

ESCOLA INSTITUCIONAL DO MPMG
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu: Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público
e Judicialização

GRAZIELE MENDES RIBEIRO

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NAS HIPÓTESES
CONFIGURADORAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO E MUDANÇA INSTITUCIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2021

GRAZIELE MENDES RIBEIRO

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NAS HIPÓTESES
CONFIGURADORAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO E MUDANÇA INSTITUCIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Pós Graduação
Lato Sensu: Especialização em Divisão de Poderes,
Ministério Público e Judicialização da Escola
Institucional do MPMG.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Alkmin Costa Júnior

Belo Horizonte

2021

GRAZIELE MENDES RIBEIRO

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NAS HIPÓTESES
CONFIGURADORAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Pós Graduação
Lato Sensu: Especialização em Divisão de Poderes,
Ministério Público e Judicialização da Escola
Institucional do MPMG.

Prof. Dr. Paulo Alkmin Costa Júnior – (Orientador)

Prof. X. X – (Banca Examinadora)

Prof. X. X – (Banca Examinadora)

Belo Horizonte

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais pela oportunidade ofertada a seus membros e servidores, por meio de um curso com uma temática tão atual e reflexiva.

A todos os professores do curso, que de forma tão brilhante e didática nos apresentaram o mundo da Ciência Política em diálogo com o Direito.

Aos colegas de curso, pela tão rica troca de ideias, experiências e informações.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Alkmin Costa Júnior, que esteve intensamente presente no desenvolvimento desse trabalho. À ele agradeço o incentivo, a paciência e a grande contribuição intelectual sem a qual o desenvolvimento desse trabalho não seria possível.

RESUMO

Por meio da Resolução 03/2017 do Conselho Superior, o Ministério Público de Minas Gerais inseriu o Termo de Ajustamento de Conduta em hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa na esfera de seus instrumentos extrajudiciais de atuação. A mudança, a exemplo de outras já percebidas em outros órgãos do sistema de justiça brasileiro constitui transformação que vai além do reflexo do ambiente externo institucional. O presente trabalho, busca abordar o ganho institucional do Ministério Público de Minas Gerais que a inserção dos TACs em Improbidade Administrativa representou, problematizando como o uso de um instrumento disciplinado inicialmente apenas por meio de regulamentação interna da instituição fortaleceu o Ministério Público mineiro e provocou o deslocamento da instituição no que toca a sua influência política

Palavras-chave: Ministério Público. Termos de Ajustamento de Conduta. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

Through Resolution 03/2017 of the Superior Council, the Public Ministry of Minas Gerais inserted the Term of Adjustment of Conduct in hypotheses that configure Administrative Improbability in the sphere of its extrajudicial instruments of action. The change, like others already perceived in other organs of the Brazilian justice system, constitutes a transformation that goes beyond the reflection of the institutional external environment. The present work seeks to address the institutional gain of the Public Ministry of Minas Gerais that the insertion of TACs in Administrative Improbability represented, problematizing how the use of a disciplined instrument initially only through the institution's internal regulation strengthened the Minas Gerais Public Ministry and provoked the displacement of the institution in terms of its political influence.

Keywords: Public Ministry. Term of Adjustment of Conduct. Administrative Improbability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. AVANÇO DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOBRE A ARENA POLÍTICA	10
1.1. Fatores exógenos que contribuíram para a judicialização da política	10
1.2. Ativismo Judicial	12
1.3. O Ministério Público.....	17
2. TEORIAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	23
2.1. Escolas do Neo-institucionalismo.....	23
2.2. Possíveis deficiências nas teorias neo-institucionalistas	26
2.3. Aplicação das Teorias de Mudança Institucional Endógena ao caso observado no MPMG	34
3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL 36	
3.1. Da Improbidade Administrativa	36
3.2. Acordo de Não Persecução Cível – Disposições Gerais.....	39
3.3. A Regulamentação do Termos de Ajustamento de Conduta nas Hipóteses Configuradoras de Improbidade Administrativa no âmbito do MPMG	40
3.4. A utilização pelo MPMG do Termo de Ajustamento de Conduta em hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa	42
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

Analisar criticamente o meio do qual fazemos parte nos permite evoluir como pessoas e como profissionais, e é nesse contexto que essa pesquisa se desenvolve. Num país onde a Constituição não delimita pontualmente a atuação das agências que prevê e ainda possui consideráveis espaços interpretativos, torna-se importante realizarmos uma análise interna da instituição a que servimos, refletindo sobre seu papel na sociedade e no cenário político atual.

Principalmente a partir dos anos 2000, juntamente com Poder Judiciário, o Ministério Público, com a nova roupagem que lhe conferiu a Constituição cidadã de 1988, vem ganhando destaque institucional, devido principalmente à sua atuação na tutela do patrimônio público.

Uma agência, pensada constitucionalmente como instituição autônoma, adquirindo prerrogativas fundamentais ao exercício de seu papel contramajoritário dentro da estrutura democrática brasileira, foi ao longo dos anos adquirindo características que ultrapassam o limite da autonomia, revelando grande independência institucional.

A ação institucional do Ministério Público se operacionaliza por diversos instrumentos judiciais e extrajudiciais colocados à disposição dos membros. Esses instrumentos, longe de representarem apenas um reflexo dos contextos externos em que as agências estão inseridas, constituem dispositivos de fortalecimento institucional; nesse contexto fica evidenciado que as mudanças institucionais não são movidas apenas por fatores exógenos, sendo relevante considerar os elementos causais que decorrem da interação das instituições entre si, bem como das instituições com os agentes que a compõem.

No tocante à atuação no âmbito da improbidade administrativa, o Ministério Público valia-se do Inquérito Civil para apurar os indícios, e posteriormente da ação civil de improbidade administrativa, que passaria pelo crivo do judiciário. A partir de 2017, no entanto, no Ministério Público de Minas Gerais, o Termo de Ajustamento de Conduta foi inserido como instrumento de resolução consensual de conflitos em hipóteses configuradoras de atos de improbidade administrativa. Nos anos que se seguiram (2018, 2019 e 2020) os números revelam a aceitação e a força do instrumento dentro da instituição.

A presente pesquisa busca demonstrar como a inovação inserida por meio da Resolução 03/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais representou uma mudança institucional endógena no "parquet" mineiro, apresentando dados que revelam o potencial do instituto (positivado posteriormente pela Lei 13.964/2019) como instrumento para que o Ministério Público passe a influenciar mais decididamente em políticas públicas e a contornar a participação do Poder Judiciário nesse processo.

Revisando inicialmente o fenômeno da expansão da atuação do Poder Judiciário e como o ativismo judicial decorreu tanto de fatores causais externos como internos, bem como atenta aos principais fatores de formação da instituição Ministério Público com a configuração que ora conhecemos, pretendemos demonstrar como as instituições integrantes do sistema de justiça se transformaram ao longo dos anos, modificando a posição político- institucional dessas agências e de seus membros no contexto brasileiro.

A arguição das teorias que buscam explicar os fatores causais de mudanças ocorridas nas instituições ao longo dos anos também serão de grande importância na presente pesquisa. Por meio de autores que buscam demonstrar que as agências não são estáticas e que a endogeneidade importa para fins de análise das mudanças; bem como pela investigação do instrumento consubstanciado no Termo de Ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa, com a apresentação de números relativos à utilização da ferramenta institucional desde a sua regulamentação por meio da Resolução 03/2017, evidencia-se o fortalecimento institucional do MPMG e o deslocamento, ao menos em potencial, que o instrumento proporcionou aos membros no que toca à sua influência política.

1. AVANÇO DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOBRE A ARENA POLÍTICA

1.1. Fatores exógenos que contribuíram para a judicialização da política

Para adentrarmos no assunto da mudança institucional dentro do Ministério Público mineiro, importante se faz entendermos tratar-se de fenômeno sincrético aos órgãos integrantes ao sistema de justiça.

A atuação mais proativa dos membros Poder Judiciário influencia diretamente na adoção da mesma postura pelos membros do Ministério Público, uma vez que, pelo desenho constitucional, aquele possui poder de veto sobre determinadas ações deste e, portanto, a adoção de aberturas interpretativas ou mesmo sistema de cooperação entre membros das duas agências geraria fortalecimento e mudança institucional em ambas.

Nas últimas décadas, o protagonismo do Judiciário tem sido objeto de estudo de muitos cientistas políticos. O interesse não se restringe apenas ao cenário brasileiro. Cortes como a americana também tem despertado interesse de estudiosos, que buscam muitas vezes analisar se existe um padrão de comportamento da Corte como um todo e, também, de seus membros individualmente, influenciados por suas ideologias políticas, pressão midiática ou quaisquer outros fatores relevantes para a tomada de decisões.

Com o advento da Constituição de 1988, procurou-se proteger de ataques autoritários o Estado Democrático de Direito que ali surgia. Para tanto, o texto constitucional buscou fortalecer as instituições contramajoritárias, conferindo prerrogativas a seus agentes, objetivando o fortalecimento da democracia.

Garantias inerentes ao funcionamento do judiciário, como autonomia administrativa e financeira, bem como garantias funcionais de irredutibilidade salarial, vitaliciedade e inamovibilidade buscaram proteger a imparcialidade dos membros do judiciário na interpretação da Constituição e o exercício fiel de sua função dentro da democracia brasileira e do sistema de *checks and balances*.

O formato pensado para as instituições visava, pelo desenho constitucional, preservar a divisão de poderes, fundamento da República Federativa do Brasil conferido constitucionalmente. Ao poder judiciário, no exercício de sua função de *judicial review*, caberia

apenas controvérsias decorrentes da interpretação das normas constitucionais e não controvérsias políticas.

Aos poderes legislativos e executivo, por sua vez, que tem seus representantes eleitos pela vontade da maioria da população, caberiam as decisões políticas, criação de legislações, emendas à Constituição, aplicação de políticas públicas.

Além de guardião constitucional, no entanto, o Supremo Tribunal Federal acumulou atribuições de última instância recursal, bem como Tribunal responsável pelo julgamento de determinadas ações em que os acusados possuem foro de prerrogativa de função. Essa última função, somada à ampliação do rol de legitimados para propositura de ações constitucionais, positivada pela Emenda 45/2004, levou ao STF o jogo político, constituindo fator causal exógeno de aumento da judicialização da política.

A constitucionalização de dispositivos substancialmente infraconstitucionais também contribuiu para que discussões que caberiam aos demais poderes da república fossem levadas ao crivo do judiciário, nesse caso representado pelo seu órgão de cúpula, ante sua competência de guardião da Constituição.

Um fator que não pode ser desconsiderado, no entanto, é que em muitos casos há uma preferência dos demais poderes, e, principalmente do executivo, a que determinados temas sejam decididos no judiciário, uma vez que a oposição ou o apoio a determinadas pautas pode gerar perda de votos e é nesse sentido que TAYLOR (2008), faz importante análise do uso do Supremo Tribunal Federal pelos atores políticos como *veto points*.

Observa-se, portanto, que a judicialização da política é a combinação de elementos causais. O contexto gerado pela Constituição de 1988, aliado aos demais fatores exógenos pontuados, contribuíram para que a Suprema Corte brasileira se tornasse palco para discussões de cunho político quando do exercício de seu papel de guardião da Constituição.

Também ao Ministério Público, instituição central dessa pesquisa, a quem a Constituição confere a titularidade da ação penal, a tutela do interesses difusos e coletivos, e as demais funções previstas no art. 129 da CF de 1988 foram conferidas prerrogativas de autonomia financeira e funcional, com a finalidade de garantir uma atuação livre de repressão.

Os fatores exógenos, no entanto, não foram os únicos elementos que contribuíram para a expansão dos órgãos do sistema de justiça. O movimento denominado ativismo judicial, sobre o

qual falaremos no tópico a seguir, e que constitui um dos mais importantes fenômenos de expansão judicial, é fruto, principalmente, de fatores internos de expansão das instituições.

Assim também ocorreu em relação ao Ministério Público. Muito embora o desenho constitucional de 1988 tenha favorecido a instituição, no que diz respeito à autonomias administrativa, financeira e de seus membros, a configuração atual do Ministério Público é resultado da conjugação de fatores externos e internos de mudança.

