

**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**  
**Aviso nº 729/2015-PGJ, de 26/11/2015**

O Procurador-Geral de Justiça avisa aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, o teor da nota técnica nº 24.

**Nota Técnica n. 24/2015**

**Protocolado nº 167.434/15**

**Objeto: Projeto de Lei nº 1.611, de 2011, de autoria do deputado federal Bonifácio de Andrada**

**PROCESSO CIVIL. PROJETO DE LEI N. 1.611/2011. CÂMARA DOS DEPUTADOS. ALTERAÇÃO DO ART. 9º DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECORRIBILIDADE DE DECISÕES E ATOS DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONVENIÊNCIA À CELERIDADE, À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E AO BOM ANDAMENTO DO PROCEDIMENTO. SUGESTÃO DA PREVISÃO LEGAL CONSTANTE NOS ARTS. 107, § 1º, E 108, CAPUT, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 734/93. 1. Projeto de Lei nº 1.611, de 2011, de autoria do deputado federal Bonifácio de Andrada, que altera a redação do art. 9º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) e cria o art. 9º-A. 2. Inclusão de previsão legal de apresentação de reclamações ou recursos das decisões ou atos do Membro do Ministério Público ao órgão superior da instituição, no curso de inquérito civil ou peças informativas. 3. Manifestação contrária ao projeto de lei. 4. Previsão de recorribilidade demasiadamente abrangente, apta a causar prejuízos à celeridade e ao bom desenvolvimento do procedimento, com violação à razoável duração do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII, CF/88). 5. Oferta de sugestão: suficiência da previsão legal constante nos arts. 107, § 1º, e 108, caput, da Lei Complementar nº 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), que dispõem a respeito do cabimento de recursos, ao Conselho Superior do Ministério Público, contra as decisões de indeferimento de representação para instauração de inquérito civil e de instauração de inquérito civil.**

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.611, de 2011, de autoria do deputado federal Bonifácio de Andrada, que visa alterar a redação do art. 9º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e criar o art. 9º-A.

A proposta inicial tinha a seguinte redação:

“(…)

Art. 1º O art. 9º dessa Lei para a ser o art. 9º-A, mantido todos os seus parágrafos subsequentes, e aquele passará a ter a seguinte redação:



"Art. 9º. Das decisões ou atos do Membro do Ministério Público, no presente procedimento, bem como em outras hipóteses que digam respeito ao mesmo assunto, poderão ser apresentadas reclamações ou recursos ao órgão superior da instituição, que deverá ser resolvida em 45 dias."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

(...)"

Alterada a redação, segue o texto constante no Substitutivo:

"Art. 1.º. Esta lei acrescenta o artigo 9.º-A à Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que "disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências", a fim de dispor sobre recursos e reclamações em inquérito civil e peças de informações.

Art. 2.º. A Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 9.º-A:

'Art. 9-A. Das decisões ou atos de representante do Ministério Público nos autos de inquérito civil ou em peças informativas poderão ser apresentadas recursos ou reclamações ao órgão superior da instituição, que deverão ser resolvidos em 45 dias.'

Art. 3.º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Da justificativa do proponente, extraem-se as seguintes passagens:

"(...)

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, constitui um dos mais importantes meios de defesa de interesses coletivos incluído em nossa disciplina legal. As ações civis públicas protegem interesses relevantes como o meio ambiente, o consumidor, a ordem urbanística, a ordem econômica, a economia popular, bem como bens de valor estético, histórico, turístico e paisagístico.

O complemento que se propõe neste projeto de lei busca uma solução processual para o esclarecimento dos fatos relevantes do inquérito civil, que ocorre no âmbito do Ministério Público.

O Ministério Público, segundo a Constituição, tem a competência para promover o inquérito civil, para o ajuizamento de ação civil pública (art. 129, III, da Constituição Federal).

Esse inquérito é regulado pela Lei nº 7.347, de 1985. Propõe-se, dessa forma, que essa norma seja complementada pelo artigo que será introduzido com a aprovação do presente projeto de lei.

Os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, com os recursos deles decorrentes (incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal), permitirão criar o novo artigo que prevê que, das decisões dos membros do Ministério Público, caberá recurso ao órgão superior do próprio Ministério Público, criando uma proteção aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.

Esta iniciativa permite impedir uma série de deficiências, evitando o questionamento judicial de questões que podem ser sanadas no âmbito do próprio Ministério Público, pela ação de seus órgãos superiores colegiados.

