



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 100, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4337, de 2023, do Senador Mauro Carvalho Junior, que Altera dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), para dispor sobre a omissão do membro do Ministério Público em propor acordo de não persecução civil ou ajustamento de conduta.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Izalci Lucas

22 de novembro de 2023



PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.337, de 2023, do Senador Mauro Carvalho Junior, que *altera dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), para dispor sobre a omissão do membro do Ministério Público em propor acordo de não persecução civil ou ajustamento de conduta.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 4.337, de 2023, de autoria do Senador Mauro Carvalho Júnior. A proposição visa a alterar a Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), assim como a Lei de Ação Civil Pública – LACP (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), a fim de dispor sobre a omissão do membro do Ministério Público em oferecer, respectivamente, a celebração de acordo de não persecução civil (ANPC) e o termo de ajustamento de conduta (TAC).

De acordo com a justificação, tem-se verificado, com frequência cada vez maior, a situação em que o oferecimento de ANPC ou de celebração de TAC são cabíveis, mas, mesmo assim, o promotor ou procurador – às vezes até por questões pessoais ou político-ideológicas – não oferece sua celebração. Nessas situações, propõem-se que caiba ao Conselho Superior (no caso dos Ministérios Públicos Estaduais ou do Distrito Federal e Territórios) ou à Câmara de Coordenação e Revisão – CCR (no caso do Ministério Público Federal) reapreciar a questão.

Foram apresentadas duas emendas perante este Colegiado; a emenda n.º 1, de autoria do Senador Alessandro Vieira e a emenda n.º 2, de autoria da Senadora Augusta Brito, as quais passam a ser apreciadas.

A matéria foi distribuída a esta CCJ para apreciação em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 93, I, e art. 101, I e II).

II – ANÁLISE

Em relação à constitucionalidade, nada há que se opor ao PL. A matéria é de competência privativa da União, por tratar de direito processual civil (Constituição Federal – CF, art. 22, I), e não há reserva de iniciativa. Sobre a constitucionalidade material, a proposição adapta-se à estrutura constitucional do Ministério Público, harmonizando os princípios institucionais da independência funcional com a unidade (CF, art. 127, § 1º).

Em relação à juridicidade, a matéria tem generalidade e abstração suficientes a justificar sua transformação em norma jurídica, dotada de coercitividade, além de que inova substancialmente o ordenamento jurídico, preenchendo uma lacuna na legislação em vigor. Quanto ao aspecto da regimentalidade, a tramitação tem seguido os ditames do citado art. 93 do RISF, além de ser o texto adequado às regras de boa técnica legislativa (Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998).

No tocante ao mérito, a proposição merece entusiasmado aplauso. Na esfera criminal, o conhecido art. 28 do Código de Processo Penal (CPP) prevê situações em que, da decisão do promotor natural da causa, cabe reapreciação pelo Procurador-Geral (ou CCR, conforme o caso). Tal sistemática, contudo, não é adotada nas ações cíveis, o que faz com que a propositura de ANPC ou de TAC fiquem exclusivamente ao alvedrio do membro do Ministério Público atuante no feito. Ora, desde Montesquieu se reconhece que, por melhor que uma pessoa seja, não deve ela ter poder absoluto sobre algo ou alguém.

Nesse sentido, mostra-se justificável, e até mesmo recomendável, que se aplique a mesma sistemática do artigo 28 do CPP às questões cíveis no âmbito de atuação do *parquet*, especificamente as situações fáticas e relações

jurídicas alcançadas pela Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e pela Lei de Ação Civil Pública – LACP (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985).

Importante garantirmos que a omissão ou recusa do promotor ou procurador de primeira instância em não oferecer o ANPC (Acordo de Não-Persecução Civil) e o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) não seja chancelada ou admitida pela legislação. Definitivamente. Nessas hipóteses, por óbvio, tem o órgão de direção do Ministério Público o dever apreciar o caso concreto a ele submetido e constatada a omissão ou recusa do promotor ou procurador competente, reconhecê-la e determinar a remessa dos autos a outro membro do MP para o cumprimento de determinação superior, por meio de mecanismo similar e simétrico ao artigo 28 do CPP.

Nesse sentido foram apresentadas as emendas n.º 1 e 2 pelos Senadores Alessandro Vieira e Augusta Brito com o escopo de preservar a competência dos membros do *parquet* em atuação na primeira instância, *“assegurando-se aos jurisdicionados na esfera cível, no sistema sancionatório, as mesmas garantias conferidas no processo penal de acessar instância recursal dentro do Ministério Público nas hipóteses em que o membro da Instituição entenda que não cabe fazer acordos”*, conforme bem pontuaram os ilustres parlamentares.