1.2. Ativismo Judicial

A partir dos anos 2000, observa-se por parte do Poder Judiciário um avanço interpretativo no âmbito de decisões que caberiam aos demais poderes da União. A judicialização da política desencadeia uma postura mais ativa por parte dos membros, principalmente do Supremo Tribunal Federal. O ativismo judicial, como é chamado esse movimento dos atores judiciais que saem da autocontenção para avançarem sobre o campo político, tem gerado uma verdadeira crise de legitimidade dessas instituições contramajoritárias, algo que pode ser muito prejudicial ao regime democrático vigente.

Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, realizado no ano de 2019 pela Fundação Getúlio Vargas já traz dados que apontam neste sentido:

Primeiramente, segundo o estudo realizado, dos três poderes da república, aquele que possui maior confiabilidade ainda é o poder judiciário, sendo considerado o poder que melhor cumpre seu papel dentro da estrutura democrática brasileira. Curiosamente, o único dos poderes cujos integrantes não são escolhidos diretamente pela população é considerado aquele que melhor atua.

Os entrevistados reconhecem, no entanto, que a relação entre executivo, legislativo e judiciário é conflituosa, admitindo, que muito embora, os poderes da república devam ser independentes entre si, não raras vezes há intervenção de uns sobre os outros.

Os entrevistados também entendem que o poder judiciário atua em questões que seriam da esfera de responsabilidade dos demais poderes, avaliando negativamente essa postura, bem como avaliando negativamente também a maneira de indicação dos integrantes do órgão de cúpula do Poder Judiciário. Por fim, o sentimento que os entrevistados mais associam ao poder judiciário é o sentimento de preocupação.

Os dados demonstram claramente a percepção do protagonismo judicial pelos entrevistados, a desaprovação da conduta e a preocupação com os rumos tomados.

A função de *judicial review* do Supremo Tribunal Federal, assim como das Cortes Constitucionais de outras democracias, deve servir como meio assecuratório dos direitos e garantias fundamentais e, portanto, como meio de legitimar a democracia. O mau funcionamento das instituições dentro do Estado Democrático de Direito, ocasionado por fatores externos ou internos destas, pode conduzir à quebra da independência e da harmonia entre os poderes da União. Dentro do STF o que podemos perceber é que a crise de legitimidade pela qual o tribunal passa é ignorada pela maioria de seus membros, que se utilizam muitas vezes de discursos neoconstitucionalistas para legitimar o extrapolamento de suas competências, ao invés de aceitar o problema e buscar o reequilíbrio do sistema constitucional.

A discussão acadêmica resultante de BARROSO (2015) e ARGUELHES (2017), ilustra bem o que queremos dizer.

Em BARROSO (2015), o Ministro do Supremo Tribunal Federal faz sua análise pessoal sobre o papel das Cortes Constitucionais dentro da estrutura de organização das democracias.

O autor traça um caminho histórico, desde as primeiras constituições brasileiras e a falta de efetividade de suas normas, passando pela ditadura de 1964, e as constituições que vigoraram naquele período, legitimando práticas que feriam direitos fundamentais, até a atual situação constitucional brasileira enfatizando como o papel institucional do judiciário foi se modificando ao longo das promulgações de novas constituições e do surgimento de movimentos como o neoconstitucionalismo.

Na atual conjuntura brasileira, o STF exerceria legitimamente três diferentes papéis; a função contramajoritária, exercendo controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes; a função representativa, por meio da qual demandas sociais que não foram atendidas por meio do legislativo podem ser atendidas por algumas decisões da suprema corte; e a função de vanguarda iluminista, por meio de decisões que contribuem para o desenvolvimento social.

Para BARROSO (2015), a Corte seria realmente a instituição mais qualificada para o exercício da função contramajoritária, vez que seus membros não são escolhidos por eleições e que suas decisões devem ser sustentadas por argumentos normativos. A celeuma de como um poder que não é eleito diretamente possui a última palavra sobre a Constituição e sobre os atos

normativos dos demais poderes, portanto, estaria devidamente solucionada pela necessidade da utilização de fundamentação nas decisões judiciais.

Para ARGUELHES (2017), BARROSO (2015) apresenta argumentos conflitantes e é desprovido de parâmetros que nos permitem identificar se a maneira de agir do supremo é ideal. Além disso, o texto encerraria a discussão sobre a "dificuldade contramajoritária", entendendo-a como solucionada e colocando o STF numa posição de isenção aos perigos da independência política institucional.

Muito embora dignos de respeito os argumentos trazidos por BARROSO (2015), a análise dos mesmos, dentro da estrutura da democracia brasileira nos parece um tanto equivocada.

No sistema de governo brasileiro, a corte constitucional surge como instituição contramajoritária responsável por impedir que as maiorias políticas aprovem leis que ignoram princípios constitucionais. O controle judicial, portanto, é legítimo, desde que os atos dos demais poderes contrariem a Constituição.

Instituições como o Supremo tribunal Federal possuem independência política justamente porque suas decisões devem ser tomadas com imparcialidade e independentemente da vontade majoritária, visando a preservação dos princípios constitucionais construídos ao longo da história da nação e hoje compilados na carta magna.

Essa independência porém, não pode e nem deve servir de pretexto para que o judiciário extrapole sua função na estrutura democrática e comece a assumir funções dos demais poderes.

BARROSO (2015) entende como legítimas, além da função contramajoritária do supremo, a função representativa (totalmente antagônica ao desenho institucional do STF, vez que os representantes do povo são aqueles eleitos pelo povo) e a função de vanguarda iluminista.

Dentro da estrutura democrática, esse tipo de visão representa grande perigo. Não se pode dizer que o STF em suas atuações superou a "dificuldade contramajoritária". A "tensão entre independência judicial e democracia", como se pode inferir de ARGUELHES (2017), deve ser objeto de constantes discussões, a fim de que se identifique os problemas na atuação dessas instituições e encontre maneira de superá-los.

Fazendo alusão à ACKERMAN (2006), podemos afirmar, com toda certeza, que não vivemos sob uma democracia monista, onde as decisões políticas tomadas por aqueles legitimamente eleitos não podem ser objeto de controle. Todavia, a atuação das instituições contramajoritárias deve ser cautelosa, a fim de que estas não se desviem das funções que lhes são

inerentes e não coloquem em risco o regime democrático reestabelecido após o período ditatorial brasileiro.

BARROSO (2015) admite o ativismo judicial, vendo na adequada justificação da interpretação realizada o caminho para superar a contenda entre a separação dos poderes e intervenção judicial nas decisões políticas, vejamos o seguinte trecho:

O fato inafastável é que a interpretação jurídica, nos dias atuais, reserva para o juiz papel muito mais proativo, que inclui a atribuição de sentido a princípios abstratos e conceitos jurídicos indeterminados, bem como a realização de ponderações. Para além de uma função puramente técnica de conhecimento, o intérprete judicial integra o ordenamento jurídico com suas próprias valorações, sempre acompanhadas do dever de justificação. Discricionariedade judicial, portanto, traduz o reconhecimento de que o juiz não é apenas a boca da lei, um mero exegeta que realiza operações formais. Existe dimensão subjetiva na sua atuação. Não a subjetividade da vontade política própria — que fique bem claro —, mas a que inequivocamente decorre da compreensão dos institutos jurídicos, da captação do sentimento social e do espírito de sua época.

Outro argumento defendido pelo autor diz respeito a existência de uma “crise de representatividade”. O fenômeno nada mais é que a insatisfação do povo com as decisões políticas tomadas por seus representantes eleitos. Nesse cenário de crise, o Supremo Tribunal Federal assumiria uma função de representação dos anseios populares, sendo beneficiário, portanto, de uma “transferência de poder político”.

Visão similar, no que toca ao Ministério Público é a defendida por ALMEIDA (2012), apud SILVA; SILVA; CASTRO (2018), que acredita ter o Ministério Público com o advento da Constituição da República de 1988 tornado-se um defensor da sociedade:

A Constituição de 1988 (assim como a ampla legislação correlata que lhe seguiu), foi a maior conquista do Ministério Público brasileiro, fato que determinou uma modificação na postura da instituição, deslocando-a da sociedade política, em que exercia papel de órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, em que se assume papel de defensor da sociedade.

A legitimidade para assunção desse novo papel institucional segundo ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO (2014) viria do desempenho dessas funções de maneira satisfatória. Vejamos:

O fato de os membros do Ministério Público não serem, nos termos do modelo constitucional brasileiro, escolhidos diretamente pelo povo, não impede, porém, que a instituição tenha legitimação social. Primeiro, porque o acesso à instituição se dá após disputado concurso de provas e títulos, exigido constitucionalmente; depois, porque a verdadeira legitimação social do Ministério Público deverá advir da sua efetiva e eficiente atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/1988).

Ora, como bem preceitua ACKERMAN (2006), no sistema democrático sob o qual vivemos, a insatisfação do povo com seus representantes deve ser demonstrada durante as

eleições, onde os maus representantes serão punidos com a perda do cargo e os bons representantes serão eleitos novamente.

No período entre as eleições fica reservado ao judiciário apenas a análise de atos políticos que ofereçam risco aos direitos previstos constitucionalmente. Admitir a existência de transferência de poder político ao STF, atribuindo à instituição função representativa é desprezar a separação de poderes constitucionalmente prevista e desviar a instituição da função contramajoritária para a qual foi pensada. Nesse sentido, ARGUELHES (2017) muito bem assevera: “Uma instituição não pode ser, ao mesmo tempo, desenhada de modo a se legitimar por ignorar o clamor popular e por atender a esse mesmo clamor”. O trecho demonstra verdadeiro antagonismo nos argumentos apresentados em BARROSO (2015). Como pode uma instituição exercer dois papéis diametralmente opostos?

BARROSO (2015) busca justificar um Supremo Tribunal Federal que legisla, que não obedece a procedimentos internos, que causa transformações na sociedade civil, sob cunho de exercer, conforme palavras do próprio Ministro, função de “Vanguarda Iluminista”, extrapolando veementemente as funções que lhe foram atribuídas pelo pacto constitucional de 1988.

Nas palavras de ARGUELHES (2017):

A concepção de Barroso coloca os ministros do STF em uma concepção teórica confortável demais, garantindo vários caminhos possíveis, ainda que potencialmente contraditórios para legitimar suas decisões. Mas esses são atores que já possuem um grande poder, e há poucos recursos na democracia brasileira para corrigir os seus eventuais erros. Além disso, dificilmente poderíamos dizer que o STF de hoje é um tribunal tímido, com ideias ultrapassadas sobre o papel da Constituição, por exemplo. Nesse cenário, não seria desnecessário e até arriscado adotar uma teoria que tende a produzir uma legitimação quase automática para as decisões do STF?

COSTA JÚNIOR (2018), nos transmite a mesma ideia ao observar que:

"mesmo com um desenho inicial generoso, e com o acréscimo posterior de novos poderes, nada no texto constitucional permite concluir, sem considerável esforço hermenêutico, que o STF teria poderes para bloquear emendas à Constituição, para interferir em prerrogativas parlamentares sensíveis, para determinar políticas públicas ou para limitar o campo de ação legislativa determinando de modo quase exauriente o que pode o Legislativo fixar caso edite uma lei sobre um dado assunto. E a Corte passou a fazer exatamente isso ao longo dos anos. A expansão dos seus poderes deu-se em boa parte por via endógena, pela agência de membros da Corte especialmente motivados pelo intento de alterar o lugar político do Supremo Tribunal Federal, os quais habilidosamente aproveitaram conjunturas favoráveis e os espaços de interpretação que uma constituição como a brasileira permite para fazer avançar sua visão sobre o papel de uma corte constitucional.

Paralelamente ao comportamento apresentado pelos membros do Poder Judiciário, o Ministério Público, também beneficiado institucionalmente pelo desenho constitucional de 1988, vem assumindo uma postura mais ativa politicamente falando.

