Luiz Inácio Lula da Silva) chama atenção, notadamente ante o fato de tratar-se a Advocacia-Geral da União de um órgão de advocacia de Estado, e não de um escritório de advocacia privada a serviço do ocupante eventual da Presidência da República. Como num surto de cegueira coletiva, o princípio da impessoalidade, estampado no art. 37, *caput*, da Constituição, que veda a apropriação de órgãos públicos para fins privados, parece não existir.

A reboque dos contragolpes e iniciativas revanchistas, foram solapados os ânimos das instituições de controle, que reduziram a marcha de avanços no combate à corrupção sistêmica brasileira, conforme observado no Relatório Paralelo da Sociedade Civil sobre a Implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos) da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção,³⁰ elaborado pela Transparência Internacional.³¹ De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional,³² referente ao ano de 2023, o Brasil caiu 10 posições, terminando na 104ª colocação entre os 180 países avaliados. O resultado do Brasil (36 pontos) para o ano de 2023 coloca o país abaixo da média global (43 pontos), da média regional para as Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos).

O relatório “Retrospectiva Brasil para o Ano de 2023”,³³ elaborado pela Transparência Internacional, concluiu que o país falhou, em 2023, na reconstrução do pilar político de controle da corrupção e *accountability* democrático. Conforme apontado no documento, esgotado o mercado das anulações em massa de condenações criminais, setores da advocacia passaram a explorar o rentável nicho da anulação

²⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU criará força-tarefa para apurar desvios na Operação Lava Jato. 06 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-criara-forca-tarefa-para-apurar-desvios-na-operacao-lava-jato>>

³⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Avanços importantes no combate à corrupção estão correndo risco no Brasil. 20 set. 2022. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/avancos-importantes-no-combate-a-corrupcao-estao-correndo-risco-no-brasil/>>

³¹ SIQUEIRA, Guilherme; REIS, Vinicius. RELATÓRIO PARALELO DA SOCIEDADE CIVIL sobre a implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos) da CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO NO BRASIL. Transparência Internacional – Brasil, São Paulo, 2022. Disponível em: <[³² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2023. 2024. Disponível em: <\[³³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Retrospectiva Brasil 2023: Sumário executivo, destaques e recomendações. Jan. 2024. Disponível em: <\\[168 | Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 98, out./dez. 2025\\]\\(https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2023?_gl=1*71t4vi*_ga*MTY3MjgyMjExNi4xNzM1NTAxMzI4*_ga_E136MXN2HN*MTczNTYwNjI3Ny41LjEuMTczNTYwNzg3MS41Ny4wLjA>></p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2023?_gl=1*1arsb2l*_ga*MTY3MjgyMjExNi4xNzM1NTAxMzI4*_ga_E136MXN2HN*MTczNTYwMzlwNC40LjEuMTczNTYwMzlwOS41OS4wLjA>></p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/implementacao-da-uncac-2022-portugues?_gl=1*tf8mz2*_ga*MTY3MjgyMjExNi4xNzM1NTAxMzI4*_ga_E136MXN2HN*MTczNTUwMTMyNy4xLjAuMTczNTUwMTMyNy42MC4wLjA>></p>
</div>
<div data-bbox=)

das multas dos acordos de leniência celebrados pelas empresas confessadamente envolvidas em esquemas de corrupção. Por esta razão, diz o relatório, o debate público sobre o instrumento da leniência vem sendo manipulado pelo *lobby* da advocacia, eivado de conflitos de interesses. De acordo com o relatório:

Em março, foi ajuizada uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF, para pedir a suspensão generalizada de todas as multas aplicadas às grandes empresas que confessaram corrupção em acordos de leniência assinados nos últimos anos no Brasil (não apenas na Lava Jato). A ação é patrocinada pelos partidos PSOL, PCdoB e Solidariedade, que usaram como argumento, para a suspensão geral das multas (mas não dos benefícios das leniências), um suposto “estado de coisas inconstitucional” no contexto da Lava Jato (...) Talvez os exemplos mais graves tenham sido as ações sob relatoria do ministro Dias Toffoli, nas quais o magistrado decidiu, monocraticamente e com fortes evidências de conflitos de interesses e outras heterodoxias processuais, sobre demandas que tiveram imenso impacto sobre a impunidade de casos de corrupção que figuram entre os maiores da história mundial. No intervalo de pouco mais de dois meses, ele anulou todas as provas do acordo de leniência da Odebrecht (rebatizada de “Novonor”) e suspendeu multa de mais de R\$ 10 bilhões aplicada ao grupo J&F, proprietário da JBS. Ambas as decisões foram objeto de intensas críticas também pelas evidências de conflitos de interesses, já que, no primeiro caso, o ministro Toffoli havia sido citado nas delações de Marcelo Odebrecht e, no segundo, sua esposa advoga para o grupo J&F. No caso da anulação das provas do acordo de leniência da Odebrecht (Novonor), a decisão repercutiu internacionalmente, pois terá implicações diretas em pelo menos onze jurisdições estrangeiras, onde a Odebrecht (Novonor) confessou crimes (...) A anulação geral das provas causou dano à imagem internacional do país, tendo sido destaque do relatório do Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que revisou o cumprimento, pelo Brasil, da Convenção Contra o Suborno Transnacional. Na prática, o Brasil se tornou um cemitério de provas do maior caso de corrupção transnacional da história. (pags. 6/7).

O constitucionalismo do século XXI enfrenta o desafio permanente de adaptar suas estruturas tradicionais para manter sua efetividade diante de novas realidades sociais. No cenário brasileiro, esse desafio manifesta-se de forma particularmente aguda no progressivo enfraquecimento da atuação ministerial e na crescente instabilidade jurídica no que concerne aos resultados de ações judiciais e de acordos de leniência

outrora festejados por seus profícuos resultados. De igual forma, a democracia resta abalada diante das frequentes decepções com o sistema político e com a gestão da coisa pública. Diante da crescente *desconfiança democrática*,³⁴ pululam também críticos ao próprio regime democrático, chegando alguns a advogar a superioridade de regimes monárquicos³⁵ ou até mesmo a demonstrar simpatia por políticos de cunho autocrático, vide as recentes manifestações observadas nas portas de quartéis, onde parte da população ali acampada propugnava pela volta do regime militar.³⁶

Estudos recentes sugerem um crescente grau de desconfiança acerca das percepções a respeito da democracia e dos processos eleitorais no mundo, além de uma preferência por líderes antidemocráticos. De acordo com a pesquisa *Perceptions of Democracy*,³⁷ as instituições democráticas não atendem satisfatoriamente às expectativas. A pesquisa demonstra o enfraquecimento da confiança da população na democracia ao evidenciar várias discrepâncias entre as promessas democráticas e a percepção sobre sua implementação. Na maioria dos casos, as pessoas não acreditam

³⁴ De acordo com pesquisa divulgada pelo Informe 2024 da Organização Latinobarómetro, Na América Latina, nos últimos 30 anos, os piores momentos de satisfação com a democracia foram registrados em 2018, quando a insatisfação aumentou para 72%. Desde então, houve uma redução da insatisfação com a democracia, aferida no percentual de 65% no ano de 2024. Paralelamente, a satisfação cresceu de 24% em 2018 para 33% em 2024. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>>. Acesso em 02 de janeiro de 2025

³⁵ “De acordo com percepções teóricas elementares sobre a natureza da propriedade privada versus a natureza da propriedade e da administração “públicas”, bem como sobre a natureza das empresas privadas versus a natureza dos governos (ou estados), proponho em primeiro lugar repensar a visão dominante acerca das monarquias hereditárias tradicionais, fornecendo, ao invés, uma atípica interpretação favorável à monarquia e à experiência monárquica. Em síntese: o governo monárquico é reconstruído teoricamente como um governo de propriedade privada (particular), o qual, por sua vez, é explicado como a promoção, por parte do governante, de uma visão de longo prazo (orientada para o futuro) e de uma preocupação para com o valor do capital e o cálculo econômico. Em segundo lugar, igualmente de forma não ortodoxa – mas pelos mesmos referenciais teóricos –, a democracia e a experiência democrática são dissecadas sob uma atípica luz desfavorável. O governo democrático é reconstruído como um governo de propriedade pública, o qual é explicado como a adoção de uma visão de curto prazo (orientada para o presente), ocorrendo, assim, o desprezo ou a negligência do valor do capital por parte dos governantes; e a transição da monarquia para a democracia é interpretada de acordo com o declínio civilizatório”. (Hans-Hermann Hoppe. *Democracia, o Deus que falhou: a economia e a política da monarquia, da democracia e da ordem natural*. São Paulo. Ed. Instituto Ludwig Von Mises Brasil. 2014. p. 29)

³⁶ Aliás, em recente pesquisa divulgada pela Organização Latinobarómetro (2024), foi perguntado aos latino-americanos se “não se importariam que um governo não democrático chegasse ao poder, desde que resolvesse os problemas”. O percentual de concordância com essa afirmação aumentou de 44% em 2002 para 53% em 2024, mantendo-se sem mudanças significativas em relação a 2023. Esse dado revela, sobretudo, a urgência dos problemas enfrentados pela região e a prioridade de sua solução, já que os cidadãos de vários países estão dispostos a abrir mão de tudo, inclusive da democracia, para resolvê-los. Em uma segunda pergunta, mais específica, que aborda a ideia de passar por cima das leis e instituições para resolver problemas, o percentual de concordância na região cai consideravelmente, chegando a apenas 35%, ou seja, 18 pontos percentuais a menos em comparação à questão anterior, que tinha uma formulação mais branda e obteve 53%. No Brasil, o apoio à democracia caiu entre 2023 e 2024, de 46% para 45%, abaixo da média continental. Os entusiastas da autocracia são apenas 12%. Os indiferentes são 31% no Brasil. O número dos que aceitariam que um presidente passasse por cima das leis, do Congresso ou das instituições é de 41%, também acima da média latino-americana. Parcela similar de brasileiros acredita que a democracia pode funcionar sem partidos políticos (41%), sem Congresso (34%) e sem oposição (37%). Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>>. Acesso em 02 de janeiro de 2025.

³⁷ INTERNATIONAL IDEA. *PERCEPTIONS OF DEMOCRACY: A Survey about How People Assess Democracy around the World*. Estocolmo, 2024. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf>>

que os tribunais proporcionem acesso justo e igualitário à justiça, o que demonstra um déficit de legitimidade e confiabilidade no sistema judicial. Ainda de acordo com a pesquisa, minorias, pessoas de baixa renda e mulheres frequentemente relatam menos confiança em eleições, acesso à justiça e liberdade de expressão, o que indica que a democracia não garante benefícios iguais para todos os segmentos da sociedade, ampliando a sensação de exclusão. Em 17 dos 19 países, menos da metade das pessoas está satisfeita com seus governos. O apoio a lideranças não democráticas é significativo em vários países, demonstrando uma abertura preocupante para formas de governo autoritárias, mesmo em contextos democráticos consolidados.

A pesquisa ilustra como o ceticismo da população em relação às instituições democráticas reflete um enfraquecimento estrutural da confiança. Com efeito, é fato notório que as instituições democráticas não correspondem às expectativas da sociedade. Nesse contexto, não causa estranheza que a população demonstre maior insatisfação com o desempenho de seus governantes. Isso não só aponta para a desconexão entre a prática democrática e as expectativas das pessoas, mas também demonstra a necessidade de incluir percepções populares no diagnóstico e no fortalecimento da democracia. A erosão da confiança democrática ameaça a legitimidade e a sustentabilidade dos regimes democráticos a longo prazo.

Nesse estado de coisas, o reforço às instituições e instrumentos de *accountability*, categoria em que podemos incluir os acordos de leniência, é tema de grande utilidade e aplicabilidade prática. O acordo de leniência, assim como outros instrumentos de justiça negociada, representa notável avanço em termos de eficiência, de efetividade na aplicação do direito e, conseqüentemente, de materialização de uma resposta estatal condizente com a proteção suficiente de direitos fundamentais. O relatório *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil - Phase 4 report*,³⁸ elaborado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre suborno, destacou a relevância dos acordos de leniência como principal instrumento de resolução negociada de conflitos para pessoas jurídicas, pontuando que os acordos de leniência foram, até o momento, a única forma por meio da qual as autoridades brasileiras lograram punir empresas pela prática de corrupção em nível internacional:

267. Como discutido na Introdução, a disponibilidade do acordo de leniência, a principal resolução sem julgamento do Brasil para pessoas jurídicas, desempenhou um papel crucial na aplicação das leis contra suborno estrangeiro até hoje. Na verdade, os acordos de leniência têm sido, até agora, o único meio pelo qual as autoridades brasileiras sancionaram empresas por suborno estrangeiro. Além disso, a existência dessa resolução sem julgamento para empresas

³⁸ OECD (2023). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-brazil_fd55d063-en.html>

proporcionou às autoridades brasileiras a base legal para participar de muitas das maiores resoluções multijurisdicionais de suborno estrangeiro até hoje (2023, pag. 74, tradução nossa).

A recente tendência de anulação judicial de acordos de leniência validamente celebrados representa não apenas uma ameaça à segurança jurídica, mas um potencial descumprimento desses compromissos internacionais. O relatório da OCDE aponta preocupações específicas sobre a instabilidade dos acordos de leniência e seus impactos no sistema anticorrupção.³⁹ De forma similar, o Grupo de Ação Financeira (GAFI), no relatório *"Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Mutual Evaluation Report of Brazil"*⁴⁰ (2023), aponta o atendimento parcial pelo Brasil às medidas de enfrentamento à corrupção e a necessidade de maiores avanços.⁴¹ Portanto, nos tempos recentes, presenciamos um engessamento nas iniciativas de integridade como resultado de uma contraofensiva das elites políticas e judiciárias nacionais, o que tornou o Brasil um pária internacional em termos de combate à corrupção.

4. A Nova Separação de Poderes, Ministério Público e o acordo de leniência

Um argumento de índole constitucional que poderia militar contra a legitimação ministerial para a celebração dos acordos de leniência reside no tradicional princípio da separação de poderes. O princípio, usualmente associado à noção de constitucionalismo moderno, advoga que as funções de Estado devem estar separadas

³⁹ "Embora o marco de MLA do Brasil proporcione uma grande flexibilidade na busca e fornecimento de assistência, os painelistas da visita in loco explicaram que a cooperação "informal" às vezes é percebida no discurso público brasileiro como imprópria. Em setembro de 2023, bem após a visita in loco, um juiz do STF emitiu uma decisão invalidando todas as evidências obtidas por meio do acordo de leniência de 2016 que a FPS concluiu com a Odebrecht. Ao chegar a essa conclusão, a decisão baseou-se em vários fatores, incluindo uma avaliação de que os promotores ou outros agentes públicos não seguiram os canais oficiais de MLA ao obter evidências ou concluir os termos do acordo de leniência. No final, o julgamento pediu que as autoridades competentes investigassem e responsabilizassem os agentes envolvidos. Dada a época, as plenas ramificações dessa decisão sobre assistência jurídica mútua e independência processual não puderam ser exploradas com funcionários do governo ou partes interessadas não governamentais. Após a decisão, a AGU anunciou que criaria uma força-tarefa para investigar. Ao finalizar este relatório, os promotores brasileiros informaram à equipe de avaliação que a FPS havia apelado da decisão no que diz respeito à MLA, porque sustentam que os procedimentos de MLA foram respeitados". (pág. 66, tradução nossa)

⁴⁰ FATF/OECD - GAFILAT. *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report*. FATF, Paris, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/09/Brazil-Mutual-Evaluation-2023.pdf.coredownload.inline.pdf.pdf>>

⁴¹ Embora as estratégias de combate à corrupção sejam bastante abrangentes, as políticas para mitigar outros riscos são comparativamente menos completas, e as recomendações da ENCCLA nem sempre são adequadamente integradas às prioridades das agências ou acompanhadas por agências individuais. As autoridades brasileiras demonstram certa capacidade de cooperação e coordenação nos níveis político e operacional, especialmente no que se refere ao crime organizado decorrente da corrupção e do crime organizado, mas algumas barreiras estruturais continuam a impedir a coesão otimizada entre as autoridades (p. 9). A ANR considera que a corrupção é a ameaça mais grave que o país enfrenta, não apenas em termos de geração de produtos ilícitos, mas também na facilitação de outros crimes antecedentes. O período de tempo avaliado no Brasil foi marcado por grandes escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais, entidades com grandes contratos públicos, empresários e políticos de destaque. Essa significativa atividade antecedente (que engloba suborno, apropriação indébita, peculato, propina, fraude em licitações e outros crimes contra a administração pública) não se limita aos recentes grandes casos de corrupção (p. 24)

em três diferentes poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, cada um responsável pelo exercício de determinadas funções que lhe são típicas. De maneira muito simplista, poder-se-ia objetar que, se o legislador não consagrou expressamente tal atribuição ao Ministério Público, isso quereria significar que não existe tal legitimação e que qualquer interpretação em sentido contrário seria atentatória ao princípio, além de atentatória à ideia de legalidade.

Em nossa visão, a tradicionalista interpretação já não cabe na quadra atual. O debate insere-se em um contexto mais amplo de transformação da teoria da separação de poderes. Sobre o tema, Karl Loewenstein considerava ser um dogma a afirmação de que a “antiquada” teoria da separação de poderes constitui um dos fundamentos do constitucionalismo moderno. Segundo o autor:

A dicotomia fundamental proposta entre a distribuição e a concentração no exercício do poder político sugere um exame crítico de um dos dogmas políticos mais famosos, que constitui o fundamento do constitucionalismo moderno: a assim chamada “separação de poderes”, ou seja, dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Esse dogma foi formulado de maneira clássica no artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem, de agosto de 1789 (...) Essa formulação é uma perfeita ilustração do pensamento mecanicista, ao qual a doutrina da separação de poderes deve sua origem. A união do princípio da separação de poderes com a ideia de garantir a liberdade individual é obra genuína de Montesquieu, que, por sua vez, se inspirou em Locke. Segundo essa teoria, apenas quando os diferentes detentores de poder são independentes entre si e exercem controle mútuo — *“o poder limita o poder”* — os destinatários do poder estarão protegidos contra abusos por parte de qualquer detentor desse poder. (...) deve-se reconhecer que a persistência desse dogma não se deve apenas à dificuldade de abandonar tradições arraigadas, mas também às quase insuperáveis barreiras para formular uma nova configuração do poder no texto constitucional. A chamada “separação de poderes” significa, na verdade, apenas o reconhecimento de que o Estado deve cumprir determinadas funções — um problema técnico de divisão do trabalho — e que, ao mesmo tempo, os destinatários do poder são beneficiados quando essas funções são desempenhadas por diferentes órgãos. A liberdade é o objetivo ideológico da teoria da separação de poderes. Em essência, ela é a forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar o exercício do poder. (Loewenstein, 1979, p. 54-55)

Criticando a tradicional e vetusta compreensão do princípio da separação de poderes, Loewenstein propõe então uma nova divisão tripartite, que assim organiza: “a decisão política conformadora ou fundamental (*policy determination*), a execução da decisão (*policy execution*) e o controle político (*policy control*)” (1979, p. 62). O controle político é um elemento essencial na visão de Loewenstein, buscando, por meio da distribuição de poderes e da atribuição de funções de controle, que os abusos de poder sejam contidos. No caso brasileiro, o Ministério Público exerce a função de controle ao fiscalizar e perseguir a responsabilização nos casos de abusos de autoridades públicas, funcionando como uma engrenagem no mecanismo de freios e contrapesos. O controle político (*policy control*) é o aspecto da classificação de Loewenstein que mais se aproxima das funções do Ministério Público, já que, por seu desenho constitucional, age como guardião do Estado de Direito, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição), controlando e fiscalizando atos dos outros poderes.

