

NOTA TÉCNICA N.º 18/2015/CONAMP

Proposição: PLS 233/15 – Inquérito Civil

Ementa: - Dispõe sobre o inquérito civil, sobre procedimentos administrativos correlatos a cargo do Ministério Público para a colheita de provas e sobre as peças de informação, previstos na Constituição Federal, art. 129, incisos III e VI, e na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, arts. 6º, inciso VII, e 8º. Regulamenta a instauração e a tramitação do inquérito civil no âmbito dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, bem como a requisição e o recebimento de documentos e informações para instruir outros procedimentos administrativos de sua competência.

Relator: Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES)

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), entidade representativa de mais de 16 (dezesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público brasileiro, membros do Ministério Público dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de colaborar para o bom evoluir do processo legislativo, vem externar o seu posicionamento a respeito das premissas equivocadas e das graves consequências jurídicas e sociais que poderão advir de eventual aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 233, de 2015, que pretende regulamentar *“a instauração e a tramitação do inquérito civil no âmbito dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, bem como a requisição e o recebimento de documentos e informações para instruir outros procedimentos administrativos de sua competência”*, em conformidade com os argumentos e fundamentos a seguir expostos.

O PLS 233, embora pretenda regulamentar esse importante instrumento de investigação, certamente influenciado pelo desejo de promover o adequado funcionamento das instituições e dos serviços oferecidos ao público, acabou por produzir normas que certamente inviabilizarão a regular investigação civil, com graves consequências para a sociedade.

De início, convém registrar o Ministério Público sempre defendeu a necessidade de regulamentação do inquérito civil. E tal constatação não decorre de nenhuma avaliação subjetiva das entidades de classe, mas sim da simples verificação da existência de inúmeros regulamentos expedidos pelos diversos ramos da Instituição, sempre com o objetivo de criar mecanismos de controle das investigações. Não é por outra razão que está em pleno vigor a Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Portanto, o que motiva a apresentação da presente nota técnica não é a regulamentação da matéria, mas sim como está sendo apresentada. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que a CONAMP está à disposição dos parlamentares para promover as discussões necessárias ao aprimoramento do texto. Para tanto, é necessário um debate



sério e cuidadoso das peculiaridades dessa importante ferramenta a serviço da sociedade. Ouvindo os diversos setores do Ministério Público e da sociedade civil, que manejam e se utilizam cotidianamente desse instrumento, será possível promover um estudo aprofundado e seguro do tema, tendo como ponto de partida as diversas sugestões já apresentadas pelos profissionais que atuam na área, inclusive membros do MP e, ainda, as sugestões detalhadas encaminhadas ao relator na CCJ, Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES), pela entidade nacional do MP em outra oportunidade (**em anexo**).

Mas, sem adentrar em um minucioso debate sobre o tema, é preciso, nesse momento, destacar os principais equívocos do projeto de lei. Eles se estruturam em três eixos e podem significar um verdadeiro esvaziamento do inquérito civil, que vem produzindo benefícios para a sociedade, tanto na defesa do consumidor, do meio ambiente, do idoso, da infância e juventude, como na defesa de tantos outros direitos difusos e coletivos, notadamente a defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

Os três eixos seriam o tempo e forma das investigações; a transparência e a publicidade; e, por último, o contraditório no curso da investigação. Esses aspectos são extremamente importantes e podem efetivamente prejudicar a defesa de relevantes bens e valores protegidos pela ordem constitucional.

