

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 233, de 2015 – Complementar –, do Senador Blairo Maggi, que *dispõe sobre o inquérito civil, sobre procedimentos administrativos correlatos a cargo do Ministério Público para a colheita de provas e sobre as peças de informações, 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 VIII, e 8º.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 233, de 2015 – Complementar –, de autoria do Senador Blairo Maggi, o qual objetiva disciplinar os procedimentos administrativos investigativos disponíveis ao Ministério Público, com inclusão das peças de informação, do inquérito civil, bem como o termo de ajustamento de conduta, as audiências públicas e as recomendações legais.

O projeto é composto por 42 artigos, assim divididos.

No capítulo I, composto pelos artigos 1º ao 3º, traçam-se os conceitos de inquérito civil e de peças de informação.

No capítulo II, que abarca os artigos 4º ao 6º, delineiam-se os requisitos para a instauração do inquérito civil.

No Capítulo III, que agrupa os arts. 7º ao 11, disciplina-se o procedimento preparatório para o inquérito civil.

A instauração do inquérito civil hospeda-se nos arts. 12 ao 14, amparados sob o Capítulo IV.

No Capítulo V, que aglutina os arts. 15 ao 21, lançam-se as regras de instrução, indicando as vias de produção probatória ao alcance do Ministério Público.

A publicidade dos procedimentos investigativos e as suas restrições estão no Capítulo VI, que envolve os arts. 22 e 23.

Integram o Capítulo VII os arts. 24 e 25, que versam sobre o Compromisso de Ajustamento.

As audiências públicas, as recomendações legais, as incompatibilidades e o encerramento do inquérito civil são objeto, respectivamente, do Capítulo VIII (art. 26), do Capítulo IX (arts. 27 e 28), do Capítulo X (arts. 29 ao 33) e do Capítulo IX (arts. 34 ao 37).

Fecham as cortinas do texto do projeto os artigos 38 ao 42, reunidos sob o título “Disposições Finais”, que não é batizado como um capítulo numerado.

Na justificação, o autor da proposição pondera que, no plano infraconstitucional, o inquérito civil está previsto, genericamente, na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, sem detalhamentos, de maneira que os

membros do Ministério Público acabam escorando-se em contribuições doutrinárias e em regulamentos infralegais para conduzir seus procedimentos investigativos. Acontece que, em um Estado Democrático de Direito, é dever do Estado garantir, por lei, diversas garantias dos indivíduos nesses procedimentos apuratórios. Sabe-se que a mera sujeição de um indivíduo ou de uma pessoa jurídica a um inquérito civil já é capaz de causar constrangimentos e prejuízos jurídicos, o que reforça a necessidade de uma disciplina legal que assegure direitos e a menor gravosidade aos investigados. O autor da proposição relata que colheu contribuições de diversos órgãos e instituições vinculados ao Ministério Público, como a Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais – CNPG.

Apresentada em 22 de abril de 2015, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ na mesma data.

Coube-nos a relatoria da matéria.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

II.1 – Regimentalidade, constitucionalidade e juridicidade

A matéria não apresenta vício de **regimentalidade**. Com efeito, nos termos do art. 101, I e II, alínea do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, bem como

emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre direito civil.

Quanto à **constitucionalidade formal e material**, com exceção dos pontos indicados mais a frente, nada há a opor ao projeto, pois: (a) incumbe à União legislar sobre direito civil, conforme art. 22, inciso I, da Constituição Federal; (b) inexistem vícios de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna; (c) as demais diretrizes constitucionais sobre processo legislativo previstas nos arts. 59 e seguintes da Lei Maior estão sendo respeitadas; e (d) as regras e os princípios constitucionais harmonizam-se com a mudança legislativa ora proposta.

No que concerne à **juridicidade**, é preciso verificar se a proposição atende aos seguintes requisitos: (1) adequação do meio eleito (normatização da matéria via Lei Complementar) para o alcance dos objetivos pretendidos; (2) inovação no ordenamento jurídico; (3) generalidade dos comandos normativos; (4) potencial coercitividade da norma; e (5) compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. No caso, com ressalvas pontuais expostas a seguir, a proposição não esbarra em nenhum desses pressupostos de juridicidade.

II.2 – Mérito e aspectos pontuais de constitucionalidade e juridicidade

II.2.1 – Aspectos gerais

No **mérito**, levando em conta questões específicas de constitucionalidade e de juridicidade, a proposição merece prosperar na forma de emenda substitutiva ao final indicada.

Desde logo, ressalve-se que a via legislativa adotada – Lei Complementar – revela-se adequada, pois a matéria cuida, entre outras questões, de tema reservado a lei complementar pelo inciso VI do art. 129

da Constituição Federal (requisição de informações e documentos). Apesar de as demais questões poderem ser disciplinadas por lei ordinária, não há óbice a que elas sejam veiculadas por lei complementar, pois, no direito constitucional brasileiro, são admissíveis leis complementares com *status* de leis ordinárias nos casos em que a matéria normatizada não é reservada, pela Carta Magna, à lei complementar.

II.2.2 – Das noções gerais sobre ferramentas disponíveis ao MP para a tutela de interesses transindividuais

Uma das atribuições constitucionais mais relevantes outorgadas ao Ministério Público é a tutela de interesses transindividuais, assim entendidos os interesses que superam a esfera meramente individual para alcançar a coletividade. Como se sabe, esses direitos transindividuais são designados como “direitos coletivos” (em sentido lato), de que são espécies os direitos difusos, os direitos coletivos (em sentido estrito) e os direitos individuais homogêneos.

A principal ferramenta disponível ao *Parquet* é a ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, batizada como Lei de Ação Civil Pública (LACP). A legitimidade para a propositura dessa via judicial não é exclusiva do Ministério Público, apesar de essa função ser catalogada como uma de suas funções institucionais pelo art. 129, inciso III, da Constituição Federal (CF) e de ser mencionada e disciplinada laconicamente pela Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993) e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993).

E, especialmente para evitar o manejo banalizado de uma via judicial tão constrangedora e agressiva, o ordenamento jurídico assegurou ao *Parquet* três ferramentas relevantes.

A primeira é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), por meio do qual o *Parquet* consegue obter extrajudicialmente o compromisso do agressor de um direito transindividual para cessar sua empreitada ilegítima e para reparar os danos cabíveis. O TAC está previsto no art. 5º, § 6º, da LACP e no art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). É vedado, porém, em caso de possível improbidade administrativa (art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

A segunda são as Recomendações, por intermédio das quais o Ministério Público notifica entes públicos ou privados com orientação de alinhamento de suas condutas aos direitos transindividuais reputados por ameaçados. Trata-se de mera recomendação, sem caráter vinculante, de modo que o destinatário não tem dever de sujeição. Não há previsão expressa da Recomendação na Constituição Federal, mas ela, por ser uma medida menos rigorosa do que o TAC ou do que a propositura da ação civil pública e por não se vestir de caráter vinculante, é legitimamente inferida da legislação. A Recomendação encontra previsão expressa tanto no art. 6º, XX, da LOMPU quanto no art. 10, inciso XII, da LONMP, além de em leis estaduais sobre o tema relativamente à atividade dos respectivos órgãos do *Parquet* (a exemplo da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo – LOMP/SP, a Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993). No campo infralegal, sói acontecer de os órgãos do Ministério Público locais editarem atos normativos disciplinando o tema, a exemplo do Ato Normativo nº 484 - CPJ, de 5 de outubro de 2006, editado pelo Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de São Paulo.

A terceira ferramenta útil a evitar o ajuizamento açodado de ações civis públicas é o inquérito civil, pela via do qual o Ministério Público pode realizar diligências investigativas necessárias para reunir provas suficientes para a propositura de uma ação civil pública. O inquérito civil evita o ajuizamento temerário de ações coletivas, o que, de certa maneira, poupa a sociedade de esperanças descabidas e isenta os investigados de constrangimentos e transtornos acentuados para se

defender de uma investidura judicial tão drástica. O inquérito civil é procedimento investigativo disponível **exclusivamente** ao *Parquet*, por força do art. 129, III, da Constituição Federal e dos arts. 8º e 9º da LACP. Ela é mencionada, com lacônicas regulamentações, pela LONMP (arts. 10, IX, “e”; 25, IV; e 30) e pela LOMPU (arts. 6º, VII; 7º, I; 38, I; 84, II; 150, I; 171, IV), além de frequentar legislações estaduais (a exemplo da já citada LOMP/SP).

No plano infralegal, para regulamentar a instauração e tramitação do inquérito civil, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, que já foi modificada por outras três resoluções (Resoluções nºs 35, de 2009, 59, de 2010, e 107, de 2014) . Essa Resolução assenta as regras gerais a serem observadas pelo *Parquet* em todas as esferas federativas ao lidar com inquérito civil.

II.2.3 – Do quadro normativo atual acerca do inquérito civil e das peças informativas

O inquérito civil é procedimento que, por sua natureza, implica inegável constrangimento ao investigado e, por isso, deve lastrear-se em uma justa causa, confortada em um razoável arrimo indiciário-probatório. Não se exige, porém, um robusto acervo probatório para sua deflagração; afinal de contas, seu escopo é colher subsídios probatórios mínimos para o manuseio de uma munição mais agressiva, a ação civil pública.

Por essa razão, ao Ministério Público assiste o direito de, antes mesmo da instauração do inquérito civil, adotar diligências investigativas conducentes ao desvelo de infrações a direitos transindividuais, a exemplo do seu direito de requisitar informações (em sentido amplo, o que abrange, pois, documentos) de qualquer organismo público ou particular em prazo não inferior a dez dias, conforme art. 8º, § 1º, da LACP. Pode servir-se de outros expedientes de averiguação, como requisitar condução coercitiva de

testemunhas resistentes, requisitar laudos técnicos de órgãos da Administração Pública, efetuar inspeções, socorrer-se do auxílio de força policial e quejandos (arts. 8º da LOMPU e 26 da LONMP). Esses dados colhidos fora do âmbito do inquérito civil soem ser designados genericamente de “peças de informação” ou “peças informativas”, as quais podem fundamentar não apenas a instauração de inquérito civil quanto também a imediata propositura de ação civil pública (art. 10, IX, “d”, da LONMP, art. 171, IV, da LOMPU).

Essas peças de informação poderão ser suportes para a instauração de um procedimento preparatório destinado a complementar os indícios probatórios antes da instauração do inquérito civil.

Esse procedimento preparatório, embora não seja expressamente contemplado em leis federais, é previsto em atos infralegais, a exemplo da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esse ato normativo fixa ao procedimento probatório a obrigação de autuação, de registros com numeração sequencial, de prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável justificadamente por uma única vez, e de deságue em arquivamento, instauração de inquérito civil ou ajuizamento de ação civil pública (art. 2º, §§ 4º ao 7º, da Resolução CNMP nº 23/2007).

Similar disciplina infralegal se encontra no seio do Ministério Público do Estado do Mato Grosso (Resolução nº 010/2007, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Mato Grosso).

Com mais minudências e algumas regras peculiares, destaca-se a normatização no Ministério Público do Estado de São Paulo (Ato Normativo nº 484, de 5 de outubro de 2006, do Conselho de Procuradores de Justiça). Por exemplo, o prazo para conclusão do procedimento preparatório é, no máximo, de 60 dias, e o do inquérito civil é de 180 dias, prorrogável quando necessário, mediante ato motivado pelo órgão de execução, e precedido “de um relatório circunstanciado acerca das

providências já tomadas e daquelas ainda em curso” (parágrafo único do art. 24 do referido ato normativo do *Parquet* paulista).

No âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), esse procedimento preparatório ao inquérito civil ora é batizado de Procedimento Preparatório (PP) – conforme art. 1º da Resolução nº 66, de 17 de outubro de 2005, do Conselho Superior do MPDFT (CSMPDFT) –, ora de Procedimento Investigativo Preliminar (PIP) – consoante art. 7º da Resolução CSMPDFT nº 27, de 12 de novembro de 1997.

II.2.4 – Diretrizes na análise da proposição

Realmente, em razão da falta de legislação federal com mais detalhes sobre os meios investigativos disponíveis ao *Parquet* na tutela de direitos transindividuais, o Senador Blairo Maggi apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 233, de 2015 – Complementar, que trata do inquérito civil e de procedimentos correlatos.

Muito embora a disciplina do Inquérito Civil e dos procedimentos administrativos correlatos na LACP pudesse ser nela inserida, achamos por bem, já que se tratam de procedimentos que visam a formação da convicção do Ministério Público, portanto anterior à propositura da Ação Civil Pública, manter o contorno proposto pelo Autor, de lei especial, tratando apenas de tais procedimentos.

Alerte-se, outrossim, para a impossibilidade de modificação das leis orgânicas do *Parquet* (LONMP e LOMPU) na presente via legislativa, pois a iniciativa para projetos de lei que versam sobre organização do Ministério Público é exclusiva do Presidente da República ou do Procurador-Geral da República (arts. 61, § 1º, “d”, e 128, § 5º, da Constituição Federal)., contudo, as normas propostas no projeto, ainda que pareçam afetar a organização do Ministério Público, não o fazem, pois são

de caráter procedimental e projetam-se na atividade do Parquet na sua relação com os cidadãos.

Assim, atento à motivação do Projeto, a justa preocupação do seu Autor, a de regular o procedimento do Ministério Público na apuração de fatos que possam motivar sua atuação na defesa de direitos transindividuais através da Ação Civil Pública, mas sem os transtornos que vivenciamos hoje, pela falta de regramento, percebemos a necessidade de introduzir mecanismos de defesa dos investigados sem afetação do caráter inquisitivo do inquérito.

Questão que se apresenta como fundamental é da limitação do tempo de duração do Inquérito que hoje, se arrasta, acabando por estabelecer um entrave ou uma espada de Damocles sobre os investigados.

A proposta original reduzia em muito o prazo para conclusão do Inquérito, o estabelecendo em seis meses com uma prorrogação de igual período. Propomos o dobro do prazo: doze meses com uma prorrogação de igual tempo.

Outra questão, não abordada no projeto, é a do peso das provas colhidas pelo Ministério Público.

Sabemos que os Magistrados, ainda que a lei não atribua presunção absoluta às provas colhidas no Inquérito Civil, acabam por tê-las como tal, afetando o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, propomos que a prova colhida pelo Ministério Público, goze de presunção relativa, desde de que colhida sob o contraditório, cabendo ao Réu, na Ação Civil Pública, a contraprova.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 233, de 2013, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 233, de 2015 -
COMPLEMENTAR**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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.

Capítulo I

Do Objeto e dos Conceitos

Art. 1º 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, obedecerão ao disposto nesta Lei.

Art. 2º O inquérito civil é instrumento de investigação administrativa presidida pelo Ministério Público e instaurada quando presente justo motivo, que deve ser utilizada para a apuração de fato determinado que envolva a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, servindo como meio preparatório para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações afetas ao Ministério Público.

Art. 3º Constituem peças de informação os instrumentos de requerimento, representação e comunicação a que alude o art. 4º, incisos II, III e IV, desta Lei, assim como os documentos materiais produzidos por iniciativa do próprio Ministério Público, além daqueles que lhe tenham sido entregues, voluntariamente ou em decorrência de notificação.

Parágrafo único. As peças informativas devem compor autos e integrar o inquérito civil ou o procedimento administrativo investigatório preparatório, presidido pelo Ministério Público.

Capítulo II

Dos Requisitos para a Instauração do Inquérito Civil

Art. 4º O inquérito civil poderá ser instaurado, havendo justo motivo e, sempre de forma motivada:

I – de ofício;

II – em razão de requerimento ou representação de qualquer pessoa;

III – em razão de comunicação de outro órgão do Ministério Público;

IV – em razão de comunicação de autoridade judiciária, policial ou qualquer outra;

V – por determinação do Procurador-Geral da República, na esfera da União, e do Procurador-Geral de Justiça, nos Estados, quando houver conflito de atribuição ou a delegação for sua atribuição originária;

VI – por determinação de Câmara de Coordenação e Revisão, na União, e de Conselho Superior do Ministério Público, nos Estados, quando se tenha por recusado o arquivamento de peças de informação, promovido por órgão da instituição, nos casos previstos nesta Lei.

§ 1º Os requerimentos e representações de que trata o inciso II do *caput* deste artigo deverão ser formulados por pessoa natural ou jurídica, devidamente identificada e qualificada, com indicação de seu endereço.

§ 2º Os requerimentos, representações e comunicações de que tratam os incisos II, III e IV do *caput* devem fornecer:

I - descrição sobre o fato a ser investigado;

II - identificação e qualificação mínima do provável autor, se conhecido;

III - indicação dos meios de provas ou apresentação das informações e dos documentos pertinentes, se os houver.

§ 3º Os requerimentos e representações verbais serão reduzidos a termo.

§ 4º O membro do Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, ainda que com base em requerimento anônimo que descreva

fato determinado com indícios de irregularidade, desde que preencha os requisitos do § 2º.

§ 5º A instauração do inquérito civil ou de qualquer procedimento investigatório preparatório em razão de requerimento não identificado dependerá da prévia manifestação do requerido, quando a autoria for conhecida, sob pena de responsabilidade pessoal.

§ 6º O Procurador-Geral da República poderá delegar ao Vice-Procurador Geral da República ou aos Procuradores-Gerais da União a atribuição que o inciso V do *caput* lhe reserva.

Art. 5º A representação ou o requerimento será deferido quando:

I - existir atribuição do Ministério Público para apuração do fato;

II - estiver presente justa causa para investigação;

III - o fato não tiver sido objeto de investigação ou de ação civil pública proposta pelo Ministério Público.

§ 1º O requerimento não deferido no prazo de sessenta dias será arquivado.

§ 2º A ausência de formalidade não importa no indeferimento de representação ou requerimento, salvo se, desde logo, mostrar-se improcedente a notícia, ou faltar-lhe base de sustentação legal.

§ 3º O requerente ou representante poderá ser notificado para complementar sua peça de informação, no prazo de dez dias.

§ 4º Do deferimento ou do indeferimento da representação se dará ciência pessoal ao representante e ao representado, cabendo recurso ao Conselho do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, no prazo de dez dias.

§ 5º Do recurso serão notificados os demais interessados para, querendo, oferecer contrarrazões em igual prazo.

Art. 6º Caberá ao membro do Ministério Público investido da atribuição para propositura da ação civil pública a responsabilidade pela instauração de inquérito civil.

Parágrafo único. Eventual conflito negativo ou positivo de atribuições será suscitado, fundamentadamente, nos próprios autos ou em petição dirigida ao órgão do Ministério Público com atribuição para solucioná-lo, que decidirá a questão no prazo de trinta dias.

Capítulo III

Da Instauração de Procedimento Preparatório para o Inquérito Civil

Art. 7º As peças informativas deverão ser protocoladas, registradas e autuadas, em livro próprio ou em eventual sistema de registro, no setor competente da unidade do Ministério Público, e então distribuídas a órgão da instituição, que poderá:

I – instaurar inquérito civil;

II – promover a ação cabível;

III – promover seu arquivamento, observado o disposto no art. 9º desta Lei;

IV – remetê-las ao órgão do Ministério Público ou à autoridade que tenha a devida atribuição, em caso de endereçamento incorreto, dando ciência, conforme o caso, à Câmara de Coordenação e Revisão apropriada ou ao respectivo Conselho Superior, e, se cabível, ao representante ou requerente.

Art. 8º Diante da insuficiência de elementos que permitam a formação de seu convencimento ou a imediata adoção de qualquer das medidas previstas nos incisos do art. 7º, o membro do Ministério Público poderá realizar diligências preparatórias, dentro de 90 (noventa) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

Art. 9º Esgotadas as diligências, o órgão do Ministério Público, convencido da inexistência de fundamento para a adoção de qualquer das medidas previstas no art. 7º, incisos I, II, e IV, desta Lei, promoverá o arquivamento do procedimento administrativo preparatório, de forma fundamentada.

Art. 10. A homologação do arquivamento não obsta o ajuizamento da ação cabível por outro eventual legitimado.

Art. 11. Em caso de conhecimento superveniente de prova que altere os motivos do arquivamento, poderá o órgão do Ministério Público, de ofício e por decisão fundamentada, determinar o desarquivamento e a reabertura da investigação, sem prejuízo de comunicações equivalentes às previstas no art. 13.

Capítulo IV

Da Instauração

Art. 12. O inquérito civil será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada, numerada com série própria em ordem crescente anualmente renovada, e autuada, a qual deverá conter:

I - a descrição do fato objeto do inquérito civil, a discriminação de sua relação com as atribuições do Ministério Público e o fundamento legal de tal relação;

II - o nome e a qualificação factível da pessoa física ou jurídica a quem o fato é atribuído, quando possível;

III - o nome e a qualificação do autor da representação ou do requerimento, se for o caso;

IV - a determinação de que lhe sejam juntamente autuadas as peças de informação que originaram a instauração;

V - a determinação de diligências investigatórias iniciais;

VI - o preenchimento dos requisitos previstos no art. 5º;

VII – a data e o local da instauração.

§ 1º Se no curso do inquérito civil novos fatos indicarem necessidade de apuração de objeto diverso do que estiver sendo investigado, o membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para a instauração de outro inquérito civil, respeitadas as normas incidentes à divisão de atribuições do Ministério Público.

§ 2º O inquérito civil será registrado com número idêntico ao da portaria mediante a qual foi instaurado.

Art. 13. Da instauração do inquérito civil se fará comunicação expressa ao Conselho Superior ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, no prazo de dez dias, sem prejuízo da publicidade prevista no art. 22 desta Lei, e observadas as situações de sigilo.

Art. 14. Sem prejuízo do disposto no art. 18, instaurado o inquérito civil, o membro do Ministério Público ordenará a notificação do investigado para apresentar esclarecimentos, por escrito, no prazo de dez dias.

Capítulo V

Da Instrução

Art. 15. A instrução do inquérito civil será presidida por membro do Ministério Público com atribuição para a respectiva ação civil pública.

§ 1º Eventual conflito negativo ou positivo de atribuição será deduzido, de modo fundamentado, nos próprios autos e em petição dirigida ao órgão legalmente designado para dirimir a questão, que deverá fazê-lo em prazo não superior a trinta dias.

§ 2º Havendo duplicidade de feitos, e detendo ambos os órgãos do Ministério Público a atribuição para presidir o inquérito civil, o conflito será resolvido, sucessivamente, em favor daquele que:

I – primeiro tiver adotado as medidas cabíveis;

II – houver recebido antes as peças informativas, conforme indicar a data de distribuição.

§ 3º É admitida a atuação conjunta de mais de um órgão do mesmo Ministério Público, inclusive de graus diversos da carreira, ou de órgãos dos Ministérios Públicos da União e de Estado-Membro, sempre que o fato investigado estiver diretamente relacionado com as respectivas atribuições.

Art. 16. Para o esclarecimento do fato objeto de investigação, o órgão do Ministério Público poderá, sem prejuízo de outras providências inerentes a sua atribuição funcional:

I – notificar e intimar pessoas, inclusive as investigadas, requisitando sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II – designar e presidir audiências;

III – acompanhar buscas e apreensões;

IV – ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais e legais;

V – expedir as necessárias correspondências, notificações e intimações a qualquer pessoa ou órgão, nos limites de sua atribuição funcional, observado o disposto no art. 8º, § 4º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e no art. 26, § 1º, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993;

VI – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VII – realizar inspeções e diligências investigatórias;

VIII – ter acesso a banco de dados de caráter público, que não estejam protegidos por sigilo, ou relativo a serviço de relevância pública;

IX – requisitar o auxílio de força policial, para assegurar o cumprimento de suas atribuições;

X – realizar audiências públicas.

§ 1º Além de admitidas pelo ordenamento jurídico, as provas a serem colhidas ou produzidas devem ser pertinentes, úteis e necessárias ao inquérito, e a ordem cronológica de sua apresentação deve ser observada na juntada das peças correspondentes, que serão numeradas em ordem crescente.

§ 2º Qualquer pessoa poderá contribuir, com peças informativas ou outros subsídios, para a instrução do inquérito civil.

§ 3º O inquérito civil poderá ser instruído com peças, depoimentos e informações colhidos na audiência pública de que trata o art. 26 desta Lei.

§ 4º O prazo para atendimento às requisições do Ministério Público será por este fixado e se contará a partir do seu recebimento pelo requisitado, não podendo ser inferior a dez dias úteis.

§ 5º Instaurado o inquérito civil, nenhuma autoridade poderá opor exceção legal de sigilo a membro do Ministério Público, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

§ 6º A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa.

§ 7º. Havendo a necessidade de realização de diligência em local diverso da sede do órgão do Ministério Público que preside o inquérito, poderá ser solicitada a colaboração de órgão do Ministério Público da União ou dos Estados que tenha sede no local da diligência.

§ 8º Ressalvadas as hipóteses de urgência, as notificações e intimações para o comparecimento e a oitiva do investigado ou de outrem devem ser efetuadas com antecedência mínima de três dias úteis, respeitadas, em qualquer caso, as prerrogativas legais pertinentes, e devendo constar da notificação ou intimação data, hora e local de comparecimento.

§ 9º É facultado ao investigado, no curso do inquérito civil, requerer a juntada de peças informativas, desde que cumpram os requisitos do § 1º deste artigo;

§ 10. Os atos de instrução que exijam atuação dos investigados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

§ 11. É assegurado aos investigados o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de laudo técnico.

§ 12. Os investigados serão intimados da prova ou da diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização, para acompanhamento da diligência.

§ 13. As declarações e os depoimentos prestados sob compromisso serão tomados a termo pelo membro do Ministério Público e assinado pelos presentes.

§ 14. Em caso de recusa na prestação de declarações ou depoimentos, dever-se-á colher a assinatura dos recusantes e de duas testemunhas.

§ 15. A parte investigada será intimada para acompanhar as declarações e os depoimentos, podendo ser ladeada e representada por seu advogado.

§ 16. Não se admitirá a juntada aos autos de prova obtida por meio ilícito.

§ 17. As correspondências, notificações, requerimentos e intimações do Ministério Público, quando tiverem como destinatários o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, membro do Congresso Nacional, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro de Estado, Ministro de Tribunal Superior, Ministro do Tribunal de Contas da União ou chefe de missão diplomática de caráter permanente, serão encaminhadas e apreciadas pelo Procurador-Geral da República ou, quando se tratar de autoridade equivalente no âmbito Estadual, pelo Procurador-Geral de Justiça, cabendo às autoridades mencionadas fixar data, hora e local em que preferem ser ouvidas, se for o caso.

§ 18. O membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, podendo a ação penal, na hipótese, ser proposta também pelo ofendido, subsidiariamente, na forma da lei processual penal.

Art. 17. Para fins de instrução do inquérito civil ou ajuizamento de ação dele decorrente, as cópias de documentos originais poderão ser autenticadas pelo órgão do Ministério Público ou servidor designado.

Art. 18. O Ministério Público poderá dispensar a oitiva do investigado quando:

I – haja justificada dificuldade em fazê-lo;

II – haja justificada situação de urgência;

III – de qualquer modo, possa implicar prejuízo à eficácia dos provimentos jurisdicionais.

Art. 19. Havendo necessidade de apoio administrativo, operacional ou financeiro para a realização de atos concernentes ao inquérito civil, inclusive inspeções, e elaboração de laudos técnicos, seu presidente poderá solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos do Ministério Público.

Art. 20. O presidente poderá expedir portaria interna de que constem os atos de mero expediente que o servidor responsável realizará, independentemente de determinação expressa.

Art. 21. Todos os ofícios requisitórios de informações deverão ser fundamentados e acompanhados de cópia da portaria que instaurou o procedimento ou de indicação precisa do endereço eletrônico oficial em que a peça esteja disponibilizada.

Capítulo VI

Da Publicidade

Art. 22. Aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos autos, com exceção das hipóteses em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações ou ao investigado, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser realizada de forma motivada.

§ 1º Salvo quando possa haver prejuízo à eficácia do procedimento, não haverá sigilo para a parte investigada, que poderá requerer a obtenção de certidões ou a extração de cópia de documentos constantes dos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório.

§ 2º A publicidade consistirá em:

I - publicação na imprensa oficial de notícia sobre a instauração do inquérito civil;

II - divulgação em meios cibernéticos ou eletrônicos oficiais, dela devendo constar as portarias de instauração e os extratos dos atos de conclusão;

III – divulgação e exposição dos fatos, caso haja audiência pública;

IV - expedição de certidão e extração de cópias sobre os fatos investigados, para as partes ou para terceiros, mediante requerimento minimamente fundamentado, a ser apreciado pelo presidente do inquérito;

V - prestação, ao público em geral, de informações não sigilosas e dos atos praticados na condução do inquérito e das medidas judiciais e extrajudiciais adotadas, após a intimação e o conhecimento da parte investigada;

VI - concessão, total ou parcial, de vistas dos autos, na sede do órgão do Ministério Público, mediante requerimento fundamentado do investigado ou de seu procurador legalmente constituído.

§ 3º As despesas decorrentes da extração de cópias correrão por conta de quem as requereu, ressalvados os casos de o requerimento ser:

I – de pessoa necessitada;

II – de pessoa jurídica de direito público.

§ 4º A restrição à publicidade deverá ser decretada em decisão motivada do presidente do inquérito, podendo ser, conforme o caso, limitada a determinadas pessoas, provas, informações, dados, períodos ou fases, cessando quando extinta a causa que a motivou.

§ 5º Os documentos resguardados por sigilo legal deverão ser autuados em apenso.

Art. 23. Em respeito ao princípio da intimidade, o membro do Ministério Público somente poderá prestar informações, inclusive aos meios de comunicação social, a respeito da instauração do inquérito civil e de seu desenvolvimento, bem como das providências adotadas para apuração de fatos em tese ilícitos, sem emissão de juízo de valor a respeito de apurações ainda não concluídas, sob pena de responsabilidade pessoal, civil e criminal.

Capítulo VII

Do Compromisso de Ajustamento de Conduta

Art. 24. Ao final do inquérito civil, o órgão do Ministério Público poderá tomar dos investigados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais ou normativas, mediante cominações, impondo-lhes o cumprimento das obrigações necessárias à reparação ou compensação do dano ou à prevenção do ilícito.

§ 1º. A celebração de compromisso de ajustamento de conduta implicará a suspensão do inquérito civil, que será definitivamente arquivado assim que comprovado o cumprimento de todas as obrigações pactuadas.

§ 2º. Nas hipóteses do compromitente assumir obrigações de natureza contínua, notadamente as de não fazer, o órgão de execução promoverá o arquivamento do inquérito.

Art. 25. O termo de ajustamento de conduta é título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e do art. 585, VIII, do Código de Processo Civil, e deverá conter:

- I – nome e qualificação do promitente;
- II – descrição das obrigações assumidas;
- III – prazo para o cumprimento das obrigações;
- IV – fundamentos de fato e de direito;
- V – previsão de multa cominatória, para o caso de descumprimento;

VI – estipulação, quando pertinente, de medida compensatória, que será subsidiária à responsabilização pelo fato danoso, devendo-se, neste caso, justificar, no próprio termo, a impossibilidade de restabelecimento do bem lesado ao estado anterior.

§ 1º A adequação das obrigações, dos prazos e das condições estipuladas no compromisso deve ser motivada.

§ 2º Em caso de interesses e direitos coletivos ou individuais homogêneos, seus titulares serão ouvidos, sempre que possível, por intermédio dos instrumentos de publicidade previstos nesta lei e em seus regulamentos.

§ 3º Celebrado o compromisso de ajustamento de conduta com pessoa jurídica, deverá firmá-lo seu representante legal, que juntará os documentos necessários para comprovar tal condição.

§ 4º Salvo disposição em contrário, o início da eficácia do compromisso será a data de sua celebração.

§ 5º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta não impedirá a promoção de ação individual, pelo lesado, ou de outra ação cabível, pelos demais legitimados.

§ 6º Caberá ao órgão do Ministério Público fiscalizar a execução do compromisso de ajustamento de conduta.

§ 7º A multa cominatória é exigível a partir do inadimplemento do compromisso de ajustamento de conduta.

§ 8º Firmado o compromisso de ajustamento de conduta, o órgão do Ministério Público comunicará o fato à Câmara de Coordenação e Revisão ou ao Conselho Superior, e, quando for o caso, ao representante ou requerente a que se refere o art. 4º, II, desta Lei.

§ 9º Adimplidas as disposições do compromisso de ajustamento de conduta, o membro do Ministério Público promoverá o arquivamento do procedimento administrativo respectivo, remetendo-o, na forma do art. 9º, § 2º, desta Lei, ao órgão colegiado correspondente.

Capítulo VIII

Das Audiências Públicas

Art. 26. Os órgãos de execução do Ministério Público, no âmbito do inquérito civil, poderão realizar audiências públicas, com a finalidade de defender a obediência aos direitos e garantias constitucionais.

§ 1º As audiências serão precedidas de expedição de edital de convocação, a que se dará publicidade, bem como de convites, dos quais constarão:

I – a data e o local da reunião;

II – o objetivo;

III – a disciplina e a agenda da audiência.

§ 2º Da audiência será lavrada ata circunstanciada, a que se dará publicidade.

§ 3º Deverão ser chamados a participar e se manifestar as pessoas que representem todos os lados envolvidos na questão.