Para Montebello Willeman, o sistema brasileiro de *accountability* conta com agências e instituições que não se enquadram na tríade tradicional da separação de poderes, o que, segundo a autora, corrobora a crítica de Lowenstein, na qual a função de controle é elevada à categoria autônoma. Assim, “destacam-se, nesse cenário, o robustecimento das competências outorgadas pela Constituição de 1988 ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas” (Montebello Willeman, 2017, p. 24), bem como as demais autoridades independentes responsáveis, como agências reguladoras. Assim, inclui-se nessa classificação de separação de poderes ou funções, no viés do controle político, a função de investigação de atos de corrupção, assim como, naturalmente, os corolários necessários ao exercício adequado de tal mister.

A necessidade de superar o modelo tradicional é reforçada por Ackerman em “*The New Separation of Powers*” (2000), quando propõe que a legitimidade democrática contemporânea demanda uma multiplicidade de estruturas de poder que se controlam e legitimam mutuamente. Ackerman defende uma reformulação da separação de poderes, incluindo a criação de novas instituições para lidar com questões modernas, como distribuição de justiça e participação democrática. Para o autor, sua abordagem gera estratégias institucionais que melhor servirão aos três grandes princípios que motivam a doutrina moderna da separação de poderes: democracia, profissionalismo e proteção dos direitos fundamentais. O autor propõe que as constituições modernas devem ser dotadas de um *integrity branch*, ou ramo de integridade, argumentando que “a construção crível de um “ramo de integridade” separado deve ser uma prioridade máxima para os redatores de constituições modernas” e que o “novo ramo deve ser dotado de poderes e incentivos para engajar-se em supervisão contínua” (2000, p. 691).

No entanto, o fato de o ramo de integridade não ser um dos componentes da tríada tradicional não deve ser suficiente para privá-lo de seu lugar na moderna separação de poderes (2000, p. 693). Em artigo mais recente, intitulado “*Good-bye, Montesquieu*”, Ackerman é ainda mais enfático sobre a necessidade de superação da tradicional visão do princípio, argumentando que a formulação de Montesquieu

já não mais atende às necessidades das sociedades e governos contemporâneos. Segundo o autor:

Isso requer que nós façamos um movimento decisivo para além das reflexões de Montesquieu sobre a separação de poderes. Nenhum outro campo de pesquisa acadêmica é tão intensamente dominado por um único pensador, quiçá um pensador do século XVIII. Apesar de sua grandeza, Montesquieu não tinha nenhuma noção sobre partidos políticos, política democrática, desenhos constitucionais modernos, técnicas burocráticas contemporâneas e as ambições específicas do moderno Estado regulatório. E, mesmo assim, nós o seguimos sem maiores reflexões, assumindo ser possível captar adequadamente toda a complexidade contemporânea por meio de uma separação tripartite de poderes em legislativo, judiciário e executivo — sendo o direito administrativo comparado inserido, de alguma forma, dentro do último ramo da trindade. (...) Quase três séculos depois, já passa da hora de repensar a santíssima trindade de Montesquieu. Apesar de seu status canônico, ela nos mantém cegos para o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativas, judiciárias ou executivas. Embora a tradicional fórmula tripartite falhe ao capturar os modos característicos de operação de tais formas, essas unidades novas e funcionalmente independentes estão desempenhando um papel cada vez mais relevante em governos modernos. Uma “nova separação de poderes” está emergindo no século XXI. A compreensão de suas características distintivas requer o desenvolvimento de um modelo conceitual que contenha cinco ou seis categorias — ou talvez mais. E, assim, nós devemos dar um carinhoso adeus a Montesquieu, para então criar novas bases para o direito administrativo comparado, que deem conta dos desafios dos governos modernos. (2014, pags. 14 e 15)

Ackerman alerta, porém, para a necessidade de coordenação entre os novos centros-de-poder, destacados das instituições políticas e jurídicas clássicas, pois, quanto mais destacados dos poderes tradicionais, maior seria o problema em coordená-los de forma a gerar um todo coerente. O segundo problema seria a legitimidade democrática de tais centros de poder. Para o autor, se isolarmos tais poderes do controle político direto, poderemos privar o processo democrático de seu significado central, deixando os representantes eleitos do povo à mercê de atores independentes não sujeitos a seu controle direto. Esses dois problemas, para o autor, aconselham cautela na criação de novos centros de poder. Para ele, “devemos reservar essa estratégia para

a proteção de valores governamentais especialmente fundamentais, em contextos em que incentivos políticos normais são particularmente perniciosos" (2014, p. 18-19).

Como argumenta Carolan, em *"The New Separation of Powers"* (2009), o modelo tradicional montesquiano, baseado em uma divisão estanque entre Legislativo, Executivo e Judiciário, mostra-se insuficiente para capturar a complexidade das relações institucionais contemporâneas. Nessa linha, Carolan argumenta que o simples modelo montesquiano já não é mais suficiente para atender aos desideratos de organização institucional, porquanto vago e impreciso demais para regular confiavelmente as estruturas institucionais do estado (2009, pag. 27, tradução nossa). Carolan questiona o modelo tripartite predominante, já que o modelo sofre de várias falhas críticas decorrentes de sua relação disfuncional com a governança contemporânea. Para o autor, a teoria falha em justificar ou explicar o surgimento de um Estado administrativo intervencionista, no qual o poder público é exercido de forma descentralizada e largamente discricionária, sendo incapaz de explicar uma parcela significativa da atividade governamental (p. 253). Na visão de Carolan:

Quaisquer que sejam seus méritos no passado, este modelo idealizado de governança baseada em regras é grosseiramente inadequado para o Estado administrativo. O governo hoje atua em uma variedade desconcertante de maneiras muito diferentes. O poder público é conferido não apenas à burocracia estatal, mas também a uma série de agências reguladoras e especialistas independentes que existem fora do controle político direto. O Estado também confia tarefas particulares a órgãos quase privados, mesmo quando assume para si a capacidade de agir em áreas cada vez mais amplas da conduta social. Criados com um propósito particular em mente, esses órgãos ad hoc desafiam a análise simples ou a categorização clara. Em muitas jurisdições, órgãos terceirizados estão fortemente envolvidos na organização e entrega de projetos governamentais particulares. A teoria tripartite básica é evidentemente incapaz de explicar esses desenvolvimentos. O poder está difundido em uma série de instituições, aparecendo em formas vastamente variadas em cada uma. É impossível para o analista reduzir este sistema amplamente disperso a um modelo institucional triplo. Os diversos órgãos administrativos do Estado atual são simplesmente diversos demais para serem convincentemente confinados dentro da trindade original de funções de Montesquieu. Daí a mudança nesta tese de detalhes operacionais para objetivos abstratos. Embora as instituições em questão pretendam continuar a seguir qualquer curso de ação que percebam estar no interesse público, o modelo assume que elas enfatizarão perspectivas diferentes ao fazê-lo. (...) Os órgãos

políticos demonstram um grau de centralização, visibilidade e responsividade às preferências públicas que os torna mais propensos a enfatizar os interesses do coletivo. A administração, enquanto isso, estando mais próxima do exercício real do poder, deve ter acesso a informações locais, experiência e expertise que lhe permitem preparar avaliações melhor informadas sobre como melhor dar efeito às medidas propostas por outras instituições. O modelo sugere, portanto, que as ações de uma instituição em uma situação particular podem ser explicadas por referência aos valores que ela consistentemente representa em todos os contextos. Não há necessidade de considerar qual de suas diversas tarefas está realmente em questão. Em sua simplicidade comparativa, este modelo tenta abordar a indeterminação e incerteza associadas ao sistema existente de separação de poderes, enquanto fornece detalhes suficientes para permitir a elaboração de algum tipo de esquema determinado de verificação interinstitucional (pags. 257-258, tradução nossa).