As emendas que merecem ser acolhidas por seus próprios méritos e jurídicos fundamentos. Ainda que competente para apreciar eventual desídia ou ilegal recusa do *parquet* no cumprimento de seu dever funcional, daí não se extrai a competência do órgão revisor ministerial para agir como executor da medida por ele determinada. Em outras palavras, deve permanecer com o membro de primeira instância do MP a competência para elaborar a proposta inicial, analisar condições e, ao fim e ao cabo, celebrar o ANPC e o TAC.

Durante a discussão da matéria, houve consenso entre os Senadores no sentido de que, no caso concreto, ao Conselho Superior ou CCR reconhecer a omissão ou recusa do *parquet* e entender presentes os requisitos para a formulação do acordo ou do ajustamento de conduta, seja o feito remetido a outro promotor e não ao promotor natural, de modo que a tratativa com o MP não seja eventualmente prejudicada ou contaminada por razões de ordem pessoal do promotor originalmente competente.

Com essa medida, busca-se garantir aos cidadãos envolvidos no caso concreto que o acordo de não-persecução civil e o termo de ajustamento de conduta promovido pelo órgão do MP, sob determinação superior, seja o mais justo e razoável possível, a partir das premissas e balizas legais aplicáveis.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 4.337, de 2023, e, no mérito, por sua **aprovação**, acolhendo-se as emendas nº 1 e 2 da CCJ, nos termos da subemenda ora apresentada.

SUBEMENDA N.º 1 - CCJ

(às Emendas n.º 1 e 2 – CCJ)

O art. 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos parágrafos 5º-A e 5º-B assim redigidos:

“Art. 17-B.

§5º-A. No caso de omissão ou recusa do membro do Ministério Público acerca da proposta, análise e celebração de acordo de não persecução civil, seja na fase extrajudicial ou judicial, o investigado pode requerer a remessa dos autos ao Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão, na forma da legislação de cada Ministério Público.

§ 5º-B. Na revisão prevista no §5º-A pode o órgão revisor reconhecer a omissão, manter a recusa ou, se entender presentes os requisitos para a formulação do acordo, remeter os autos para outro membro do Ministério Público cumprir a determinação superior”.

O art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido dos parágrafos 6º-A, 6º-B e 6º-C assim redigidos:

“Art. 5º

§ 6º-A.

§6º-B. No caso de omissão ou recusa do membro do Ministério Público acerca da proposta, análise e celebração de ajuste de conduta, seja na fase extrajudicial ou judicial, o investigado pode requerer a remessa dos autos ao Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão, na forma da legislação de cada Ministério Público.

§ 6º-C. Na revisão prevista no §6º-B pode o órgão revisor reconhecer a omissão, manter a recusa ou, se entender presentes os requisitos para a formulação do ajustamento de conduta, remeter os autos para outro membro do Ministério Público cumprir a determinação superior”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 22/11/2023 às 10h - 49ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA		4. GIORDANO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. ALAN RICK	PRESENTE
JADER BARBALHO		6. IZALCI LUCAS	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCELO CASTRO	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	9. CARLOS VIANA	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. IRAJÁ	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	PRESENTE
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	PRESENTE
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS		3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

JAQUES WAGNER
LAÉRCIO OLIVEIRA
WILDER MORAIS
SORAYA THRONICKE



Relatório de Registro de Presença

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 4337/2023 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
SERGIO MORO	X			2. EFRAIM FILHO			
MARCIO BITTAR				3. PROFESSORA DORINHA SEABRA			
EDUARDO BRAGA				4. GIORDANO			
RENAN CALHEIROS				5. ALAN RICK			
JADER BARBALHO				6. IZALCI LUCAS	X		
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. MARCELO CASTRO			
MARCOS DO VAL	X			8. CID GOMES			
WEVERTON	X			9. CARLOS VIANA			
PLÍNIO VALÉRIO				10. ZEQUINHA MARINHO			
ALESSANDRO VIEIRA	X			11. JAYME CAMPOS	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ				1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL				2. IRAJÁ			
OTTO ALENCAR	X			3. VANDERLAN CARDOSO			
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO				5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO	X			6. PAULO PAIM	X		
ROGÉRIO CARVALHO	X			7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO				8. TERESA LEITÃO			
ANA PAULA LOBATO	X			9. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO	X			1. ROGERIO MARINHO			
CARLOS PORTINHO	X			2. EDUARDO GIRÃO			
MAGNO MALTA				3. JORGE SEIF			
MARCOS ROGÉRIO				4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. TEREZA CRISTINA			
ESPERIDIÃO AMIN				2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO	X		

Quórum: TOTAL 16

Votação: TOTAL 15 SIM 15 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 22/11/2023

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 4337/2023)

NA 49ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO E AS EMENDAS NºS 1 E 2, NOS TERMOS DA SUBEMENDA Nº 1-CCJ, RELATADOS PELO SENADOR IZALCI LUCAS.

22 de novembro de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania