



## **PARECER Nº       , DE 2017**

Do COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 218, de 2015, do Deputado Bonifácio de Andrada, que acrescenta o art. 9º-A à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para estabelecer que das decisões ou atos de representante do Ministério Público nos autos de inquérito civil ou em peças informativas poderão ser apresentados recursos ou reclamações ao órgão superior da instituição, que deverão ser resolvidos em quarenta e cinco dias.

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) as Emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 218, de 2015, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, que acrescenta o art. 9º-A à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública.

No texto original do projeto, o art. 9º-A, a ser inserido, dispõe que “das decisões ou atos de representante do Ministério Público nos autos de inquérito civil ou em peças informativas poderão ser apresentados recursos ou reclamações ao órgão superior da instituição, que deverão ser resolvidos em quarenta e cinco dias.”

Esta Comissão, mediante o Parecer nº 1.015, de 2016, opinou pela aprovação do PLC nº 218, de 2015, ao tempo em que apresentou a Emenda nº 1-CCJ, de redação, com o objetivo de substituir a expressão “representantes do Ministério Público” por “membros do Ministério Público”, mais precisa tecnicamente.



SF/17002.97778-28



Tendo sido apresentadas em Plenário novas emendas, de nºs 2 e 3 - PLEN, a matéria retorna a este colegiado para que possa sobre elas opinar.

A Emenda nº 2-PLEN, de autoria do Senador Alvaro Dias, propõe, ao invés da previsão de recursos ou reclamações, que a portaria de instauração do inquérito civil público seja remetida ao órgão colegiado a quem a respectiva Lei Orgânica confira atribuição revisional para que se pronuncie, no prazo de 45 dias, sobre a regularidade do ato administrativo.

Segundo a justificação, “a previsão de recursos para todo e qualquer ato ou decisão de membro do Ministério Público inviabiliza, de forma absoluta, a proteção almejada. Há que se ter, como em qualquer legislação que trata da temática recursal, momentos específicos procedimentais para que se abra a possibilidade de revisão de decisão, sob pena de tanto inviabilizar, frise-se, a instrução e a própria proteção, como até mesmo permitir a eternização do procedimento.”

Por sua vez, a Emenda nº 3-PLEN, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, prevê recurso ao órgão superior com hipóteses mais delimitadas, de maneira que somente haja cabimento contra decisão do membro do Ministério Público sobre a instauração de inquérito civil ou formalização de notícia de fato e no caso de declínio de atribuições que seja deliberado em inquérito civil ou notícia de fato. O prazo que se propõe para a apreciação do recurso pelo órgão superior é de noventa dias, sendo que, no caso de declínio de atribuições, poderá ser prorrogado mediante decisão fundamentada por igual período.

Na justificação o autor argumenta que a previsão de recurso contra qualquer decisão proferida no âmbito do inquérito civil público ou das peças de informação inviabilizaria as investigações, que ficariam burocratizadas e lentas, o que não atenderia ao direito ao investigado à razoável duração do processo, nem ao interesse da sociedade na resposta célere e eficiente para a tutela coletiva.

## II – ANÁLISE

As duas emendas apresentadas em Plenário buscam limitar as hipóteses em que seria cabível a revisão, pelo órgão superior do Ministério Público, das decisões proferidas por membros do Ministério Público no âmbito dos inquéritos civis e das peças de informação.





A preocupação comum a ambas emendas sob análise, manifestada em suas justificativas, é com a possível burocratização desses procedimentos caso seja aprovado o texto original do PLC nº 218, de 2015, que possibilita a apresentação de recursos ou reclamações ao órgão superior da instituição contra quaisquer decisões ou atos do representante do Ministério Público nos autos de inquérito civil ou em peças informativas.

A Emenda nº 2-PLN, de autoria do Senador Alvaro Dias, propõe, ao invés do recurso voluntário, que a portaria de instauração do inquérito civil público seja remetida ao órgão colegiado a quem a respectiva Lei Orgânica confira atribuição revisional para que se pronuncie, no prazo de 45 dias, sobre a regularidade do ato administrativo.

A proposta limita a hipótese de revisão das decisões no âmbito do inquérito civil público, porém, o faz por meio da criação de um reexame necessário da portaria de instauração do inquérito civil público pelo órgão superior, retirando a natureza recursal de revisão originalmente proposta no PLC. Esse reexame necessário abarcaria hipóteses em que não existe qualquer inconformismo com a decisão de instauração do inquérito civil, o que representaria uma burocratização desnecessária, em prejuízo da razoável duração do procedimento.