Capítulo IX

Das Recomendações Legais

Art. 27. No exercício das atribuições mencionadas no art. 129, II e III, da Constituição Federal, o órgão do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, poderá expedir, nos autos do inquérito civil, em qualquer fase, recomendações devidamente fundamentadas, visando à preservação dos direitos, interesses e bens que lhe incumbe defender ou à melhoria dos serviços públicos e de relevância, quando houver fundado receio de lesão grave e de difícil reparação.

§ 1º A recomendação conterà o prazo para seu cumprimento e indicará as medidas que deverão ser adotadas.

§ 2º Na hipótese de desatendimento à recomendação, o Ministério Público poderá, se for o caso, solicitar a medida ao juiz competente.

Art. 28. O órgão do Ministério Público poderá, no exercício das funções referidas no *caput* do art. 27, realizar sugestões destinadas à proteção dos direitos que lhe incumbe defender.

Capítulo X

Das Incompatibilidades

Art. 29. O presidente do inquérito civil, havendo causa suficiente, declarará em qualquer momento, seu impedimento ou sua suspeição.

Art. 30. Em qualquer momento da tramitação do inquérito civil, o investigado poderá arguir o impedimento ou a suspeição do seu presidente.

Parágrafo único. Considera-se investigado aquele em face de quem pode ser proposta a ação civil pública.

Art. 31. A arguição de suspeição ou impedimento, para ser conhecida, deve ser formulada em peça própria, acompanhada de razões e instruída com a prova do fato constitutivo alegado.

Art. 32. A arguição de suspeição ou impedimento terá autos apartados, nos quais o presidente do inquérito, no prazo de cinco dias, lançará manifestação fundamentada na qual:

I - recusará a suspeição ou impedimento, remetendo os autos, em cinco dias, ao órgão do Ministério Público com atribuição para deliberação, na forma do inciso V do *caput* do art. 4º;

II - concordará com a alegação, remetendo os autos, de imediato, a quem caiba substituí-lo.

Parágrafo único. No caso do inciso I do *caput* deste artigo, o órgão deliberativo, caso entenda relevante a fundamentação da arguição, poderá suspender o andamento do inquérito civil até pronunciamento definitivo.

Art. 33. Recusada a suspeição ou impedimento, os autos serão remetidos de volta ao presidente do inquérito civil.

Capítulo XI

Do Encerramento

Art. 34. O inquérito civil deverá obrigatoriamente ser concluído no prazo de doze meses, prorrogável uma única vez pelo mesmo prazo, por decisão fundamentada de seu presidente, mediante autorização do Juíz competente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências.

Parágrafo único. A decisão fundamentada referida no *caput* deverá necessariamente ser precedida de um relatório circunstanciado acerca das providências já tomadas e daquelas ainda em curso.

Art. 35. Independentemente do prazo estipulado no art. 34, o inquérito civil será igualmente encerrado depois de esgotadas todas as diligências a que se destinava, devendo sua conclusão apontar, de modo fundamentado, para:

- I – a propositura de ação civil pública;
- II – o arquivamento do inquérito.

Art. 36. Da promoção de arquivamento caberá recurso ao órgão superior de revisão no Ministério Público, no prazo de dez dias, na forma do art. 5º, §4º e §5º.

§ 1º Até a sessão do órgão superior de revisão do Ministério Público, para que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão apresentar as pessoas investigadas razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou do procedimento preparatório para apreciação quando do julgamento administrativo.

§ 2º O órgão de superior de revisão do Ministério Público, ao julgar a promoção de arquivamento, poderá adotar as seguintes providências:

I - conversão do julgamento em diligência para a realização dos atos especificados e imprescindíveis à sua decisão;

II - deliberação pelo prosseguimento do inquérito civil, indicando os fundamentos de fato e de direito da decisão administrativa.

Art. 37. O desarquivamento do inquérito civil, diante da existência de novas provas, poderá ocorrer no prazo de doze meses contados do arquivamento.

Disposições Finais

Art. 38. Se, no curso do procedimento administrativo, for verificada a ocorrência de infração penal, serão extraídas cópias dos autos, para que o órgão competente, que não aquele que realizou as investigações, adote as providências cabíveis.

Art. 39. Cada unidade institucional manterá controle atualizado do andamento de seus inquéritos civis, devendo remetê-lo, anualmente, ao Conselho Nacional do Ministério Público para fins estatísticos e de conhecimento.

Art. 40. Aplicam-se, subsidiariamente, os princípios e regras que orientam os procedimentos administrativos sancionatórios.

Art. 41. O art. 9º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, decidir pelo arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, deverá fazê-lo fundamentadamente. (NR)”

Art. 42. O não atendimento, desde que justificado, de recomendação do Ministério Público, não caracteriza, por si só, a prática de ato de improbidade administrativa.

Art. 43. Esta Lei entra em vigor um ano após a data de sua publicação, contando-se, a partir de então, em todos os procedimentos administrativos investigatórios de que tratam seus arts. 2º e 3º, em curso ou a serem instaurados, todos os prazos nela referidos.

Sala da Comissão, 30 de setembro de 2015

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador RICARDO FERRAÇO, Relator