A aprovação do presente projeto aprimorará o Estado Democrático de Direito elevando o nível de garantias do cidadão.

Por todas essas razões, clamo os pares a aprovar este Projeto de Lei.

(...)” – g.n.

É o relato do essencial.

Embora se reconheça as salutares intenções do proponente, no sentido de garantir o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, no âmbito das apurações de ilícitos civis conduzidas pelo Parquet, entende-se que a previsão legal de recorribilidade de “decisões ou atos do Membro do Ministério Público”, no curso de inquérito civil ou de peças informativas, mostra-se demasiadamente abrangente, de modo a se vislumbrar possíveis abusos e entraves à razoável duração do procedimento administrativo e ao bom desenvolvimento das investigações.

Os incisos LIV e LV, do artigo 5º, da Constituição Federal, garantem que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, e, ainda, o contraditório e ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral.

Quanto ao inquérito civil, por se tratar de procedimento de investigação prévia, para coleta de elementos que possam vir a instruir eventual medida judicial, ou, ainda, justificar a atuação preventiva do Ministério Público, não há a incidência do contraditório e da ampla defesa na forma como concebidos na fase judicial, inclusive em razão de sua natureza inquisitorial.



Distintamente de processos administrativos, dos quais poderá decorrer a aplicação de sanções de cunho administrativo (demissão), ou mesmo a criação ou extinção de direitos, em que a ampla defesa e o contraditório devem ser observados, configura o inquérito civil procedimento administrativo de cunho investigatório que não terá como consequência direta a aplicação de sanção, a privação da liberdade ou de bens do investigado.

O inquérito civil não é propriamente processo, mas sim mero procedimento administrativo com a finalidade de formar o convencimento do Promotor de Justiça sobre a propositura, ou não, de ação civil pública, na qual, se proposta, o contraditório e ampla defesa serão plenos.

Assim como no procedimento penal do inquérito policial, no procedimento civil não há a possibilidade de criação, modificação ou extinção de direitos e de aplicação de sanção ao investigado. Por esta razão, o Colendo STF ao enfrentar a matéria decidiu que "as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, que tem natureza pré-processual, e somente se destina à colheita de informações para a propositura de ação civil pública."<sup>1</sup>

Não obstante sua natureza inquisitiva, imprescindível a publicidade do inquérito civil, conforme preceitua o art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como os artigos 7º e 8º da Resolução 23/07-CNMP, nada impedindo a previsão de recursos administrativos, consoante disposto nos artigos 107, § 1º, e 108, caput, da Lei Complementar nº 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), desde de que compatibilizados com a duração razoável da investigação.

Introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 45/2004, o inciso LXXVIII do art. 5º assegura o princípio da duração razoável do processo:

"a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação"

Mencionado princípio dirige-se aos operadores do Direito, a fim de que não atravanquem desnecessariamente o andamento de processos e procedimentos administrativos.

Ampliar a possibilidade de interposição de recursos em face de quaisquer atos e decisões dos Membros do Ministério Público representaria uma potencial dilação irrazoável, um adiamento excessivo da resolução do conflito pelo Parquet.

Ademais, as situações investigadas pelo Ministério Público inexoravelmente já demandam maior empenho e maior tempo para esclarecimento através da investigação, em razão da complexidade dos fatos e da dificuldade na instrução da investigação inerente às situações investigadas pelo Parquet, uma vez que são relacionadas a conflitos não individuais.



Basta pensar, por exemplo, nas dificuldades e desdobramentos de uma investigação de fraude em licitações e contratos públicos envolvendo milhões de reais. Trata-se de espécie de caso extremamente comum na área da improbidade administrativa e defesa do patrimônio público. Altos valores, dificuldades na esfera da atividade probatória, o envolvimento de grande número de pessoas físicas e jurídicas, que devem ser identificadas e cujas condutas devem ser individualizadas, são alguns dos aspectos que geram a demora na conclusão do Inquérito Civil.

Diversas decisões são proferidas e diversos atos são praticados pelo Ministério Público ao longo dos inquéritos civis, de modo que, se for interposto recurso em face de cada ato e de cada decisão, seu encerramento será muito postergado. O congestionamento no Órgão Superior do Ministério Público seria inevitável.

Anote-se, ademais, que a grande maioria dos despachos proferidos relacionam-se à obtenção de elementos que viabilizem a formação do convencimento do Promotor de Justiça e não repercutem, diretamente, na esfera de direitos do investigado.