Já a alternativa proposta na Emenda nº 3-PLN, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, atende de forma mais equilibrada ao objetivo das emendas, pois delimita as hipóteses de revisão, mas mantém o caráter recursal contido na proposta original. Assim, admite recurso (voluntário) ao órgão superior do Ministério Público contra decisão de membro da instituição sobre a instauração de inquérito civil ou formalização de notícia de fato.

A previsão de recurso contra a instauração de inquérito civil atende ao interesse do investigado e já foi acolhida na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993), que dispõe em seu art. 108 que “da instauração do inquérito civil, caberá recurso do interessado ao Conselho Superior do Ministério Público, com efeito suspensivo”. Cabe ressaltar que essa previsão tem sido aplicada analogicamente contra a instauração de procedimento preparatório.





Procedimento preparatório é o nome escolhido pelo § 4º do art. 2º da Resolução nº 23, de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e pelo art. 106, § 1º da Lei Complementar nº 734, de 1994, do Estado de São Paulo, para investigações que precedam o inquérito civil. Porém, como explica Hugo Nigro Mazzilli, é comum que no Ministério Público sejam feitas investigações “autuadas sob os mais variados nomes, como *sindicâncias*, *investigações prévias*, *protocolados* ou *procedimentos preparatórios*.<sup>1</sup>”

A maioria dessas espécies procedimentais não está prevista em lei, é regulada por normas infralegais, como resoluções do CNMP, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, ou dos Colégios de Procuradores dos Ministérios Públicos Estaduais.

Isso acontece também com a notícia de fato, objeto da outra hipótese recursal prevista pela Emenda nº 3-PLEN. Em proposta de resolução apresentada ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a notícia de fato é definida como “qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações”<sup>2</sup>.

Na Lei de Ação Civil Pública, todos esses procedimentos preparatórios ou investigações prévias enquadram-se no conceito de “peças informativas” (art. 9º), cujo arquivamento fundamentado deve ser objeto de reexame necessário por parte do Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º, § 1º). A notícia de fato formalizada também é uma peça de informação e em seu bojo o membro do Ministério Público pode colher informações preliminares imprescindíveis para deliberar sobre a instauração de procedimento próprio.

Não há qualquer razão para que a previsão de recurso fique restrita à formalização de notícia de fato, excluindo-se outros procedimentos investigativos prévios que igualmente podem gerar elementos de convicção para a propositura de ação civil pública. Conforme previsto na Resolução nº

<sup>1</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 512.

<sup>2</sup> Definição semelhante da notícia de fato aparece em resoluções dos Colégios de Procuradores dos Ministérios Públicos Estaduais, como no art. 7º da Resolução Conjunta PGJ/CGMP de 2009 (MP-MG) e no art. 2º da Resolução nº 11, de 2014 do Colégio de Procuradores de Justiça do MP-GO.





23, de 2007, do CNMP, em posse de uma representação que contenha fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, seu membro pode instaurar, desde logo, um procedimento preparatório (art. 2º, § 5º), instrumento investigativo que pode resultar diretamente no ajuizamento de uma ação civil pública (art. 2º, § 7º). A instauração de procedimento preparatório é mais grave para o investigado do que a formalização de notícia de fato, procedimento mais preliminar, em que é vedada a expedição de notificações e requisições<sup>3</sup>.

Deve-se ter em mente que nem a formalização de notícia de fato, nem a instauração de inquérito civil, são imprescindíveis para a propositura da ação civil pública, que pode ter origem em elementos colhidos apenas a partir de um procedimento preparatório.

O fato é que o direito de recorrer proposto não pode ficar à mercê de mera nomenclatura definida em normas infralegais sobre os procedimentos investigatórios do Ministério Público. A Lei de Ação Civil Pública trabalha com os conceitos de inquérito civil e peças de informação para definir as hipóteses de reexame necessário em caso de arquivamento. O conceito de peças de informação engloba todos os demais instrumentos investigatórios prévios ou preliminares à instauração do inquérito civil dos quais se pode utilizar o Ministério Público.

A proposta de recurso contra a formalização de notícia de fato, como peça informativa que é, deve ser lida como uma proposta de recurso contra qualquer tipo de investigação prévia à instauração do inquérito civil, sob pena de: *i*) esvaziar-se a norma através da utilização de outros tipos de procedimentos investigatórios prévios, definidos em normas infralegais, como o mencionado procedimento preparatório previsto na Resolução do CNMP; e *ii*) ter que se recorrer à analogia para a correta integração da norma, como atualmente é interpretado o art. 108 da Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo, para admitir recurso do interessado ao Conselho Superior do Ministério Público contra a instauração de procedimento preparatório.