Apesar da tentativa de justificação dessa postura ativista na ineficiência das instituições políticas e dos próprios agentes políticos, é preciso avaliar de forma crítica até que ponto esse avanço dos órgãos do sistema de justiça vem causando um desequilíbrio na ordem constitucional vigente e no sistema de *checks and balances* existente no Brasil. Até que ponto a autonomia institucional conferida a essas instituições do sistema de justiça tem permitido que seus membros avancem sobre a seara política, causando constrangimentos a agentes políticos, aproveitando-se de conjunturas críticas favoráveis para agirem de forma calculada, a fim de fazerem valer suas preferências.

Para explanarmos a esse respeito, necessárias se fazem as considerações anteriormente avençadas. Deve-se partir do geral para o individual, considerando-se o sistema de justiça como um todo, a fim de entender como cada uma das instituições que o integram vêm se comportando, considerando-se também que a adoção de uma postura mais ativa por parte de uma induz as demais ao avanço institucional.

1.3. O Ministério Público

Muito embora, conjuntamente com os membros do Poder Judiciário, o Ministério Público venha apresentando comportamento de avanço sobre a estrutura política nacional, ainda são escassos os trabalhos acadêmicos que analisam o fenômeno.

Legislações anteriores à 1988 foram gradativamente ampliando o campo de atuação do Ministério Público no direito brasileiro. O Código de Processo Civil de 1973, por exemplo, trouxe disposições acerca da atuação ministerial nas causas em que houvesse interesse público. Mais tarde, na década de 1980, a Lei 6938/81 conferiu novas prerrogativas à instituição na defesa do meio ambiente.

Mas, não se pode negar, que foi a Constituição cidadã de 1988 que deu ao Ministério Público o destaque institucional existente nos dias atuais. A instituição, já existente anteriormente, mas vinculada diretamente ao Poder Executivo, recebe novos contornos com o

advento da nova Carta Magna. Uma seção própria foi adicionada ao texto constitucional, localizada no capítulo que trata das funções essenciais à justiça.

Há quem atribua o sucesso constitucional do Ministério Público em 1988 ao lobby realizado pelo Conamp (Conselho Nacional do Ministério Público) quando da assembleia constituinte, mas o contexto histórico da época também foi favorável ao destaque da instituição na Carta Magna. O país, recém saído de uma ditadura militar, tratou de privilegiar em seu texto instituições capazes de representar direitos coletivos e com autonomia administrativa e funcional suficientes para exercer papel contramajoritário.

O modelo de Ministério Público adotado pela Constituição brasileira foi um modelo de Ministério Público autônomo. Nesse modelo, a instituição não está subordinada ao Poder Executivo, seus membros são recrutados por meio de concursos públicos, e além da função precípua de entidade estatal responsável pela ação penal, a instituição exerce fiscalização sobre o cumprimento das legislações brasileiras pelos governos e indivíduos e a atribuição de fiscalizar burocratas no exercício de suas funções políticas.

A delegação de grandes poderes à determinada instituição, no entanto, traz consigo a necessidade de controle da atuação dos membros da mesma. No que toca aos membros dos poderes Executivo e Legislativo isso não é um problema, vez que estes sofrem accountability diretamente pelos eleitores a cada pleito. Em se tratando dos membros do Judiciário, e na mesma linha, no que toca aos membros do Ministério Público, a questão é um pouco mais complexa.

Na visão de KERCHE (2007) muito embora o sistema brasileiro não tenha delegado poderes "in totum" aos membros do Ministério Público para exercício de suas funções, uma vez que o orçamento da instituição depende de aprovação de políticos e a própria Constituição está sujeita a emendas, houve, ao menos, uma quasi-abdicação em favor da instituição, que sofre a influência de frágeis e deficitários mecanismos de controle institucional, em contraposição ao elevado grau de autonomia que possui.

Nesse ponto, é que podemos analisar se o Poder Judiciário teria o condão de vetar a atuação dos membros do Ministério Público. Quando se trata do Ministério Público enquanto instituição responsável pela ação penal e nos casos de ajuizamento de outras demandas pela instituição, entendemos, numa primeira análise, que sim, uma vez que o Ministério Público apenas acionaria o Judiciário, mas é esse último quem julgaria demanda. Diante da morosidade do Judiciário, no entanto, a resposta ao ajuizamento de uma demanda pode levar anos,

influenciando o jogo político, até mesmo pela repercussão negativa que o ajuizamento de uma ação judicial provoca. Nesse sentido é que KERCHE (1999) exemplifica:

"Imaginemos, por exemplo, a situação de um prefeito processado pelo Ministério Público estadual. A atuação do promotor responsável pelo caso pode não se restringir ao processo junto ao Poder Judiciário. Eventualmente este promotor possui liberdade institucional para acusar o prefeito publicamente através da imprensa. Ora, para um político isto pode ser devastador. A questão é que a ação, neste exemplo, ainda não foi julgada e o prefeito é transformado em culpado perante a opinião pública por um agente do Estado."

O exemplo utilizado pelo autor demonstra de forma muito clara os custos políticos que uma judicialização pode representar para determinados agentes políticos, uma vez que, não é exagerado lembrar, os agentes políticos do executivo e legislativo são "premiados ou punidos" pela sociedade, que exerce o controle das ações de seus representantes por meio de um dos principais instrumentos de accountability vertical, o voto.

E se tem algo que a operação Lava-Jato nos mostrou é que os integrantes do sistema de justiça descobriram como se utilizar do constrangimento público que o processo judicial gera ao ator político, como forma de angariar apoio popular e legitimar a atuação institucional. KERCHE (2007) nos mostra que a estratégia é utilizada até mesmo no âmbito extrajudicial:

Como a condenação por corrupção no Poder Judiciário é bastante complexa, parece que atuar extrajudicialmente constitui uma espécie de estratégia do Ministério Público ou, pelo menos, de uma parte dele. Ao divulgar à imprensa que está investigando um político, este pode ser condenado pela opinião pública sem um julgamento baseado no princípio liberal de que todos são inocentes até que se prove o contrário. Imagine-se uma situação-limite: uma semana antes das eleições, um promotor ou procurador anuncia à imprensa que determinado candidato é suspeito do desvio de dinheiro quando ocupava um cargo na administração pública. Quais são as chances de defesa deste candidato?

Para KERCHE (2007), ainda, o direito de indicar o chefe da organização, colocando no cargo alguém afinado com seus interesses, seria mais uma forma de exercer controle político sobre a instituição.

O Procurador-Geral da República, por exemplo, cargo máximo dentro da estrutura do Ministério Público da União, é escolhido pelo Presidente da República e sujeito à aprovação dos membros do Senado Federal. O escolhido, deve compor os quadros de carreira da instituição, mas de qualquer forma, a escolha cabe, exclusivamente à instituições políticas. A demissão do PGR também é ato de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas também está sujeita a aprovação da maioria absoluta do Senado Federal.

No que toca à escolha do Procurador-Geral de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados, a dinâmica é um pouco diferente. A escolha é realizada pelo Governador do Estado,

dentre uma lista tríplice que lhe é apresentada, fruto da eleição direta dos próprios membros da instituição. A demissão do PGJ nesse caso só poderá ser realizada em caso de aprovação do Legislativo estadual, o chefe do executivo não possui interferência nesse processo.

Alguns aspectos demonstram a fragilidade dessa forma de controle político e são pontuados por KERCHE (2007). Inicialmente é necessário pontuar que dentro da estrutura do Ministério Público existe a independência funcional, portanto, mesmo que o Chefe do Ministério Público esteja alinhada com o interesse político de quem o indicou, isso de forma alguma é garantia de que os demais membros da instituição seguirão a mesma linha de atuação.

Outro ponto importante diz respeito ao envolvimento de diversos atores tanto na indicação dessas chefias, quanto na demissão das mesmas. Em se tratando do Procurador- Geral da República, o *agent* deve agradar tanto ao Chefe do Executivo como aos membros do Senado Federal. No caso da Chefia dos Ministérios Públicos Estaduais, além do Legislativo e do Executivo, o Procurador-Geral deve agir de maneira a agradar também os seus colegas de instituição, vez que é a eleição pelos seus pares é fator essencial no processo de escolha. Assim sendo, KERCHE (2007), sintetiza a precariedade desse sistema de controle:

Em outras palavras, embora a indicação daquele que ocupa a chefia de uma organização seja um instrumento importante para garantir a influência dos políticos sobre uma instituição estatal, isto pode não ocorrer no caso do Ministério Público no Brasil. Primeiro, porque não há um único *principal*. Segundo, porque o cargo não é propriamente de confiança. Terceiro, a organização não é tradicionalmente hierárquica, sendo que o chefe da organização tem poderes internos bastante limitados.

Nas palavras de KERCHE (2018), "A Constituição brasileira de 1988 garantiu autonomia aos promotores, mas buscou gerar uma espécie de *checks and balances* interno ao sistema." O desenho institucional do Ministério Público, portanto, foi feito de maneira a garantir algum controle político sobre a instituição brasileira, diferenciando-a, pois, nesse aspecto do Ministério Público italiano, ao qual o autor se refere como sendo um ministério público "independente".

Em 2013, no entanto, iniciou-se no Brasil um movimento popular de insatisfação com os serviços públicos. Um ano depois, iniciou-se a operação Lava-Jato. A operação, envolvendo grandes e importantes nomes da política brasileira e grandes empresários recebeu destaque midiático e transmitiu à população já insatisfeita a confirmação dos sérios problemas do sistema político brasileiro. Nesse recente contexto histórico, promotores de juízes emergem, angariando o apoio popular, nas palavras de LYNCH (2018);

O ativismo judiciário, ou judiciarismo, expresso pela Lava Jato, passou a representar, aos olhos da população frustrada, uma resposta para promover a renovação das práticas

políticas – resposta que, por óbvio, projetou os próprios juízes e promotores como novos atores políticos, na medida mesma em que “cassavam” políticos profissionais acusados de corrupção.

Sobre o destaque desses atores no cenário político brasileiro, LINCH (2018), ainda observa:

Nos últimos 15 anos surgiu uma categoria nova, a do juiz e a do promotor de justiça que, enrustados no Estado, entendem dever agir no sentido de combater a impunidade política, respondendo apenas à própria consciência iluminada pela Constituição. Por seu perfil ideológico e motivações, os “novos tenentes” são bacharéis ilustrados que, no passado, teriam sido atraídos pela carreira política propriamente dita. Diante das dificuldades opostas pela atual massificação da política, com seu “baixo nível”, porém, esses bacharéis julgaram mais cômodo e eficaz operarem de dentro do próprio Estado, através das instituições e instrumentos judiciais criados pela Constituição de 1988 e fortalecidos no curso das décadas seguintes. Oriunda geralmente da classe média, legitimados intelectualmente pela aprovação em concurso público, e legalmente pelo papel de representantes funcionais da sociedade civil, esses promotores e juízes têm verdadeira ojeriza à política profissional, especialmente os ocupantes de cargos legislativos. Vistos como pragmáticos, incultos e mal-intencionados, os políticos profissionais viveriam exclusivamente da exploração de um eleitorado pobre e ignorante, desprezando as aspirações cívicas da sociedade civil, entendida como “classe universal”. Imbuídos de um idealismo constitucional, os novos tenentes desejam regenerar a “pureza” das instituições constitucionais de 1988, corrompidas pelos políticos “carcomidos”.

Nas circunstâncias acima narradas, segundo KERCHE (2018), o Ministério Público se apresentou diferente daquele projetado constitucionalmente, nas palavras do autor "Houve uma migração, não necessariamente permanente, do modelo autônomo de promotoria brasileira para algo mais próximo do modelo independente encontrado na Itália. Os instrumentos de *checks and balances* internos ao sistema de justiça, entretanto, tornaram-se mais frágeis." Para o autor, legislações aprovadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores, e decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal diminuíram os custos do combate à corrupção no Brasil.

Essas mudanças identificadas no Brasil devem-se, pelo menos em parte, aos três “deslocamentos” experimentados pelo sistema de justiça brasileiro no que diz respeito ao combate à corrupção nos últimos anos (Arantes, 2014). Um dos deslocamentos foi a passagem da esfera civil para a criminal; os promotores, que antes baseavam sua atuação no combate à improbidade administrativa por meio da ação civil, passaram a adotar a ação penal como o instrumento de luta contra a corrupção. Arantes aponta que o uso da ação civil nas primeiras experiências de combate à corrupção posterior a 1988 se impunha porque, diferentemente da ação penal, os promotores não precisavam da autorização de juízes e da dependência da Polícia para conduzir investigações, graças à previsão constitucional de que o inquérito civil é monopólio do MP. Assim, os promotores contornavam a necessidade de uma “triangulação entre os principais atores do sistema” (Arantes, 2014, p. 6) e as dificuldades relacionadas a articular instituições diversas, podendo conduzir suas próprias investigações e atuando com mais liberdade.