Esta insuficiência torna-se ainda mais evidente quando analisamos instituições que, como o Ministério Público brasileiro, exercem funções que transcendem a classificação tripartite clássica. No caso específico dos acordos de leniência, a questão central não é tanto se tal instrumento viola a separação tradicional de poderes, mas como a sua utilização pelo Ministério Público, ao alvedrio da expressa regulamentação legislativa, se insere em uma nova compreensão das relações institucionais. A efetividade dos arranjos constitucionais depende de sua capacidade de combinar estabilidade institucional com flexibilidade operacional. Essa observação é particularmente relevante quando analisamos instrumentos jurídicos que, assim como os acordos de leniência, demandam uma atuação institucional mais dinâmica e adaptativa.

No contexto dos acordos de leniência ministeriais, isso significa que sua legitimidade deriva não apenas da posição institucional do Ministério Público, mas da existência de mecanismos adequados de controle e transparência por parte do Poder Judiciário. Assim, ao invés de limitar e impedir a atuação ministerial, o princípio da separação de poderes, em sua nova feição, ele próprio serve de fundamento para tal legitimação. Quer dizer, exercendo o Ministério Público uma parcela do poder estatal, notadamente em sua vertente de controle, é natural e instintivo que a instituição seja dotada de todos os meios suficientes e necessários ao atingimento de seus objetivos constitucionais, ainda que não expressamente regulamentados em lei.

A própria natureza do Ministério Público brasileiro já representa uma inovação em termos de desenho institucional. Sua configuração como instituição independente, com garantias constitucionais próprias, mas também submetida a controles específicos, exemplifica como o constitucionalismo contemporâneo tem desenvolvido arranjos institucionais que transcendem a divisão tripartite clássica. Por fim, a efetividade

do controle constitucional na contemporaneidade depende menos da rigidez das fronteiras institucionais e mais da capacidade de as instituições desenvolverem mecanismos eficientes de cooperação e controle mútuo. O Ministério Público brasileiro, dotado dos utensílios necessários à sua eficiente atuação, nessa perspectiva, representa uma evolução necessária para enfrentar os desafios da corrupção sistêmica no contexto do Estado contemporâneo. Para tanto, necessário que estejam a seu dispor suficientes instrumentos de atuação, não sendo legítima a limitação de tais instrumentos, que decorrem de sua vocação constitucional, em razão de uma suposta omissão legislativa.

5. Poder Regulamentar ministerial e a Normatização dos Acordos de Leniência

O poder regulamentar do Ministério Público, derivado de sua autonomia institucional constitucionalmente assegurada (art. 127, §2º, CF), representa importante fundamento para, diante da lacuna legal existente, levar a efeito a normatização interna dos acordos de leniência. A título de exemplo, o poder regulamentar outorgado pelo art. 130-A, § 2º, I, da Constituição ao Conselho Nacional do Ministério Público defere-lhe competência para, em suas atribuições constitucionais, expedir atos normativos a fim de dar concretude a essas mesmas atribuições. Aliás, a autonomia da instituição compreende necessariamente o poder de auto-organização e regulamentação de suas atividades finalísticas. Discorrendo sobre as limitações ao poder regulamentar dos Conselhos, Streck *et al.* pontuam que:

Os Conselhos enfrentam, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito a impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Presente, aqui, a cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional. Em outras palavras, não se concebe – e é nesse sentido a lição do direito alemão – regulamentos de substituição de leis (*gesetzvertretende Rechtsverordnungen*) e nem regulamentos de alteração das leis (*gesetzändernde Rechtsverordnungen*). É neste sentido que se fala, com razão, de uma evolução do princípio da reserva legal para o de reserva parlamentar (STRECK, SARLET, CLÈVE, 2006)⁴².

É imperioso ressaltar que, há tempos, a clássica noção da legalidade vem sofrendo temperamentos. Com efeito, de acordo com a moderna compreensão do

⁴² STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Portal de e-Governo, Inclusão Digital e Sociedade do Conhecimento, 2006.

direito administrativo, o princípio da legalidade evoluiu, passando, atualmente, a ser encarado como o princípio da juridicidade. De acordo com Gustavo Binenbojm, “a superação do paradigma da legalidade administrativa só pode ocorrer com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade”.⁴³ Assim, temos que o princípio da legalidade cede espaço ao princípio da juridicidade, entendido este como a vinculação à lei e ao direito como um todo.⁴⁴ Nesse passo, abrem-se flancos de liberdade de conformação na legalidade estrita, permitindo-se, com isso, iniciativas inovadoras, desde que agasalhadas pela Constituição.

De acordo com Floriano Azevedo Marques Neto, ao tratar da ideia de consensualidade e do tecido aberto das leis, “a imposição é substituída pela interlocução, o acatamento obrigatório dá espaço à busca do consenso e a legitimidade a priori da autoridade é substituída pela legitimação processual”, pois “cada vez mais, a textura das leis é aberta, franqueando largas margens de preenchimento do conteúdo do comando normativo em âmbito infralegal. Vive-se o pluralismo de fontes normativas e de órgãos legitimados a normatizar” (Marques Neto, 2009, p. 32-34).⁴⁵ Gustavo Binenbojm, discorrendo sobre acordos substitutivos e integrativos no direito administrativo sancionador, confessa ser desejável a regulamentação legal expressa, mas admite, contudo, a possibilidade de regulamentação administrativa de tais acordos:

“Embora seja desejável a previsão legal expressa, parece possível haver a regulamentação administrativa tanto de acordos substitutivos como de acordos integrativos de decisões sancionatórias. O ponto nodal é a estruturação de modelos consensuais que possam otimizar os objetivos do aparato sancionador, sem criar perigosos incentivos à reincidência. Em uma palavra: o trade off consubstanciado no acordo deve ficar claro, cabendo às partes o ônus argumentativo de demonstrar que tal solução exhibe custo-benefício superior à pura e simples aplicação da sanção. A ideia de juridicidade administrativa ampara, aqui, a solução consensual bem engendrada: o acordo impõe alo diverso da sanção prevista em lei para realizar a sua finalidade de forma qualitativamente superior” (2017, p. 106)

Portanto, a competência normativa ou regulamentar ministerial encontraria respaldo teórico na moderna compreensão do princípio da legalidade administrativa, atualmente reinterpretado no sentido de juridicidade. Como argumenta Binenbojm,

⁴³ Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 142.

⁴⁴ Conforma Aragão: “evoluiu-se para se considerar a Administração Pública vinculada não apenas à lei, mas a todo um bloco de legalidade, que incorpora os valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade, com diversas Constituições (por exemplo, a alemã e a espanhola) passando a submeter a Administração Pública expressamente à “lei e ao Direito” (2004, p. 63)

⁴⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Econômica e Modulações. In: Revista de Direito Público da Economia, volume 7. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 34.

o princípio da legalidade no Estado contemporâneo não se resume à mera execução literal da lei, mas compreende um espectro mais amplo de juridicidade,⁴⁶ que inclui a possibilidade de concretização direta de comandos constitucionais. Portanto, é possível dizer que o poder normativo das instituições públicas deriva não apenas da lei em sentido formal, mas do próprio sistema constitucional e dos princípios que o informam.

Para Carlos Ari Sundfeld, o direito administrativo “deve condicionar a criação e execução de soluções, políticas e programas pela Administração Pública” (2014, p. 235). Para o autor, a Administração contemporânea rege-se juridicamente, a par da lei formal, por várias outras fontes e mecanismos, sendo certo que o Estado de Direito não é comprometido pelo exercício dessas competências administrativas criativas por autorização legal. A grande missão do administrativista contemporâneo “é assegurar que o Direito, em suas múltiplas formas, influa sobre o espaço de deliberação administrativa, mas sem monopolizá-lo” (p. 235).

Muito embora os autores escrevam sobre o poder normativo da administração pública, a argumentação pode ser transplantada para a hipótese ora debatida. No caso do Ministério Público, o poder normativo está diretamente vinculado à sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais. A ausência de previsão legal explícita sobre a legitimidade do Ministério Público para celebrar acordos de leniência não pode, assim, ser interpretada como impedimento à sua atuação, mesmo porque a autorização legal implícita é facilmente extraída da interpretação da lei. O poder regulamentar das instituições públicas serve justamente para preencher espaços normativos necessários à realização efetiva de suas atribuições constitucionais.

Nesse passo, as normas editadas pelos Ministérios Públicos podem ser compreendidas como instrumentos de *soft law*. Ao tratar do tema, Soraya Maurity conceitua o *soft law* como um “instrumento normativo de direito flexível multiforme, que não possui força vinculante imediata, mas busca estruturar incentivos e influenciar comportamentos, baseando a sua efetividade em mecanismos indiretos de coerção” (2025, p. 46). Para a autora, “o *soft law* passou a ocupar espaços usualmente desenhados pelo direito (...) na medida em que esses atos não obrigatórios permitem ao Estado contribuir horizontalmente para orientar (...) o comportamento dos indivíduos” (Maurity, 2025, p. 38).⁴⁷ Assim:

o *soft law* se insere como novo modelo regulatório, dentre outros tantos existentes, com a intenção de alcançar resultados efetivos, como também a de potencializar a produção normativa fora

⁴⁶ Gustavo Binenbojm: “Deve ser a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos fundamentais o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo. A superação do paradigma da legalidade administrativa só pode dar-se com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade” (Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização, 2ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2008, p. 36).

⁴⁷ MAURITY, Soraya Nouria y. O controle do direito flexível (*soft law*) interno: a normatividade, a efetividade e a abusividade de atos sem vinculatividade imediata. / Soraya Nouria y Maurity – Londrina, PR: Thoth, 2025.

dos limites do Estado, nas searas privadas, de autorregulação ou de correção, em que essa flexibilidade permite responder a demandas ainda não dirigidas pelo Direito clássico. Conforme salienta o espanhol Daniel Sarmiento, a ascensão do *soft law* marca a evolução do Estado legislativo para o Estado sem normas ou normas negociadas e imbrincadas com a atividade privada. Quer se dar uma resposta mais eficiente ao contexto posto. (...) Para fugir desse debate e contornar tensões de rigidez advindas do princípio da legalidade, uma saída é recorrer a mecanismos mais abertos, indeterminados ou *soft*, tais como recomendações, notas técnicas, normas de referências, manuais, cartilhas, códigos de boa conduta, protocolo de intenções e outros. O *soft law* permite um ganho de eficiência, na medida em que surte efeitos práticos, com uma certa dose de flexibilidade, não só na sua aplicação, mas essencialmente na sua criação, porque dispensa, a princípio, de um rito procedimental ou material de elaboração. Essa combinação entre flexibilidade e efeitos práticos converge com as contribuições da análise econômica do direito, no sentido de que a aplicação do direito deve ter como pressuposto a melhor eficiência, tal qual funcionaria o mercado numa situação ideal de equilíbrio sistêmico. A avaliação, portanto, passa a ser de resultados e se concentra na legitimação material das normas pela eficiência. Vale dizer, o objetivo dessa flexibilização é o ganho de eficiência e, por isso, o *soft law* adquire uma legitimação específica, diferenciada daquela classicamente enraizada nos procedimentos democráticos de tomada de decisão para criação de regras *ex ante* obrigatórias e sancionáveis. Sua legitimação é *ex post*, pela eficiência, calcada nos efeitos jurídicos produzidos em concreto, conforme resultados e performance (Maurity, 2025, pag. 38 e 44).

No caso, as normas ministeriais, como por exemplo a Orientações nº 07/2017 do MPF, que buscam regulamentar a forma de utilização de acordos acerca das sanções da Lei Anticorrupção, editadas no espaço deixado pela nebulosidade legislativa, pretendem conceber normas não impositivas, eis que a via da celebração do acordo não é obrigatória ao celebrante, para, por meio da consensualidade, atingir-se um caminho para uma solução mais eficiente. Eis por que, em nossa visão, as resoluções e orientações ministeriais sobre acordos de leniência podem ser consideradas normas de *soft law*. Com efeito, é salutar o aprimoramento da atuação do Ministério Público, especialmente quanto à necessidade de modernização das investigações, com enfoque na agilização, efetividade e proteção de direitos fundamentais, superando um paradigma de investigação morosa, cartorial, burocratizada, centralizada e ineficiente.