Assim, entendemos que se faz necessária a modificação da Emenda nº 3 - PLEN nesse aspecto, a fim de que a instauração de qualquer

<sup>3</sup> Conforme art. 4º, § 1º da Resolução nº 11, de 2014 do Colégio de Procuradores de Justiça do MP-GO, por exemplo, assim como na proposta de resolução do CNMP sobre o assunto.





procedimento investigatório prévio ao inquérito civil possa ser objeto de recurso ao Conselho Superior do Ministério Público.

A Emenda nº 3-PLEN, propõe, ainda, uma outra hipótese recursal: quando houver declínio de atribuições deliberado em sede de inquérito civil ou de notícia de fato. O declínio de atribuições ocorre quando, após a instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório, o membro que o preside conclui ser atribuição de outro Ministério Público a proteção dos direitos envolvidos na apuração.

Trata-se, nesse caso, de recurso que atende ao interesse da sociedade, conforme exposto na justificação da Emenda. Um declínio de atribuições indevido pode frustrar a tutela dos direitos coletivos que é esperada por parte do Ministério Público. A previsão de recurso contra o declínio de atribuições permitirá que o órgão superior da instituição corrija eventuais distorções.

Em relação à limitação da hipótese recursal ao declínio de atribuições decidido em inquérito civil ou notícia de fato, cabem as mesmas considerações já expendidas quando da análise do recurso do investigado. A proposta de recurso contra a declínio de atribuições em sede de notícia de fato deve ser lida como uma proposta de recurso contra qualquer tipo de investigação prévia à instauração do inquérito civil. Assim, presentes as mesmas razões, neste ponto deve também ser alterada a redação do dispositivo para que o declínio de atribuições em qualquer procedimento investigatório prévio ao inquérito civil possa ser objeto de recurso ao Conselho Superior do Ministério Público.

O prazo de noventa dias para a apreciação do recurso pelo órgão superior do Ministério Público proposto pela Emenda nº 03-PLEN também se afigura razoável. No caso de recurso contra o declínio de atribuições, há previsão de prorrogação do prazo de noventa dias, mediante decisão fundamentada. São prazos factíveis, cabendo a cada órgão superior do Ministério Público se adaptar para seu adequado cumprimento.

Por fim, cumpre mencionar que, na forma em que se encontra redigida, a Emenda em comento permite a interpretação de que seria cabível recurso contra a decisão que instaura e a que não instaura o inquérito civil, assim como contra a que formaliza e a que não formaliza notícia de fato. No entanto, verifica-se pela justificação que o objetivo da Emenda nessas







hipóteses é criar recurso apenas contra a instauração de investigação, assim atendendo ao interesse de defesa do investigado. Cabe ressaltar que o controle do arquivamento do inquérito civil ou de quaisquer peças de informação, de interesse da sociedade, já se encontra expresso no art. 9º, § 1º da Lei da Ação Civil Pública. Assim, deve ser feito ainda um ajuste de redação para deixar claro o cabimento de recurso contra decisão que o representante do Ministério Público proferir pela instauração de inquérito civil, de outros procedimentos investigatórios prévios ou formalização de peças de informação.

Em síntese, entendemos que deve ser rejeitada a Emenda nº 2- PLEN e aprovada a Emenda nº 3 – PLEN, na forma de subemenda substitutiva, que a modifique para abarcar nas hipóteses recursais quaisquer procedimentos investigatórios prévios ao inquérito civil. A subemenda contará, ainda, com ajuste de redação para esclarecer que o cabimento de recurso se dá contra decisão proferida pela instauração de inquérito civil, de outros procedimentos investigatórios prévios ou formalização de peças de informação.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é, nos termos do art. 133, II e V, c, do Regimento Interno do Senado Federal, pela rejeição da Emenda nº 2 – PLEN, e pela aprovação da Emenda nº 3 – PLEN, na forma da seguinte subemenda:

#### **SUBEMENDA Nº - CCJ (à Emenda nº 3 – PLEN ao PLC nº 218, de 2015)**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 218, de 2015, na forma da Emenda nº 3 – PLEN, a seguinte redação:

“Art. 2º .....

‘Art. 9º-A Da decisão que o representante do Ministério Público proferir pela instauração de inquérito civil, de outros procedimentos investigatórios prévios ou formalização de notícia de fato poderá ser apresentado recurso ao órgão superior competente, a ser resolvido no prazo de noventa dias.

§ 1º Igual recurso caberá da decisão pelo declínio de atribuições em inquérito civil, em outros procedimentos investigatórios prévios ou em notícia de fato.



SF/17002.97778-28



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

§ 2º O prazo a que se refere o *caput* deste artigo é aplicável ao declínio de atribuições, podendo ser prorrogado mediante decisão fundamentada, por igual período.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17002.97778-28