Outros dois deslocamentos ainda são apontados pelo autor: A Lei 12.850/13, que autorizou a realização dos chamados acordos de delação premiada e a decisão do Supremo

Tribunal Federal em maio de 2015, reconhecendo, afinal, o poder investigativo do MP na esfera criminal.

Uma nova instituição então se configura. A investigação criminal, agora podendo ser conduzida pelo próprio Promotor de Justiça passa a ser mais utilizada como meio de responsabilização de burocratas. Recursos extrajudiciais de solução de conflitos, que eram utilizados apenas para demandas cíveis, também passam a ser realizados no âmbito da Improbidade Administrativa e das investigações criminais, por meio dos instrumentos do Termo de Ajustamento de Conduta, nas hipóteses configuradoras de Improbidade e do Acordo de Não Persecução Penal, respectivamente.

Ao defender a transposição de um Ministério Público "demandista" para um Ministério Público "resolutivo", GOULART (1998) assim já preceituava:

o modelo demandista deveria ser substituído pelo modelo resolutivo, segundo o qual, na esfera penal o Ministério Público não poderia depender apenas das iniciativas das polícias judiciárias, devendo assumir a direção da investigação criminal, produzindo diretamente as provas da persecução penal e controlando as investigações realizadas pela polícia. Além disso, seria importante que os promotores atuassem de forma conjunta e organizada no combate à criminalidade difusa.

Já na esfera cível, o Ministério Público resolutivo não pode depender de decisões judiciais, devendo buscar a solução direta das questões que contemplem interesses sociais, coletivos e difusos por meio de instrumentos como os procedimentos administrativos e inquéritos civis. Deve buscar esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas antes de propor a ação, procurando ajustar condutas e fazer acordos no sentido da afirmação de valores democráticos e realização prática dos direitos sociais.

A utilização de recursos extrajudiciais pelo Ministério Público, principalmente do TAC de Improbidade, que não demanda qualquer intervenção judicial quando firmado extrajudicialmente, diminui consideravelmente o poder de veto que o Judiciário acaso teria sobre a atuação ministerial.

As transformações descritas revelam um ganho do Ministério Público, no que toca ao acréscimo de instrumentos que acaso explorados permitem uma maior atuação política de seus membros. Utilizando-se de teorias que buscam explicar as mudanças institucionais e que serão apresentadas a seguir, a presente pesquisa buscará analisar, se dentro do Ministério Público mineiro, especificamente, pode-se observar mudança institucional endógena, quando da regulamentação dos Compromissos de Ajustamento de Conduta em casos de improbidade administrativa.

2. TEORIAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

2.1. Escolas do Neo-institucionalismo

Feitas as considerações sobre o avanço dos órgãos do sistema de justiça, importante pontuarmos sobre as escolas que buscam explicar as mudanças institucionais. Algumas teorias tentam ofertar métodos explicativos relevantes para a compreensão dos complexos processos de mudança institucional. Mas essas teorias ainda apresentam alguns desafios aos estudiosos da Ciência Política, quando se trata do neo-institucionalismo.

No que toca ao novo institucionalismo, não se trata de uma única corrente teórica. Na verdade, pelo menos três escolas de pensamento se intitulam neo-institucionalistas: a escola do institucionalismo histórico, a escola do institucionalismo da escolha racional e a escola do institucionalismo sociológico.

As teorias surgem como contraponto ao pensamento behaviorista de que as instituições são estáticas e apenas respondem aos estímulos recebidos, para apresentar visões, cada uma dentro de suas especificidades, da influência institucional na seara política e social. Para os teóricos da escola do institucionalismo histórico, segundo HALL; TAYLOR (2003), as instituições podem ser definidas da seguinte forma:

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais

Buscando responder questões cruciais sobre o comportamento institucional, os teóricos do institucionalismo histórico se mobilizam em torno de dois modelos explicativos sobre o comportamento institucional, sua função e sua sustentação. Ambas as perspectivas, “perspectiva calculadora” e “perspectiva cultural”, visam deslindar uma questão ainda maior sobre as instituições: como estas influenciam o comportamento individual.

Para os adeptos da “perspectiva calculadora” o comportamento institucional é estrategicamente calculado. As influências externas aos atores institucionais fazem com que estes escolham as opções em que se alcance o máximo rendimento dentro de suas predileções. Nesse

sentido as instituições influenciariam o comportamento umas das outras, vez que oferecem mecanismos de previsão quanto à atitude de reação de outros atores estratégicos.

Analisando-se o papel das instituições pela concepção cultural, importante são as lições de HALL; TAYLOR (2003):

“as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.

Nessa perspectiva o comportamento individual não seria necessariamente estratégico, mas guiado pela visão de mundo de cada um e a perpetuação das instituições se daria pelo fato de que muitas dessas instituições já se tornaram comuns, e, portanto, resistentes a ação individualizada.

Por outro lado, analisando-se a manutenção das instituições do ponto de vista da perspectiva calculadora, o indivíduo teria mais prejuízos do que ganho ao não aderir ao modelo institucional. As instituições desempenhariam um importante papel de resolução de conflitos coletivos e se tornariam mais fortes cada vez que assim atuam.

Outro importante ponto sobre o institucionalismo histórico, diz respeito à análise das relações de poder. Para os teóricos dessa escola do neo-institucionalismo, as instituições, distribuem poder de maneira desigual, restringindo o poder decisório nas mãos de certos grupos. Fatores como as “propriedades de cada contexto local”, herdadas do passado também são levados em conta, de modo que as decisões futuras seriam estruturadas com base em “políticas herdadas” ou, ainda, as decisões futuras seriam condicionadas pelas políticas do passado. Sobre essa escola de pensamento, HALL; TAYLOR (2003), nos deixam a seguinte lição:

embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De molde geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as idéias ou as crenças.

A escola do institucionalismo da escolha racional, por sua vez, surgida quando da análise do comportamento institucional do Congresso Norte Americano, utiliza-se de conceitos como “direitos de propriedade”, “das rendas” e “dos custos da transação” para explicar o

comportamento institucional. Quatro propriedades se destacam quando as instituições são analisadas sob o enfoque da escola do neo-institucionalismo da escolha racional.

A primeira propriedade diz respeito ao comportamento estratégico dos atores institucionais, que agiriam de maneira a satisfazer suas preferências. Um segundo ponto analisado por esses teóricos, é que quando agem no sentido de satisfazer suas preferências, os atores institucionais podem acabar produzindo um resultado que não seria o mais satisfatório à coletividade.

Outra propriedade observada pelos institucionalistas da escolha racional diz respeito à influência da expectativa da ação dos outros atores institucionais no cálculo estratégico do agente. O quarto ponto desenvolvido pela teoria da escolha racional, diz respeito ao surgimento das instituições, para esses teóricos o surgimento da instituição em si seria fruto de um arranjo entre os atores interessados. Logo, se a instituição compete com outras e ainda assim se mantém, significa que a sua existência representa mais ganho do que desvantagem para os atores interessados.

Não apresentaremos nessa pesquisa o enfoque dado pelos neo-institucionalistas sociológicos, vez que a discussão apresentada por esta vertente foge ao âmbito de discussões que pretendemos travar nesse trabalho.

Em HALL; TAYLOR (2003), os autores, ao realizarem a comparação entre as escolas apontadas, percebem pontos positivos e negativos em cada uma, no que toca à amplitude das explicações de cada uma para duas questões apontadas pelos autores como sendo essenciais, quando da análise da mudança institucional: a relação entre as instituições e o comportamento e os dos atores políticos, e a explicação sobre a origem, manutenção e modificação das instituições.

A escola do institucionalismo histórico, por exemplo, ao tentar explicar a origem das instituições, chama atenção sobre como instituições já existentes distribuem de maneira desigual o poder aos agentes ou interesses para criação de novas instituições. No que toca à análise da relação entre instituição e comportamento, apresenta enfoques bem completos dessa relação, externalizados por meio das perspectivas "culturalista" e "calculadora". A fragilidade dessa escola, no entanto, estaria na falta de sistematização dos resultados dos estudos desenvolvidos, que expliquem o complexo processo de criação e modificação institucional. Uma melhor compreensão do modo exato pelo qual o comportamento do ator é influenciado pela instituição também é apontado como sendo uma brecha deixada pela escola neo-institucionalista histórica.

A escola da escolha racional possui uma teoria mais robusta de explicação do vínculo entre instituições e padrões de comportamento. Os teóricos desse modelo conseguiram aliar a relevância dos fatores estruturais e dos cálculos estratégicos no processo decisório. A fragilidade da teoria, nesse aspecto seria ofertar explicações pouco rebuscadas sobre elementos causais que influenciam o comportamento humano.

Quando se trata de explicar a origem, permanência e modificação das instituições, o institucionalismo da escolha racional foca nas vantagens que as instituições propiciam, bem como nas atividades realizadas por estas. Essa visão, no entanto, só se justifica quando se trata da análise dos motivos pelos quais as instituições se manteriam ao longo do tempo, não explicando adequadamente a origem das mesmas.

Outro aspecto que demonstra a fragilidade do argumento é o fato de existirem instituições que não são eficientes. Ora, se as instituições existentes são as que apresentam maior grau de eficiência para fins de cumprir as atribuições que lhes são inerente, qual a explicação se daria à instituições ineficientes no cumprimento de suas funções?

O alto grau de intencionalidade e "voluntarismo" que a teoria atribui aos agentes, em detrimento da complexidade dos incentivos aos atores e à relevância da distribuição assimétrica de poder entre estes também é alvo de críticas por parte de HALL; TAYLOR (2003).

2.2. Possíveis deficiências nas teorias neo-institucionalistas

As análises acima, embora tenham por objetivo explicar os processos de mudança institucional, apresentam na visão de REZENDE (2012) algumas limitações. O autor vai além do sugerido por HALL; TAYLOR (2003), enquanto estes propõem a comunicação dos elementos de análise das escolas neo-institucionalistas entre si, aquele aponta deficiências, identificando elementos essenciais às teorias de mudança institucional.

Para REZENDE (2012), as teorias tradicionais do neo-institucionalismo consideram apenas os fatores externos de mudança institucional. Nesse sentido a mudança institucional se daria pelo cálculo estratégico dos agentes institucionais, por processos competitivos entre instituições, pela incidência de fatores externos ou por efeitos não intencionais de mudança institucional. As abordagens consideram os fatores exógenos como elementos que dão causa à

mudança institucional, enfatizando que haveria "momentos críticos" que romperiam a estabilidade das instituições.

Na visão de REZENDE (2012), os principais problemas relacionados às teorias tradicionais que visam explicar as mudanças institucionais pairam sobre a questão da atribuição de valor causal aos elementos externos às instituições, deixando de considerar a relevância dos fatores institucionais propriamente ditos, bem como na proposição de estabilidade das instituições para fins de análise do comportamento institucional.

No que toca à centralidade que se atribui aos fatores externos para explicação das mudanças institucionais, observa-se que, deixar de considerar fatores internos à instituição, faz com que sempre se recorra a determinado evento passado para explicar as mudanças ocorridas em determinado tempo.

Para LIEBERMAN (2002), apud REZENDE (2012), três grandes tensões marcam o as teorias tradicionais de mudança institucional:

o excessivo reducionismo, a prevalência da estrutura sobre a agência e a elevada dose de exogeneidade. Modelos institucionalistas são preponderantemente orientados para a análise da ordem e da estabilidade, dos padrões de regularidades, dos processos típicos, com pouca atenção aos complexos processos de mudança a partir das instituições. O desafio reside em como seria possível introduzir variáveis institucionais para dar conta de explicar a ruptura com a estabilidade típica das teorias tradicionais.