A regulamentação interna dos acordos de leniência pelos Ministérios Públicos deve, naturalmente, observar parâmetros. O exercício do poder regulamentar precisa respeitar, entre outros, os limites constitucionais e os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, os limites da lei em que se fundamenta o ato normativo regulamentar, a razoabilidade e a proporcionalidade na definição dos requisitos e procedimentos, a transparência e publicidade das normas editadas e a coerência com as finalidades institucionais do Ministério Público. Tratando especificamente de regulamentos da administração pública, alerta Aragão ser necessário que a lei contenha “princípios, finalidades, políticas públicas ou *standards* que propiciem o controle do regulamento, já que a atribuição de poder normativo sem que se estabeleçam alguns parâmetros para o seu exercício não se coadunaria com o Estado Democrático de Direito” (2004, p. 58). No caso, entendemos que a Lei Anticorrupção é profícua em princípios, finalidades, *standards* e requisitos que devem pautar eventual regulamentação ministerial sobre o acordo de leniência, de modo que eventual regulamento que extrapole os lindes da lei poderá ser facilmente controlado.

A edição de atos normativos regulamentando a utilização dos acordos de leniência pelos Ministérios Públicos representa, assim, exercício legítimo de seu poder regulamentar, necessário para conferir segurança jurídica e previsibilidade à utilização desse importante instrumento de combate à corrupção. Partindo-se do pressuposto de que há uma autorização implícita na lei para a utilização do instrumento, assim como *standards* mínimos, revela-se perfeitamente legítima a regulamentação. Dessa forma, o poder normativo ministerial deve ser compreendido como ferramenta essencial para a realização efetiva de suas atribuições constitucionais no Estado contemporâneo.

6. A teoria dos poderes implícitos como fundamento da atuação ministerial

Os atos normativos editados pelos Ministérios Públicos para regulamentar os acordos de leniência encontram legitimidade também na teoria dos poderes implícitos. De origem norte-americana, a teoria diz que, quando uma Constituição concede uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução das funções que lhe foram atribuídas. Portanto, as competências constitucionalmente atribuídas a uma instituição compreendem, implicitamente, os poderes necessários à sua efetiva realização.

A teoria dos poderes implícitos vem sendo abraçada pelo Supremo Tribunal Federal, tendo sido, inclusive, invocada no julgamento que assegurou poderes investigatórios ao Ministério Público. De acordo com o Supremo, a atribuição investigativa ministerial deriva, implicitamente, de seu monopólio constitucional da titularidade da ação penal pública. Assim, reconheceu ao Ministério Público a existência de competências genéricas implícitas que possibilitam o exercício de sua missão constitucional, desde que não estejam proibidas ou limitadas pela Constituição Federal. Cite-se, a título de exemplo, a decisão proferida na ADI 4624 pelo Supremo Tribunal Federal:

Nesse ponto, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e da moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública (...) O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu ser “perfeitamente possível que o órgão ministerial promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito” (...) A CORTE reconheceu a “validade jurídica dessa atividade investigatória” do Ministério Público, entendendo derivar implicitamente de seu “monopólio constitucional da titularidade da ação penal pública”, consagrado no art. 129, I, da Carta Magna, sendo, portanto, “plena a legitimidade constitucional do poder de investigar do Ministério Público (...)”. Incorporou-se, em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – *inherent powers* –, segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (*Myers v. Estados Unidos* – US 272 – 52, 118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal (...) Entre essas competências implícitas, parece-nos que não poderia ser afastado o poder investigatório criminal dos promotores e procuradores, para que, em casos que entenderem necessário, produzam as provas necessárias para combater, principalmente, a criminalidade organizada e a corrupção, não nos parecendo razoável o engessamento do órgão titular da ação penal, que, contrariamente ao histórico da Instituição, teria cerceado seus poderes implícitos essenciais para o exercício de suas funções constitucionais expressas (...) Não reconhecer ao Ministério Público seus poderes investigatórios criminais implícitos corresponde a diminuir a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, cuja atuação autônoma (...) (ADI 4624 / TO, 2023, pags. 6-8)

Portanto, a teoria dos poderes implícitos oferece sólido fundamento para legitimar a celebração de acordos de leniência pelo Ministério Público. No caso do Ministério Público brasileiro, a Constituição Federal lhe atribui expressamente a função institucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), bem como o dever específico de proteção do patrimônio público e social (art. 129, III). Essas atribuições constitucionais necessariamente compreendem os poderes instrumentais necessários à sua efetivação. A aplicação dessa teoria aos acordos de leniência encontra particular pertinência quando consideramos que a efetividade das normas constitucionais depende do reconhecimento de poderes instrumentais adequados à realização de seus fins. O combate à corrupção e a proteção do patrimônio público, atribuições expressas do Ministério Público, demandam instrumentos eficazes e adaptados à complexidade das práticas corruptivas contemporâneas.

Esta perspectiva é reforçada pela ideia de que a interpretação constitucional deve privilegiar a máxima efetividade das competências institucionais. A negativa de legitimidade ao Ministério Público para celebrar acordos de leniência representaria, nesse sentido, uma limitação injustificada de sua capacidade de realizar efetivamente suas atribuições constitucionais. Importante destacar que o reconhecimento desse poder implícito não significa discricionariedade ilimitada. Os poderes implícitos devem ser exercidos em estreita conexão com as competências expressamente atribuídas; nos limites necessários à realização efetiva dessas competências; em conformidade com os princípios constitucionais e sujeitos a controles institucionais adequados. O poder implícito eventualmente reconhecido ao Ministério Público não pode ser um poder sem limites ou avesso a controles, mas sim derivado diretamente de suas funções enumeradas na Constituição e com plena possibilidade de *accountability* de seus membros por eventuais abusos ou desvios funcionais cometidos no exercício de suas funções.

A teoria dos poderes implícitos fornece, assim, importante fundamento constitucional para a celebração de acordos de leniência pelo Ministério Público. Não se trata de usurpação de competências ou atuação *praeter legem*, mas do reconhecimento de um poder instrumental necessário à realização efetiva das atribuições constitucionalmente conferidas à instituição no combate à corrupção e na proteção do patrimônio público.

7. Conclusão

O acordo de leniência do Ministério Público emerge não como mera ferramenta processual, mas como expressão concreta de um constitucionalismo adaptativo às complexidades contemporâneas do combate à corrupção. A ausência de previsão explícita na Lei Anticorrupção quanto à legitimidade ministerial para celebração desses acordos revela menos uma omissão legislativa e mais um espaço deliberado para a construção institucional baseada em capacidades constitucionais implícitas.

A Nova Separação de Poderes, superando a visão tripartite montesquiana, reconhece no Ministério Público brasileiro uma função própria de controle político, legitimando sua atuação resolutiva mediante instrumentos consensuais. Tal prerrogativa deriva não apenas de uma interpretação sistemática do microssistema anticorrupção, mas, fundamentalmente, da teoria dos poderes implícitos, princípio basilar que assegura às instituições os meios necessários para a consecução de suas finalidades constitucionais.

O poder normativo ministerial, manifestado por meio de instrumentos de *soft law*, longe de representar usurpação de competência legislativa, materializa a evolução do princípio da legalidade estrita para o da juridicidade, mais consentâneo com as exigências de um Estado Democrático que precisa responder com eficiência aos desafios da corrupção sistêmica.

Em tempos de *backlash* institucional e desidratação democrática, a defesa da legitimidade do Ministério Público para celebração de acordos de leniência transcende a discussão técnico-jurídica, convertendo-se em imperativo de preservação do próprio regime democrático e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O enfraquecimento dos mecanismos de *accountability* e o dismantelamento de instrumentos eficazes de combate à corrupção representam não apenas retrocessos institucionais, mas ameaças diretas à integridade do pacto constitucional.

Assim, reconhecer a atribuição implícita do Ministério Público para a celebração de acordos de leniência significa, em última análise, reafirmar o compromisso com uma democracia substantiva, onde o controle da corrupção figure não como evento episódico e suscetível a revanchismos políticos, mas como política de Estado permanente, capaz de restaurar a confiança cidadã nas instituições e no próprio futuro democrático do Brasil.

Referências bibliográficas

ACKERMAN, Bruce. **The new separation of powers**. Harvard Law Review. Volume 113, Number 3, January 2000.

_____. **Good-bye, Montesquieu**. Publicado originalmente em Comparative Administrative Law, 2010. Research handbooks in comparative law. Editado por Susan.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **AGU criará força-tarefa para apurar desvios na Operação Lava Jato**. 06 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-criara-forca-tarefa-para-apurar-desvios-na-operacao-lava-jato>>.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A Concepção Pós-Positivista do Princípio da Legalidade**. Revista de Direito Administrativo, v. 236, p. 51-64, 2004. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44672/44977>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Membros do Ministério Público brasileiro elaboram nota em apoio a colegas punidos pelo CNMP.** Brasília, 21 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/comunicacao/noticias/membros-do-ministerio-publico-brasileiro-elaboram-nota-em-apoio-a-colegas-punidos-pelo-cnmp>>.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Binenbojm, Gustavo. **Poder de Polícia, ordenação, regulação. Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador.** 2017. Ed. Fórum.

CAROLAN, Eoin. **The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

CNMP. Procedimento de Estudos e Pesquisas 01/2017. pag. 31. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Pronunciamento_final.pdf.

DIDIER JR., Fredie; Hermes Zaneti Jr. **Curso de Direito Processual Civil.** Vol. 4. 12ª Ed. Editora Juspodivm, 2018.

DINO, Nicolao. **A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória.** In: A prova no enfrentamento à criminalidade. Orgs. SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 457-8 apud ARE 1175650 - Tema 1043.

Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR. Pag. 61. < https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf_estudo_tecnico_acordo_leniencia_e_seus_efeitos.pdf>.

FATF/OECD - GAFILAT (2023), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Mer-Brazil2023.html>

JOHNSTON, Michael. **Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet.** In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/254021912_Public_Officials_Private_Interests_and_Sustainable_Democracy_When_Politics_and_Corruption_Meet#fullTextFileContent>.

Latinobarómetro 2024 Report: Resilient Democracy. Latinobarómetro Corporation. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte.** Editorial Ariel. Barcelona – Caracas – Mexico. 1979.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Econômica e Modulações.** In: Revista de Direito Público da Economia, volume 7. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.655/2018 (LEI DA SEGURANÇA PARA A INOVAÇÃO PÚBLICA)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019,

MAURITY, Soraya Noura y. **O controle do direito flexível (*soft law*) interno: a normatividade, a efetividade e a abusividade de atos sem vinculatividade imediata**. / Soraya Noura y Maurity – Londrina, PR: Thoth, 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOTA, Ludmilla de Carvalho. **Acordo de Não Persecução Penal e *absprache*: análise comparativa da justiça penal negocial no processo penal brasileiro e germânico**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2018.

OECD (2023), **Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Objetivo 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>

PERCEPTIONS OF DEMOCRACY A Survey about How People Assess Democracy around the World. **International IDEA**. ISBN: 978-91-7671-757-8 (PDF). Disponível em <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf>.

HOPPE, Hans-Hermann. **Democracia, o Deus que falhou: a economia e a política da monarquia, da democracia e da ordem natural**. São Paulo. Ed. Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lem Anticorrupção Empresarial**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

Rose-Ackerman, Susan. **Corrupção e governo [recurso eletrônico]: causas, consequências e reforma** / Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka; tradução Eduardo Lessa. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

SIQUEIRA, Guilherme; REIS, Vinicius. **RELATÓRIO PARALELO DA SOCIEDADE CIVIL sobre a implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos) da CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO NO BRASIL**. Transparência Internacional – Brasil, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/implementacao-da-uncac-2022-portugues?_gl=1*tf8mz2*_ga*MTY3MjgyMjExNi4xNzM1NTAxMzI4*_ga_E136MXN2HN*MTczNTUwMTMyNy4xLjAuMTczNTUwMTMyNy42MC4wLjA>.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Portal de e-Governo, Inclusão Digital e Sociedade do Conhecimento, 2006.

Sundfeld, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ª Edição, 2ª Tiragem. Ed. Malheiros. 2014.

SUNSTEIN, Cass R., **Backlash's Travels**. University of Chicago, Public Law Working Paper n. 157; Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review (CR-CL), Forthcoming.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. **Transparência Internacional** - Brasil, 2024. E-book. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2023/>>. Acesso em 10/03/2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Avanços importantes no combate à corrupção estão correndo risco no Brasil**. 20 set. 2022. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/avancos-importantes-no-combate-a-corrupcao-estao-correndo-risco-no-brasil/>>.

UNITED NATIONS NEWS. **The costs of corruption: values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres**. 10 dez. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971>>.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; MOELLER, Uriel. **Acordos no processo penal alemão: descrição do avanço da barganha da informalidade à regulamentação normativa**, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 147, p. 15. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0041863318300899>.

VENTURINI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** Revista de Processo 2016 REPRO VOL. 251, JANEIRO 2016.

VITTORI, Jodi. **Committing to Combat Kleptocracy: A Guide for OGP Members**. Washington, D.C.: National Democratic Institute, 2024. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Vittori_OGP_NDI%20kleptocracy.pdf>.

WILLEMAN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year**. 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.weforum.org/stories/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n/>>.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. **BACKLASH: UMA REFLEXÃO SOBRE DELIBERAÇÃO JUDICIAL EM CASOS POLÊMICOS**. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p. 87-108, jul./set. 2017.