Em relação ao primeiro tópico, talvez seja a medida mais polêmica e prejudicial adotada pelo projeto. Afinal, foi fixado um prazo peremptório para o encerramento das investigações, que se projeta na realidade independentemente do estágio e da complexidade da investigação, ignorando por completo a gravidade dos fatos. Esse prazo está encartado no artigo 34, sendo de apenas 1 ano. O equívoco é facilmente constatado ao olhar desarmado: se a lei fixa, normalmente, um prazo prescricional de cinco anos, dentro do qual deve ser ajuizada a ação, como defender, aos olhos da lógica e da razão, que a investigação deve ser concluída em 1 ano? O prazo para encerramento das investigações, por comezinha coerência lógica, deve acompanhar o prazo de prescrição para o ajuizamento da ação civil pública correspondente. E o que fazer em relação às ações de ressarcimento ao erário e de defesa ambiental, consideradas imprescritíveis? O Ministério Público deveria ajuizar uma ação temerária, já que impedido de investigar adequadamente?

Não se desconhece a preocupação com uma demora indevida e desarrazoada dos inquéritos civis. Aliás, é justamente por tal razão que prazos são fixados e sua prorrogação é aceita quando efetivamente necessária. No entanto, o encerramento abrupto do inquérito civil pode simplesmente inviabilizar a defesa dos interesses da sociedade, estimulando, no extremo oposto, o ajuizamento prematuro de ações.

O referido preceito, confundindo instâncias de tramitação procedimental, ainda prevê que a autorização para a prorrogação deve ser concedida pelo juiz competente. Além da eventual inconstitucionalidade da regra, ao incluir o Poder Judiciário em fase pré-processual, emitindo verdadeiro juízo de valor sobre o mérito, o que compromete a sua parcialidade, e ainda diante do fundamento constitucional do inquérito civil, previsto no artigo 129, III e que não contempla tal controle, esse comando pode gerar prejuízo ao direito de ação de co-legitimado. Afinal, uma vez que a legitimidade para a propositura da ação civil pública não é exclusiva do Ministério Público, pode o juiz **julgar** ação civil pública proposta por uma associação após ter indeferido o pedido de prorrogação de um inquérito civil?



Nem se alegue que o inquérito civil está imune ao controle jurisdicional: qualquer lesão ou ameaça de lesão poderá ser submetida ao Poder Judiciário, como soe acontecer cotidianamente, com o questionamento, via mandado de segurança, de eventuais ilegalidades na condução das investigações. Isso não significa dizer que o Poder Judiciário deve participar dos atos de investigação ou que todos os atos dessa natureza são medidas de exceção e devem merecer a chancela jurisdicional. Despropositada e descabida, pois, a participação do Poder Judiciário na fase de instrução, o que somente deve ocorrer quando provocado por interessado na preservação dos direitos e garantias constitucionais.

Ainda sobre o procedimento, deve-se destacar, igualmente, o teor do § 5º do artigo 4º do Projeto. Embora as representações anônimas devam ser consideradas com a devida cautela, condicionar a instauração do procedimento preparatório à prévia manifestação do requerido, sob pena de responsabilidade pessoal, é medida que tornará inócua a apuração. Como se apurar se há funcionário fantasma em uma repartição se o servidor deverá ser previamente comunicado? Ou o desvio de materiais de uma Prefeitura? Além, é bom dizer, de preservar o próprio requerido de ter que responder a uma representação anônima, muitas vezes contendo increpações indevidas, pois o próprio membro do Ministério Público pode arquivá-la a partir de simples verificação sumária das informações!

Outra questão a merecer especial atenção no projeto de lei diz respeito à publicidade do inquérito civil. A esse respeito, o projeto de lei pretende criar uma verdadeira "mordaza". Em várias passagens do texto, é limitado o direito constitucional de livre manifestação e o de transparência na prática de atos públicos, como são aqueles praticados na investigação realizada via inquérito civil. Com isso, são igualmente encobertas pelo véu da opacidade as notícias de irregularidades em atos administrativos praticados por agentes públicos no exercício da função. Medidas dessa natureza violam, frontalmente, com o devido respeito, os princípios constitucionais da publicidade e da transparência da Administração Pública. É o caso dos artigos 22, *caput* e seu § 2º, V, 23 e 16, § 18º.

Não se desconhece a necessidade de manter-se uma conduta equilibrada na condução do inquérito civil, buscando a divulgação de informações que sejam úteis para a sociedade, o que decorre da necessária prestação de contas dos atos administrativos, incluindo aqueles de natureza investigativa. O que não se pode permitir é a criação de normas legais que criem amarras tão desarrazoadas que simplesmente impeçam o membro do Ministério Público de prestar qualquer informação ao público, por mais relevante que seja. A utilização de expressões vagas, como "indevido", com a fixação de responsabilidade pessoal para quem venha incidir nesse conceito, e a divulgação de informações que possa acarretar prejuízo ao investigado, consubstanciam tentativa de impedir a circulação da informação, alicerce do próprio princípio democrático. Ou será possível imaginar alguma divulgação que não cause prejuízo ao investigado? A simples existência de investigação em relação a alguma pessoa, seja física ou jurídica, certamente lhe causará prejuízo, mas nem por isso deve ser impedida a circulação da informação. Afinal, a população também tem o direito de fiscalizar a própria atuação do Ministério Público.

Por fim, o projeto de lei partiu da premissa de que o inquérito civil deve observar o contraditório. Tal premissa não encontra apoio na Constituição Federal, como vem se posicionando a doutrina e a jurisprudência, que de forma esmagadora e expressiva consideram o inquérito civil um procedimento inquisitorial. Isso não quer dizer que não possa ser facultado ao investigado o direito de defesa, permitindo que seja ouvido,



apresente provas e busque o esclarecimento dos fatos objeto da investigação. Medidas dessa natureza, à evidência, não se confundem com a obrigatoriedade da realização do contraditório em todas as fases da investigação! Ora, não se pode admitir que as informações contidas no inquérito civil devam ser submetidas à prévia intimação do investigado para a sua validação. A diligência para a verificação da utilização particular de veículos de determinado município dependerá da prévia intimação do investigado!! É isso que se encontra no § 12 do artigo 16. E essa obrigatoriedade consta igualmente de diversos outros preceitos, como os §§ 10 e 11 do citado artigo, no artigo 14 e no já mencionado § 5º do artigo 4º.

O inquérito civil é um mero instrumento de investigação. O seu trâmite e as suas conclusões não acarretam qualquer sanção aos investigados. Caso a questão seja passível de composição, será possível a sua realização. Não sendo cabível ou não obtida, deverá ser ajuizada a competente ação, momento em que, aí sim, devem ser observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Não é demais lembrar que o inquérito civil não apresenta distinção ontológica em relação a investigação criminal. Ao que se sabe, nenhum setor com um mínimo de representatividade na doutrina e na jurisprudência tem defendido que o contraditório e a ampla defesa típicos da ação penal devem ser antecipados para o inquérito policial.

Notem, portanto, que o PLS 233, tal como proposto, promoverá graves prejuízos à utilização do inquérito civil e, consequentemente, à defesa de importantes bens e valores de estatura constitucional.

De se observar, ainda, que a principal finalidade do inquérito civil não é a aplicação de sanções, mas, primordialmente, a de composição de conflitos relacionados a bens, direitos, valores e interesses que necessitam de especial proteção. Sua funcionalidade é a de instrumento de mediação e solução de importantes questões para a sociedade no âmbito extrajudicial.

Pondere-se, ainda, que o Senador Randolfe Rodrigues (REDE/PA) já apresentou algumas emendas que corrigem parte das impropriedades aventadas neste texto e no trabalho em anexo.

Assim, a **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)** vem se manifestar **CONTRARIAMENTE** ao teor do PLS 233/2015, tal qual aprovado na CCJ do Senado Federal. Coloca-se, ademais, à disposição para dialogar e discutir os termos da regulamentação, sempre com o objetivo de garantir os direitos dos envolvidos e a efetividade da proteção almejada pela sociedade.

Brasília, 10 de novembro de 2015


NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente da CONAMP