As teorias tradicionais, portanto, falhariam ao não atribuir a mudança institucional também a fatores endógenos. PIERSON (2004), apud REZENDE (2012), faz a seguinte proposta:

Pierson (2004) sugere que as fronteiras das abordagens tradicionais para a análise da mudança devem ser expandidas considerando quatro vias: (1) a teoria dos momentos críticos, em que as explicações são fundamentalmente associadas à ação de choques externos; (2) teorias que supõem a maleabilidade das instituições, em que a mudança é explicada a partir da ação de *coalizões perdedoras* no processo político;¹³ (3) teorias que enfatizam os aspectos multidimensionais e efeitos de interação, em que a mudança institucional deve ser pensada como decorrência de variáveis associadas aos efeitos de interação (intencional e não intencional) entre as múltiplas realidades; e, por fim (4) teorias que enfatizam a ação de empreendedores de reformas, em que se considera que as mudanças são geradas a partir de agentes políticos capazes de empreender reformas diante dos usuais problemas de ação coletiva.

A premissa de que as instituições se conservam estáticas no tempo também é alvo de críticas. Considerar que as instituições se conservam via de regra estáticas, e que só se transformariam ante a ocorrência de eventos raros que culminariam em rompimento da estrutura burocrática existente até então, é desconsiderar as mudanças que ocorrem no "dia-a-dia" institucional, nas palavras de REZENDE (2012):

A suposição de estabilidade institucional termina por produzir hipóteses de que as mudanças ocorram muito lentamente, sejam eventos raros, ou possuam baixa probabilidade de ocorrência, dada a ação de mecanismos causais típicos, tais como retornos crescentes, *lock-in* e *positive feedbacks*. Legados e sequências dependentes tendem a produzir inércia institucional. Esta importante suposição analítica inibe a compreensão dos efeitos dinâmicos dos legados sobre o comportamento e a ação relativa à formação das preferências dos agentes, a construção das identidades, a ação estratégica e sobre o processo decisório que produz a mudança a partir das instituições.

Uma teoria mais completa de análise da mudança institucional, portanto, deve se pautar na compreensão de que não só os fatores causais exógenos importam quando se analisa o comportamento institucional. As teorias devem levar em conta a combinação variáveis externas e elementos causais institucionais endógenos, para compreender as mudanças que ocorrem por fatores complexos.

Outra dificuldade se apresenta quando da adoção da estabilidade institucional como premissa. Esse enfoque limita a compreensão das mudanças institucionais que ocorrem de maneira gradual, focando apenas nas rupturas drásticas com a estabilidade, que ocorrem nos chamados "momentos críticos". Ao constatar essa possível brecha nas teorias tradicionais da mudança, PIERSON (2004) apud REZENDE (2012), sugere que a análise da mudança institucional centre sua atenção em cinco aspectos:

O autor sugere que possíveis rotas de avanço na análise do problema da mudança devem centrar suas energias em cinco temas: (1) lógica de produção de equilíbrios profundos (*deepequilibria*); (2) mecanismos causais que produzem mudança; (3) efeitos de interação entre múltiplas instituições; (4) mudança gradual; e (5) o desenvolvimento de políticas.

Partindo das fragilidades já apontadas do neo-institucionalismo, três modelos de análise da mudança institucional se apresentam, para tentar aperfeiçoar as análises tradicionais de mudança. São eles: o modelo da mudança quasi-paramétrica, o modelo de mudança gradual e o modelo das ordens múltiplas, respectivamente propostos por Greif (2006), Mahoney e Thelen (2010) e Lieberman (2002).

O primeiro modelo traz inovações no sentido de considerar que as instituições possuem elementos variáveis, em oposição a ideia de estabilidade institucional dos modelos tradicionais. Ao analisar as mudanças a longo prazo, as instituições devem ser consideradas como "quasi-paramétricas", devendo enxergá-las como paramétricas apenas quando da análise de mudanças institucionais em pequenos períodos. O modelo deixa claro, portanto, que devem ser considerados na análise da mudança institucional não apenas a exogeneidade dos elementos, mas também a endogeneidade destes.

Segundo o modelo, a mudança institucional ocorre, quando a conexão entre a forma como os atores se comportam e suas convicções se fragiliza. Nesse sentido, REZENDE (2012), aponta três possíveis cenários, que se observa de acordo com nível de observação das mudanças endógenas pelos atores institucionais:

No primeiro tipo as mudanças quasi-paramétricas são pouco observáveis, incertas e pouco reconhecidas pelos agentes. Nesses casos, os mecanismos podem estar vinculados, de um lado, à disposição dos agentes para enfrentar os riscos e as ambiguidades tipicamente associados aos processos de mudança; de outro, à necessidade de agentes dotados de maior conhecimento do contexto da mudança.

No segundo caso, estão as situações em que os processos de erosão institucional derivam de uma estratégia de abandono radical de antigos comportamentos já que estes passam a ser considerados inadequados no novo contexto. Este tipo de mecanismo está associado diretamente aos casos que normalmente caracterizam os chamados equilíbrios descontínuos (*punctuated equilibrium*), típicos da literatura que enfatiza modelos incrementais no institucionalismo histórico. Tais modelos sugerem que os eventos de mudança sejam considerados *radicalmente desviantes* em relação aos processos estáveis organizados a partir do mecanismo de ajuste marginal.

Por fim, consideram-se as situações em que os agentes observam e compreendem as mudanças e alteram seus comportamentos. Nesses casos, os comportamentos estratégicos pregressos tornam-se progressivamente menos sustentáveis e verifica-se uma mudança institucional intencional e gradual. Novos comportamentos, novos modelos normativos e novas organizações são mecanismos típicos desses casos de reforma institucional, a qual tende a produzir impactos sensíveis na estrutura comportamental dos agentes.

O modelo quasi-paramétrico não descarta por completo a estabilidade institucional, mas propõe a análise também das mudanças ocorridas a longo prazo e do cálculo estratégico dos atores institucionais, quando da ocorrência dos fatores quasi-paramétricos.

No modelo da mudança gradual, o pressuposto básico, segundo REZENDE (2012) "é de que as instituições mudam continuamente e devem ser consideradas a partir de categorias analíticas ligadas ao conflito distributivo diante da alocação de recursos escassos entre múltiplos agentes".

O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010) deixa de considerar a estabilidade das instituições como algo inerente à natureza destas. Ao contrário, essa estabilidade seria gerada pela ação dos atores institucionais, que agem de maneira estratégica na obtenção de recursos e na superação dos conflitos gerados. Mesmo quando se trata da pura aplicação de regras formais, os agentes institucionais encontrariam brechas interpretativas e esses espaços interpretativos possibilitariam a mudança institucional. Nesse sentido, REZENDE (2012), assim assevera:

a ambiguidade típica das instituições gera espaços de interpretação, debate e contestação por parte dos agentes, introduzindo possibilidades para a mudança endógena. Não é o grau de formalização institucional que está associado à ambiguidade e ao problema de implantação das regras. Mesmo quando se trata de executar regras altamente formais, os agentes criam "espaços políticos" de interpretação, abrindo consideráveis lacunas para a

ocorrência de conflitos em torno do significado, da aplicação e das formas específicas de alocação dos recursos; lacunas que permitem a emergência de novos modelos institucionais.

O terceiro modelo, por sua vez, propõe que sejam consideradas as ideias dos agentes políticos como fatores causais de mudança institucional. Os modelos tradicionais, ao considerarem os agentes como elementos da mudança, centram sua análise apenas na interação destes com a instituição e no conhecimento de cada agente político, deixando, de atribuir relevância às "ideias e modelos mentais" dos atores institucionais. Nas palavras de REZENDE (2012) "as ideias desempenham papel decisivo na criação de novos arranjos institucionais e podem iluminar com maior poder explicativo os mecanismos causais envolvidos na produção da mudança". Sobre a relevância causal das ideias na análise da mudança institucional dentro do modelo das ordens múltiplas, REZENDE (2012), assevera que:

A introdução das ideias amplia as chances de os modelos conferirem a natureza multidimensional típica dos fenômenos políticos, bem como permite que os analistas não mais enxerguem as estruturas de preferências e as crenças dos agentes como dadas de antemão. A chave para a interpretação da mudança reside em compreender como as tensões entre instituições e modelos cognitivos podem, em condições específicas, conduzir a reformulação dos incentivos e das oportunidades estratégicas para os agentes políticos.

Para esse modelo, o choque entre os modelos institucionais existentes e as ideias é que teria potencial para produzir as mudanças institucionais. Partindo-se dessa premissa, portanto, as escolas tradicionais do neo-institucionalismo conseguiriam analisar de forma mais adequada os processos de mudança, se expandissem a interpretação dos fenômenos para além do conceito de equilíbrio institucional.

As regras formais existentes possuem espaços interpretativos que permitem a adoção de regras informais pelos agentes políticos para a aplicação daquelas. Os modelos tradicionais analisam as mudanças institucionais considerando apenas os efeitos das instituições formais, fato que limita a compreensão das mudanças em toda sua complexidade, uma vez que é a comunicação entre as dimensões formais e informais das instituições que possibilita o diálogo entre instituições e ideias, de maneira a ensejar mudança institucional.

Partindo-se dessa premissa, elementos causais endógenos gerariam novos equilíbrios institucionais, como explica REZENDE (2012):

O estabelecimento de novos equilíbrios está diretamente associado à construção de estratégias por parte dos agentes, as quais, por sua vez, são frutos da mobilização, da ação coletiva e da barganha. A inovação do modelo proposto está em combinar causas exógenas e endógenas. As mudanças informais representam tipos específicos em que as

mudanças ocorrem endogenamente, isto é, sem a necessidade de alterações substanciais nos arranjos existentes a partir da construção de maiorias absolutas no plano político.

Partindo da análise dos modelos de aprimoramento da análise das mudanças institucionais apresentados anteriormente, REZENDE (2012) propõe uma tipologia que indique os elementos necessários à construção de teorias institucionais da mudança. Segundo o autor:

"A tipologia parte da suposição básica de que as instituições devem ser "consideradas" a partir de categorias analíticas geradas na interação dinâmica em dois níveis: o primeiro relacionado com elementos gerados na interação entre agência e instituição; o segundo, diretamente ligado à interação entre as instituições.

O modelo interacionista sugere que as teorias institucionais considerem as instituições a partir de efeitos dinâmicos (intencionais e não intencionais), produzidos na interação continuada entre os agentes e as instituições. Essa ideia contrapõe-se a concepções estáticas, em que as instituições ditariam as regras do jogo, criando o equilíbrio necessários para a distribuição de recursos e oportunidades para os agentes. Ademais, essa proposta amplia o campo de visão para além das interações entre os agentes e suas escolhas estratégicas, como propõe a teoria da escolha racional. Uma interpretação institucional da mudança no novo institucionalismo histórico deve levar em conta categorias e conceitos associados aos efeitos dinâmicos das interações não só entre agentes e instituições, mas também entre as próprias instituições".

A tipologia apresentada pelo autor não indica qual a teoria mais adequada para análise das mudanças institucionais. Ao invés disso, busca apontar os elementos causais indispensáveis às novas teorias institucionalistas. Os modelos anteriormente analisados já nos mostram que uma investigação mais completa dos fenômenos institucionais deve levar em conta tanto os elementos exógenos, como também os elementos endógenos às instituições. Nas palavras de REZENDE (2012):

as instituições não estão restritas às noções convencionais – por exemplo, regras do jogo, equilíbrios –, e que os analistas, portanto, devem considerar um amplo espectro de variáveis relevantes na dinâmica da produção das mudanças, incluindo agentes, cultura, tensão, ação coletiva e, sobretudo, a imprevisibilidade daí gerada.

MAHONEY; THELEN (2010), apud COSTA JÚNIOR (2018), ao tratarem do tema da mudança institucional, pontuam alguns tipos:

A Conversion, que ocorre "quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas a sua interpretação e implementação ocorrem de novas formas, a partir da ação de atores que exploram os espaços criados pelas ambiguidades que são inerentes a qualquer instituição."

"Os autores também se referem a outras formas de mudança institucional: a) *displacement*, que ocorre quando regras em vigência são substituídas por outras novas; b) *layering* acontece quando novas regras são sobrepostas a outras já existentes, modificando os meios pelos quais as regras originais estruturavam o comportamento esperado; e c) *drift*, caracterizada quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas há uma mudança em seu impacto como resultado de alterações em contexto externo às instituições. As mudanças por *displacement* tenderiam a ocorrer em contextos políticos em que há baixo potencial discricionário na interpretação e/ou implementação da legislação e, por outro lado, não existe uma forte possibilidade de

exercício de poder de veto. O *layering*é mais esperado em contextos com baixo nível discricionário e forte poder de veto. Por fim, o *drift*é esperado em contextos com alto nível discricionário e atores com forte poder de veto."

Os complexos processos de mudança institucional, portanto, só podem ser interpretados de maneira correta, se conjugados os elementos causais adequados e a maneira como estes elementos produzem as mudanças observadas. No mesmo sentido, ARANHA; FILGUEIRAS (2016), observam a importância de que além dos fatores exógenos, sejam também considerados os fatores endógenos quando da análise das mudanças institucionais:

"Se, por um lado, a explicação do processo de mudança institucional se pauta em fatores exógenos, por outro lado, ele pode ser explicado, também, por fatores endógenos, em que os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais (Mahoney; Thelen, 2010). Os agentes interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos, modificando a distribuição de poder. O conflito político decorre da distribuição e mobilização de recursos e gera o processo de mudança. Ou seja, importa compreender o modo segundo o qual os agentes interpretam a alocação de recursos políticos e desencadeiam internamente às instituições o processo de mudança institucional, seja no sentido de manter o *status quo*, seja no sentido de proporcionar rupturas. A ambiguidade e o conflito em relação à distribuição de recursos gera um espaço de interpretação e debate sobre as regras institucionais. Quanto maior essa ambiguidade, maior o espaço de contestação por parte dos agentes, criando um contexto favorável para a mudança endógena das instituições. O grau de formalização das regras não impede o conflito distributivo, fazendo com que os agentes adiram menos às regras vigentes, o que implica a mudança institucional (Mahoney; Thelen, 2010)".

O Brasil, país socialmente amplo e díspar no final dos anos 80, passou de um cenário de ausência de instituições de accountability horizontal para um processo de desenvolvimento dessas instituições e fortalecimento das mesmas, a fim de garantir a preservação de direitos. Recém saído de um governo ditatorial, o país não contava com instituições de accountability horizontal. Com a volta da democratização e a realização do processo constituinte, fez-se a opção por escolhas que promovessem as condições básicas para o retorno da poliarquia. Nesse contexto, há um fortalecimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de accountability horizontal.

Esse processo de mudança institucional, foi desencadeado tanto por fatores exógenos, quanto por fatores endógenos. Como fatores exógenos, a própria constituição de 1988, que acrescentou novas regras, rotinas e recursos às instituições de accountability; escândalos de corrupção, que a medida que foram sendo desvendados geraram o fortalecimento dessas instituições e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite maior controle das burocracias brasileiras, constituíram conjunturas críticas que favoreceram o fortalecimento das instituições de accountability horizontal.

Quanto aos fatores endógenos, as mudanças na organização das instituições de accountability horizontal, bem como a maior autonomia concedida aos agentes institucionais contribuíram para a criação do desenho institucional que temos atualmente.

O desenho constitucional das instituições foi de suma importância para o processo de redemocratização do Brasil. A existência e manutenção das instituições é essencial para garantir a manutenção do jogo político nas democracias, evitando-se a perseguição aos governantes anteriores, a perda de influência da oposição e garantindo-se que aqueles que hoje formam a oposição tenham chances reais de ascender ao poder em um momento posterior, pela via da eleição.

Além desses fatores externos apontados, que contribuíram para inflar as instituições contramajoritárias, como bem destaca COSTA JÚNIOR (2018), a abstração dos dispositivos constitucionais geram espaços interpretativos para ação dos atores institucionais, pelo menos daqueles atores que compõem o sistema de justiça:

da nova ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo um novo desenho institucional para o Supremo Tribunal Federal. O tema já foi bastante explorado na Ciência Política brasileira, que converge para o entendimento de que esse desenho foi obra de um conjunto de ações de diversos atores políticos e sociais. Ela também converge para o **reconhecimento de que as características do texto constitucional, extremamente analítico e rico em expressões de sentido fluido, abrem uma larga via de ação para a Corte.**

Muito embora toda a relevância das teorias tradicionais e neo-institucionalistas de mudança institucional, é preciso, considerar a relevância das instituições em si, bem como, a influência do comportamento dos atores no contexto da mudança institucional. Em se tratando do Supremo Tribunal Federal, COSTA JÚNIOR (2018), conseguiu demonstrar empiricamente a percepção por parte dos Ministros, e a depender das circunstâncias, a utilização das ferramentas institucionais que possuem para avanço sobre a seara política:

O STF, como procuramos demonstrar, por vezes induz conscientemente ao processo de judicialização da vida política. O STF, como procuramos demonstrar, pode escolher concepções de hermenêutica constitucional muito discrepantes, quanto seu resultado final, sobre o papel da Corte na arena política. O STF, como procuramos demonstrar, pode ter uma composição mais deferente ao poder político, ou pode ter também uma composição com Ministros que reivindicam para a Corte o discutível papel de Poder Moderador, o exercício de uma função representativa ou ainda uma missão "iluminista" de "empurrar a História". O STF, por seus Ministros, usou episodicamente de seus recursos institucionais estratégicos para influir de modo determinante em disputas políticas que definiram a nossa História. Essas ações importam. Elas ajudaram a definir o papel do STF na arena política. E todas elas guardam um forte componente endógeno.

No que toca ao Ministério Público e seus agentes, será possível aferir comportamento similar? Os membros do Ministério Público, que lado a lado como os membros do Poder Judiciário tanto ganharam destaque midiático nos últimos tempos, também agem estrategicamente, aproveitando-se dos contextos políticos e dos recursos que lhes são disponibilizados para avançaram sobre a arena política?

A partir da análise empírica do instrumento extrajudicial consubstanciado no termo de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradores de improbidade administrativa e sua utilização pelo Ministério Público de Minas Gerais para resolução de conflitos de improbidade administrativa, a presente pesquisa pretende avaliar se foi possível perceber um ganho institucional do *parquet* mineiro, verificando-se alguma espécie de mudança institucional resultante da própria instituição em si e não apenas de fatores externos.

2.3. Aplicação das Teorias de Mudança Institucional Endógena ao caso observado no MPMG

Considerando-se que, conforme bem observa REZENDE (2013) "A ação política é estudada fundamentalmente a partir de um duplo nível: o estratégico, e, mais profundamente, na mudança das regras do jogo, i.e., da mudança das instituições", a implementação do instrumento extrajudicial objeto de análise dessa pesquisa revela uma mudança institucional a partir da própria instituição.

Segundo o modelo de análise das mudanças institucionais apresentado por GREIF; LAITIN (2004) e GREIF (2006) "entender os processos de mudança endógena depende fundamentalmente de analisar os diversos mecanismos pelos quais as instituições se reforçam e se estabilizam".

A importância de se analisar a mudança impulsionada pela publicação da Resolução 03/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais encontra nessa afirmação a sua justificativa. Os Termos de Ajustamento de Conduta em hipóteses configuradoras de Improbidade, constituem ferramenta que representa um ganho institucional muito significativo, fortalecendo o Ministério Público em comparação às demais instituições, à medida em que a titularidade para a investigação, para a realização do acordo e para a fiscalização do cumprimento das cláusulas e posterior arquivamento da contenda, pertencem à mesma instituição.

No caso apresentado, a possibilidade conferida aos membros do Ministério Público de iniciar e finalizar um procedimento de apuração de improbidade administrativa dentro da própria instituição, revela um deslocamento institucional no que toca ao lugar político ocupado pelos membros do Ministério Público.

Por essa razão, e também pelos números que serão apresentados mais adiante, o Termo de Ajustamento de Conduta, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, pode ser considerado ferramenta de fortalecimento institucional.

Nesse contexto, valendo-se do modelo adotado por MAHONEY e THELEN (2010), seria possível um enquadramento dos membros do Ministério Público como agentes subversivos. Sobre esse tipo de agente REZENDE (2015) assim diz:

Os subversivos representam agentes que buscam reformar uma instituição, mas, ao mesmo tempo, não buscam quebrar as regras existentes e optam por gerar processos de mudança pela via do adensamento, alterando as regras existentes sem, entretanto, alterar sua lógica fundamental.

Segundo REZENDE (2015) "O adensamento institucional envolve efetivamente a possibilidade de os agentes transformarem as regras do jogo utilizando modificações como emendas e alterações/revisões nas regras institucionais vigentes."

A edição da Resolução 03/2017 pelo Ministério Público de Minas Gerais, quando a Lei de Improbidade Administrativa ainda vedava a solução consensual de conflitos daquela natureza, modificou a instituição, mas em momento objetivou alterar seus princípios, ao contrário, acrescentou à instituição uma nova ferramenta de tutela do patrimônio público e combate à corrupção.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

3.1. Da Improbidade Administrativa

Para adentrarmos no instrumento de análise da nossa pesquisa, importante se faz trabalharmos o tema da Improbidade Administrativa, vez que constitui um dos principais meios da atuação ministerial quando se trata da tutela do Patrimônio Público, e que os instrumentos analisados nessa pesquisa são utilizados para o saneamento de apurações sobre o tema.

Muito embora sua inserção como princípio constitucional a partir de 1988, legislações anteriores já davam tratamento ao tema, prevendo sanções aos atos que hoje se adequam ao conceito aqui trabalhado.

O Decreto-Lei nº 3.240/41, por exemplo, "Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros". No mesmo sentido o Art. 141, § 31 da Carta Constitucional de 1946 quando preceitua que "A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica". Anos mais tarde, promulga-se a Lei 3.164/57, para fins de regulamentação do dispositivo constitucional, que foi complementada pela Lei 3.502, promulgada no ano seguinte.

Em 1967 a nova Constituição, em seu artigo 150, § 11, com redação dada pela Emenda Constitucional 14/1969, dispunha que:

Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. **Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.**

Nos anos que se seguiram, no entanto, houve a aplicação dos dispositivos das Leis 3.164/57 e 3.502/58, recepcionadas pelo novo texto constitucional, ante a não promulgação de nova Lei sobre a matéria.

Finalmente com o advento da Constituição de 1988, a Improbidade Administrativa aparece em diversos dispositivos. Desde princípio Constitucional que vincula os agentes públicos (Art. 37, *caput*) e requisito para propositura de Ação Popular, quando da não observância (5,

LXXIII) até a previsibilidade de sanções pelos atos improbos, previstas nos artigos 37, parágrafo 4º e 15, inciso V. Em 1992, ante a eficácia limitada do disposto no Artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, promulga-se a Lei de Improbidade Administrativa.

A nova legislação "dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes políticos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta, autárquica ou fundacional e dá outras providências".

Os dispositivos legais que tratam da improbidade administrativa não são tão esclarecedores quando se trata da natureza jurídica do ilícito previsto de improbidade.

A parte final do art. 37, § 4º revela que as sanções aplicáveis por atos de improbidade administrativa não impedem a propositura de ação penal concomitante. Logo, sob pena ferir o princípio do "no bis in idem", a sanção decorrente de ato improbo não tem natureza de ilícito penal.

No que toca a seara administrativa, os atos de improbidade perpetuados por servidores públicos correspondem a ilícitos previstos nos Estatutos destes. Assim sendo, é obrigação da autoridade quando do conhecimento do ato, instaurar o procedimento administrativo correspondente, para fins de aplicação das sanções previstas. Além disso, as sanções da Lei de Improbidade Administrativa podem também ser aplicada à particulares, sobre os quais, a Administração Pública não exerce poder disciplinar. Portanto, as sanções previstas na Lei 8.429/92 também não constituem sanções administrativas.

DI PIETRO (2018), sobre o tema assim preceitua:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Muito embora a falta de unanimidade sobre a natureza jurídica das sanções, a instrumentalização para responsabilização por improbidade se dá através da Ação Civil Pública, valendo-se da ampliação do rol de bens jurídicos protegidos por meio de ACP, pela qual a Lei 7.347/85 passou ao longo dos anos. O Ministério Público é o principal legitimado para a propositura da ação em tela. Os demais entes previstos no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa também podem propor a ação, devendo o Ministério Público, também nesse caso, atuar no feito, na qualidade de fiscal da lei.

Importante lembrar que a configuração do ato de improbidade administrativa é fruto da combinação de três elementos constitutivos: sujeito ativo, sujeito passivo e o ato que importe dano ao patrimônio público.

O sujeito passivo pode ser qualquer daqueles previsto no art. 1º da Lei 8.429, "entidades da administração direta, indireta, fundacional de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual". O parágrafo único, do mesmo artigo ainda completa:

Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

O sujeito ativo, por sua vez, pode ser tanto o agente público, quanto o particular que concorre para a prática do ato improprio, não sendo possível, no entanto, segundo entendimento do STF o ajuizamento de ação de improbidade administrativa só em face desse último.

O terceiro elemento constitutivo da improbidade administrativa é o ato danoso. Previstos respectivamente nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, trata-se dos atos que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

No que toca a este último importante se faz destacar a necessidade dos elementos subjetivos para a configuração do ato de improbidade administrativa. Ou seja, o agente, se quando da prática do ato não agia com dolo, deve, ao menos, estar agindo com culpa, para que a conduta lhe seja imputada.

Preenchidos os requisitos, e configurada portanto a improbidade administrativa, até o ano de 2019, ao menos legalmente falando, ajuizava-se ação de improbidade administrativa. O artigo 17, § 1º da Lei de Improbidade Administrativa vedava qualquer tipo de transação no bojo de procedimentos de apuração de atos de improbidade. A vedação justificava-se pela natureza do interesse público protegido, sendo decorrência, portanto, do princípio da indisponibilidade do

interesse público. A Lei 13.964, alterou o dispositivo legal, admitindo expressamente a utilização do acordo de não persecução cível nas ações disciplinadas pela Lei 8429/92.

Muitos questionamentos já circundavam a proibição, tanto que o dispositivo legal chegou a ser objeto de questionamento no STF por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5980). Os defensores da revogação da vedação argumentavam que diversas legislações sancionadas após o advento da Lei de Improbidade Administrativa estimulavam a justiça negocial, estando o artigo 17, § 1º ultrapassado e criando empecilho para soluções mais rápidas e efetivas aos conflitos provenientes de atos de improbidade.

Por outro lado os defensores da impossibilidade de transação em hipóteses de improbidade argumentavam que o Ministério Público ou mesmo a pessoa jurídica lesada não poderiam transigir sobre um direito material do qual não são titulares.

Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público publica a Resolução 179/2017, disciplinando no Ministério Público a tomada do compromisso de ajustamento de conduta e dispondo sobre o seu cabimento nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. Desde então, embora ainda vigente a proibição de transação nos casos abarcados pela Lei 8429/90 até o fim do ano de 2019, os acordos já eram firmados pelos Ministérios Públicos.

3.2. Acordo de Não Persecução Cível – Disposições Gerais

Positivado pela modificação do parágrafo 1º, do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei 13.964/2019, o acordo de não persecução cível ou termo de ajustamento de conduta em hipóteses configuradoras de improbidade administrativa foi legalizado no Brasil.

A redação do supracitado normativo legal, que antes da modificação de 2019, vedava expressamente a celebração de “transação, acordo ou conciliação” nas ações de improbidade administrativa, passa então a admitir acordos de não persecução cível.

Antes da lei anticrime, no entanto, por meio da Resolução 179/2017, o Conselho Nacional do Ministério Público já trazia a possibilidade de celebração dos acordos na seara de responsabilização por atos de Improbidade.

Diversos Ministérios Públicos estaduais, foram sucessivamente acolhendo a Resolução do CNMP e disciplinando o instituto no âmbito de seu próprio estado. É o caso dos Ministérios

Públicos dos Estados do Paraná (Resolução 01/2017 – CSMP); Minas Gerais (Resolução 03/2017 – CSMP); Amapá (Res. nº 002/2017, de 28 de março de 2017); Espírito Santo (Res. nº 012/2017, de 19 de dezembro de 2017); Rio Grande do Norte (art. 69, § 2º, da Res. nº 012/2018, de 09 de agosto de 2018); Goiás (art. 49 da Res. nº 09/2018, de 27 de agosto de 2018); Paraíba (Res. nº 19/2018, de 27 de agosto de 2018); e do Rio Grande do Sul (Provimento nº 058/2018, de 18 de setembro de 2018).

A alteração introduzida na Lei 8429/92 pelo pacote anticrime, no entanto, foi de crucial importância no que toca à validade do instrumento, antes disciplinado apenas por meio de Resolução. Mas a falta de regras procedimentais sobre o acordo torna necessária a complementação da legislação por meio de outros atos normativos, destacando-se nesse sentido as Resoluções anteriormente citadas, expedidas pelos Ministérios Públicos Estaduais.

Embora ainda sejam escassos estudos sobre o instrumento, o acordo de não persecução cível pode ser definido como instrumento que visa prevenir o ajuizamento de ação judicial por ato de improbidade administrativa, ou mesmo pôr fim a ações já existentes, casos em que fica condicionado à homologação judicial. Em ambos os casos, na fase judicial ou extrajudicial são estipuladas cláusulas e sanções ao perpetrador do ato de improbidade, a fim de encerrar a contenda de maneira consensual.

No que toca à natureza jurídica do instituto, Pereira (2020), diz o seguinte:

Podendo ser celebrado em matéria de improbidade administrativa, na fase extraprocessual ou no curso da respectiva ação judicial, o acordo de não persecução cível (ANPC) tem natureza jurídica de negócio jurídico, na medida em que depende de clara e livre manifestação de vontade das partes em celebrar a avença, em razão da sua natureza consensual bilateral.

A natureza do acordo nos permite fazer a constatação de que trata-se de faculdade do legitimado propor o acordo, não constituindo o acordo, portanto, direito subjetivo do agente. A análise da conveniência da propositura do acordo, observado sempre o interesse público, será realizada pelo Promotor de Justiça caso a caso. É claro, no entanto, que a solução consensual dos conflitos quando possível deve ser priorizada.

Partindo-se também da premissa de que o acordo de não persecução cível tem natureza de negócio jurídico, a aceitação da proposta por parte do agente improbo também não é obrigatória.

3.3. A Regulamentação do Termos de Ajustamento de Conduta nas Hipóteses Configuradoras de Improbidade Administrativa no âmbito do MPMG

No caso específico do Ministério Público de Minas Gerais, o acordo de não persecução cível foi regulamentado, ainda em 2017, pela Resolução do Conselho Superior do Ministério Público nº 3 e recebeu o nome de Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

Entre as justificativas da Resolução destacamos a menção aos mecanismos de autocomposição implementados pelo Código de Processo Civil de 2015, como meios de superação da forma convencional de resolução de litígios por meio de sentença judicial; as Resoluções 118/2014 e 5/2017, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público, que já sinalizavam no sentido da adoção de métodos de autocomposição; bem como a Lei 12.846/2013, que passa a admitir no direito brasileiro o acordo de leniência. Outras razões são ainda invocadas pelo ato normativo, como o binômio celeridade na solução do conflito e eficiência na tutela ao patrimônio público.

A Resolução 03/2017, é dividida em 4 (quatro) capítulos, sendo: Capítulo I – Das Disposições Gerais, Capítulo II – Das Condições, Capítulo III – Do Conselho Superior do Ministério Público e Capítulo IV – Das Disposições Finais.

Inicialmente, é necessário ressaltar que não há obrigatoriedade de propositura do termo de ajustamento de conduta pelos Promotores de Justiça do "parquet" mineiro. A opção pela oferta do acordo deverá observar se a celebração do mesmo é o meio que melhor atende à finalidade pública. Em caso de propositura do acordo, o agente improbo deve ressarcir o prejuízo causado ao erário e o Promotor de Justiça deve aplicar ao menos uma das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

O Artigo 3º da Resolução 03/2017 CSMP pontua as seguintes condições a serem observadas na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta:

Art. 3º Na celebração do termo de ajustamento de conduta deverão ser observadas obrigatoriamente as seguintes condições: I - cessação do envolvimento do compromissário com o ato ilícito; II - compromisso de reparação integral do dano sofrido pelo erário; III - compromisso de transferência não onerosa, em favor da entidade lesada, da propriedade dos bens, direitos e/ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso; IV - estabelecimento de multa cominatória para a hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas; V - oferecimento de garantias do cumprimento dos compromissos de pagamento de multa civil, do ressarcimento do dano e da transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado.

Além das condições acima descritas, a depender do ato de improbidade praticado e do prejuízo ocasionado, conforme o artigo 4º da Resolução 03/2017, poderão ser estipuladas as seguintes condições:

I - compromisso de pagamento de multa civil, cujo valor avençado não poderá ultrapassar os limites máximos estabelecidos no artigo 12 da Lei n.º 8.429/1992; II - compromisso de não contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por determinado período; III - renúncia da função pública; IV - compromisso de reparação de danos morais coletivos; V - renúncia ao direito de candidatar-se a cargos públicos eletivos, por determinado período.

Outras obrigações podem ser estipuladas no Termo de Ajustamento de Conduta proposto, a depender de cada caso concreto. Os compromissos previstos nos incisos I e II deverão observar os limites estipulados na Lei de Improbidade Administrativa. No que toca à restrição eleitoral do inciso V ficará sujeita a homologação judicial.

O compromisso de ajustamento de conduta poderá ser firmado em qualquer fase da investigação por improbidade, podendo a iniciativa do acordo partir tanto do membro do Ministério Público, quanto do próprio investigado.

Quando firmados na fase extrajudicial, os autos de Inquérito Civil ou Procedimento Preparatório com o Termo de Ajustamento de Conduta serão encaminhados ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá homologar o acordo, rejeitá-lo, ou indicar diligência.

3.4. A utilização pelo MPMG do Termo de Ajustamento de Conduta em hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa

Uma vez estabelecidas as premissas acima, passamos a analisar a importância do instituto do termo de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa nos dias atuais, avaliando sua expressividade numérica dentro do Ministério Público de Minas Gerais.

Para tanto, nos utilizaremos de dados obtidos pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), por meio do preenchimento de formulário pelos próprios membros do Ministério Público, informando a respeito da utilização do novo instrumento de resolução consensual das lides de abrangidas pela Lei 8429/93.

Inicialmente, é necessário salientar, que dentro do Ministério Público mineiro, já em 2017 o instrumento ganhava regulamentação, por meio da Resolução 03/2017, como já mencionado

anteriormente. No ano seguinte à regulamentação, embora ainda não positivado em Lei, foram informados a realização de 91 termos de ajustamento de conduta em hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

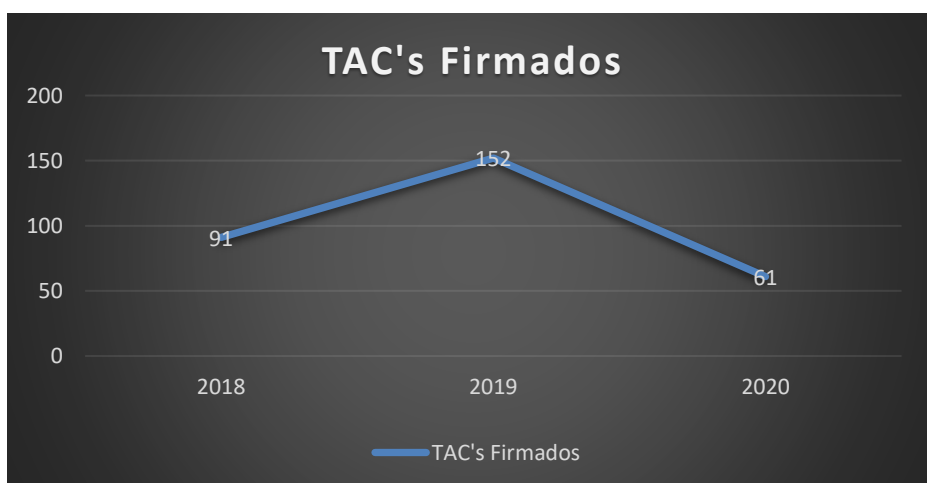
No ano de 2019, o instrumento passa a ser ainda mais utilizado, sendo informada a realização de 152 TACs, um aumento de mais de 80% no número de acordos firmados de um ano para o outro. Um crescimento que demonstra tanto a aceitação do instituto pelos membros do Ministério Público mineiro, quanto a preferência por aqueles que são responsabilizados de que a contenda se resolva por meio de acordo de natureza extrajudicial.

Como já mencionado anteriormente nessa pesquisa, a judicialização de determinada demanda em face de um agente eleito diretamente pelo voto popular possui o condão de ocasionar prejuízos à imagem desse agente, bem como de alterar o jogo político em si, se dessa judicialização resulta uma sentença condenatória, razão pela qual, ao menos no que toca às apurações de improbidade envolvendo agentes políticos, estes optem pela solução consensual do conflito.

O Compromisso de Ajustamento de Conduta na hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa, portanto, se apresenta muito menos lesivo à imagem do agente do que uma judicialização se apresentaria, permitindo grande influência e ascendência do Ministério Público sobre agentes políticos, bem como servidores, empregados públicos e particulares que se relacionam de alguma maneira com os órgãos dos poderes executivos e legislativos.

Sua regulamentação por norma interna da instituição, antes mesmo da positivação do permissivo através da Lei 13.964/2019 representou uma mudança institucional endógena no Ministério Público de Minas Gerais, reconfigurando seu lugar do no cenário político.

O quantitativo de TACs firmados nos anos de 2018 à 2020, seguem representados no gráfico a seguir:



Em 2020, conforme também se infere do gráfico acima, o número de acordos sofre uma redução considerável, apenas 61 acordos foram firmados. A atipicidade do ano de 2020 em questão, marcado por interrupções da atividade e readequação das formas de trabalho nos levaria a crer a princípio que o quantitativo de TACs firmados naquele ano não deveriam ser considerados para fins dessa pesquisa.

Um detalhe, no entanto, chama a atenção: muito embora a redução no número de acordos firmados, o valor em pecúnia ressarcido aos cofres públicos, fruto dos ajustes firmados naquele ano é consideravelmente maior do que nos anos anteriores, algo ao menos três vezes superior que o ano anterior, ressarcido através de um número pelo menos duas vezes menor do que o número de TACs firmados em 2019, conforme se verifica do gráfico a seguir:



Esse dado nos permite inferir, por exemplo, que o Termo de Ajustamento de Condutâncias pouco mais de três anos de utilização foi se aprimorando, o que permitiu sua utilização em casos mais emblemáticos e vultosos, do ponto de vista do valor financeiro, dos atores envolvidos e da visibilidade da atuação institucional.

Corroborando com a hipótese aventada, um único acordo celebrado no ano de 2020, no bojo da ação de improbidade administrativa 0064199-98.2016.8.13.0271, foi responsável pelo ressarcimento aos cofres públicos estaduais da quantia de R\$ 20.998.036,80.

Outro importante dado diz respeito ao momento em que esses acordos foram firmados. Dos 304 TACs informados, conforme se infere da tabela a seguir, apenas 88 foram firmados no

curso de ações judiciais, todos os demais foram fruto de negociações realizadas em procedimentos extrajudiciais do Ministério Público de Minas Gerais.

O TAC foi firmado da forma	Total
JUDICIAL	88
EXTRAJUDICIAL	216
TAC's Totais	304

Uma vez que antes de antes da Resolução 03/2017 todas as demandas em que ficava configurada a improbidade administrativa eram ajuizadas, e que uma ação judicial de improbidade leva, em média 1586 dias para julgamento, segundo dados do CNJ, é relevante notar que a maioria dos Compromissos de Ajustamento de Conduta informados tenham sido firmados em procedimentos extrajudiciais, modalidade que tem reduzida possibilidade de veto, e, portanto, alto grau de discricionariedade.

Não é exagerado lembrar que via de regra¹, quando firmados em sede extrajudicial, a investigação é conduzida pelo Ministério Público, a fiscalização do cumprimento do acordo acaso realizado é fiscalizada pelo próprio órgão de execução, e a confirmação do arquivamento da demanda sujeita-se apenas à homologação do Conselho Superior da própria instituição.

Essa forma, portanto, retira do Poder Judiciário todo o protagonismo que o ajuizamento de uma ação, ou mesmo o firmamento de TAC em ações em curso lhe confere, transferindo ao Ministério Público o controle total sobre a condução dessas investigações de improbidade, sobre a solução consensual ou não dos litígios, e até mesmo sobre o tempo de demora na condução do procedimento, uma vez que o monopólio de determinado instrumento permite o controle de pauta sobre o mesmo.

A concentração de todas as fases procedimentais de uma demanda a uma única instituição tem seus riscos. Como já dizia James Madison, os homens não são anjos e essa é a razão pela qual devem ser controlados. Para o bem ou para o mal o instrumento consubstanciado no Termo de Ajustamento de Conduta nas hipóteses configuradoras de Improbidade Administrativa pode ser usado com as mais diversas finalidades e buscando atender os anseios políticos mais íntimos do agente que o manuseia. Dessa forma, acordos ruins podem ser firmados e nem sempre o interesse público estará sendo atendido.

¹Exceção para hipótese do art. 4º, inc V da Resolução 03/2017 CSMP de Minas Gerais.

Conforme se extrai da tabela abaixo, no que toca aos envolvidos nos acordos realizados pelos membros do Ministério Público de Minas Gerais, observa-se que um total de 170 destes são agentes políticos, sendo portanto, a classe de agentes mais responsabilizada por meio do instrumento do Compromisso de Ajustamento de Conduta em casos de Improbidade Administrativa.

AGENTES ENVOLVIDOS		Total
PJ	Total de Pessoas Jurídicas	40
PF	Agentes Políticos Estaduais	5
	Agentes Políticos Municipais	165
	Servidores Públicos Estaduais	15
	Servidores Públicos Municipais	150
	Empregados Públicos Estaduais	8
	Empregados Públicos Municipais	9
	Demais Pessoas não incluídas nas hipóteses anteriores	67
Total de pessoas Físicas envolvidas		419

Não se questiona aqui se realmente houve a improbidade, a corrupção e malversação de dinheiro público são uma realidade, e os agentes políticos são sim os principais responsáveis pelos atos. O que se problematiza é o potencial de influência no jogo político e em políticas públicas que os Termos de Ajustamento de Conduta em Improbidade Administrativa possuem e o deslocamento político institucional que representam.

A vultosidade da utilização do instrumento, que em apenas 3 (três) anos de utilização ressarcir ao erário a quantia de R\$ 57.378.079,34 (vide tabela abaixo), nos mostra que a utilização da ferramenta pelos membros do Ministério Público deve ser feita de maneira cautelosa, a fim de se evitar uma interferência direta do Ministério Público nos poderes eleitos.

Tabela Estatística Questionário TAC na Improbidade Administrativa	
RESSARCIMENTOS	
5.3-Ressarcimento a Título de Dano Material ao MUNICÍPIO:	R\$24.132.782,83
6.2-Ressarcimento de Dano Material a ADM Pública Direta ou indireta ESTADUAL MINEIRA	R\$6.669.096,42
7.2-Ressarcimento de dano moral coletivo	R\$16.629.449,70
8.3.-Multacivil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta do MUNICÍPIO	R\$3.256.421,79
9.2.-Multa civil, em favor de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ESTADUAL MINEIRA?	R\$6.690.328,60
VALORES TOTAIS	R\$57.378.079,34

CONCLUSÃO

Os Termos de Ajustamento de Conduta firmados em casos em que se configura improbidade administrativa representou mudança institucional endógena no Ministério Público de Minas Gerais, à medida em que sua implementação e regulamentação se deu por meio de ato normativo interno da instituição.

Como os próprios números demonstram, a novidade instrumental introduzida pela Resolução 03/2017 ganhou aceitação e força dentro do Ministério Público de Minas Gerais. O Compromisso de Ajustamento de Conduta nas hipóteses configuradoras de atos de improbidade administrativa conferiu aos membros do Ministério Público uma discricionariedade muito grande quando se trata da responsabilização de agentes políticos por danos ocasionados ao Patrimônio Público.

Se por um lado não se pode negar que a solução consensual de conflitos oferece resultado mais rápido e algumas vezes mais efetivos que a judicialização, por outro lado é preciso que a utilização do instrumento se dê com as cautelas necessárias para que não se transforme em objeto de constrangimento a agentes eleitos.

A presente pesquisa não oferece respostas, apenas apresenta a mudança institucional ocasionada pela introdução no MPMG do instrumento analisado, e demonstra o potencial de interferência na vida política que o mesmo possui. Ao contrário, diversas questões se apresentam: Os membros do Ministério Público conseguem perceber o potencial político do instrumento que tem em mãos? Utilizam-se do mesmo com fins políticos, ou estritamente para resguardar o interesse público? A quem interessava conferir tanto poder aos Membros do Ministério Público, uma vez que a Lei 13.964/2019 positivou o instrumento previsto anteriormente apenas por meio de Resolução? Todas as questões levantadas são objetos fartos para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. **Nós, O Povo Soberano Fundamentos do Direito Constitucional**; Tradução Mauro Raposo de Mello; coordenador e supervisor Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALMEIDA, Gregório de Almeida de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. **Novo perfil constitucional do Ministério Público - Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas**. Manual de NEGOCIAÇÃO E MEDIAÇÃO Para Membros do Ministério Público. ENAM. 2014.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **"Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual"**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos. 2002. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: IDESP, Ed. Sumaré, Fapesp, Educ.
- ARGUELHES, Diego Werneck. **O Supremo que não erra**. 2017. A razão e o voto: Diálogos constitucionais com Luis Roberto. 2017.
- AVRTZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. **A tensão entre a Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira**. 2017. Revista Dados, Volume 60 nº 2. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria**. 2015. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 5 nº especial. 2015.
- BRASIL, **Lei Federal nº 13.964, de 24 de dezembro do ano de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm. Acesso em abril de 2021.
- BRASIL, **Lei Federal nº 8429, de 02 de junho do ano de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providência. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em Abril de 2021.
- COSTA JÚNIOR, Paulo Alkmin. **O continente e as 11 ilhas A mudança institucional endógena e o papel do Supremo Tribunal Federal na arena política**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro**, Associação Brasileira de Magistrados. Fundação Getúlio Vargas e Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, Setembro de 2019.

KERCHE, Fábio. **"Agências Responsáveis pela Ação Penal: Na Fronteira entre o executivo e o Judiciário"**. Fundação Casa de Rui Barbosa. Caxambú 2017.

KERCHE, Fábio. 2009. **Virtude e Limites: autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp.

KERCHE, Fábio. 2018. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional**. Revista Lua Nova, 105.

Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate nos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida ...[et al] Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Conselho Superior. **Resolução 03/2017, de 23 de novembro de 2017**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992). Belo Horizonte: Conselho Superior, 2017. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20171129.PDF>. Acesso em abril de 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. 2015. **Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios**. Ciências Sociais Unisinos. Maio/agosto 2015.

PEREIRA, Leydomar Nunes. **Solução Consensual na Improbidade Administrativa**. Editora Dialética, 31 de agosto de 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. **As Instituições Mudam Endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea**. BIB, São Paulo, nº 76, 2º Semestre de 2013 (publicada em julho de 2015), pp. 33-61.

REZENDE, Flávio da Cunha. **"Da Exogeneidade ao Gradualismo: Inovações na teoria da mudança institucional"**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 27 nº 78 Fevereiro de 2012.

SILVA, Cássio Henrique Afonso da; ABREU E SILVA, CamilaMattarelli de; CASTRO, Francisco Eduardo. **Imagem do Ministério Público brasileiro na imprensa escrita: uma abordagem a partir do jornal folha da São Paulo**. De Jure, Belo Horizonte, Vol 17 I, n. 30, p. (59-85), Jan./jun.2018.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano .2008. **Os partidos dentro e fora do poder: A judicialização como resultado contingente da estratégia política**. DADOS Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 51, nº 4. 2008. pp 825a 864.