Assim, da forma como foi redigido o texto do Projeto de Lei em questão, permitindo tamanha recorribilidade, criar-se-ia um espaço que poderia ser utilizado abusivamente, tornando o procedimento excessivamente longo, em dissonância do interesse público.

Não se está aqui discordando da importância dos recursos, a qual é inquestionável. Ocorre que não se pode - sob o pretexto de garantia dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e proteção a direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, que poderão ser exercidos caso ajuizada ação civil pública, no momento oportuno, - criar barreiras exorbitantes ao bom desenvolvimento das investigações encetadas em procedimento administrativo de cunho inquisitório.

A intenção do projeto de lei é interessante e válida, uma vez que é mais célere e efetivo que a questão de eventual reforma ou invalidação de decisões dos membros do Parquet sejam discutidos e decididos internamente, ou seja, dentro do próprio Ministério Público (órgãos superiores colegiados), em vez de serem levados ao Poder Judiciário.

Basta lembrar que qualquer ato abusivo praticado por órgão de execução do Ministério Público, relacionado à instauração ou instrução de Inquérito Civil, pode ser submetido a controle judicial através de Habeas Corpus, quando haja risco para a liberdade de locomoção, ou mandado de segurança, quando esteja em risco outro direito líquido e certo (art. 5º, LXVIII e LXIX da CF).



São comuns as impetrações de Mandados de Segurança em decorrência da instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público, e nesses casos a alegada ocorrência de ilegalidade ou abuso é levada ao exame do Poder Judiciário.

Portanto, deve sim ser prevista em lei de âmbito nacional a possibilidade de impugnação de decisões dos membros do Parquet e resolução da questão interna corporis. Todavia, como já abordado, tal previsão de recorribilidade deve ser restrita a hipóteses de atos decisórios.

Mutatis mutandis, em paralelo ao que ocorre no sistema recursal do processo civil, não são recorríveis todas e quaisquer decisões judiciais. Se todo despacho e todo ato meramente ordinatório judicial fosse recorrível, as demandas judiciais seriam ainda mais demoradas e não seria cumprido o mandamento do inciso XXXV do art. 5º da Constituição federal ("a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"), pois muito tardaria a resposta jurisdicional.

Nesse sentido, o do Código de Processo Civil:

"Art. 162. Os atos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei.

§ 2º Decisão interlocutória é o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, resolve questão incidente.

§ 3º São despachos todos os demais atos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte, a cujo respeito a lei não estabelece outra forma.

§ 4º Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessários.

(...)

Art. 504. Dos despachos não cabe recurso."

Dito de outro modo fixar-se a possibilidade de interposição de recurso ou reclamação ao Órgão Superior em face de quaisquer decisões ou atos do Membro do Ministério Público, como previsto no PL 1611/2011, significa na prática, de duas uma: (a) ou tolher o exercício racional e adequado de investigação a cargo do MP, que tanto tem contribuído para a proteção judicial ou extrajudicial dos interesses coletivos (lembrando que no Inquérito Civil, em inúmeros casos, tornam-se viáveis compromissos de ajustamento de conduta, evitando-se a propositura de Ação Civil Pública); (b) ou então, ao contrário, provocar o aforamento de procedimentos recursais nos Órgãos Superiores sem

base consistente, de modo temerário, causando prejuízo ao bom andamento do sistema interno de execução das atribuições institucionais do Ministério Público.

Explicada a problemática que pode advir da redação atual do projeto de lei, que é excessivamente abrangente e genérica, sugere-se uma redação que restrinja a faculdade de recorribilidade apenas em face das decisões de indeferimento da representação e de instauração do inquérito civil.

Consoante previsão da Lei Complementar nº 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), verbis:

“(…)

Art. 107. A representação para instauração de inquérito civil será dirigida ao órgão do Ministério Público competente e deve conter:

a) nome, qualificação e endereço do representante e, sempre que possível, do autor do fato;

b) descrição do fato objeto das investigações;

c) indicação dos meios de prova.

§ 1º - Do indeferimento da representação de que trata este artigo caberá recurso ao Conselho Superior do Ministério Público no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o representante tomar ciência da decisão.

§ 2º - Antes de encaminhar os autos ao Conselho Superior do Ministério Público, o membro do Ministério Público poderá, no prazo de 5 (cinco) dias, reconsiderar a decisão recorrida.

Art. 108. Da instauração do inquérito civil, caberá recurso do interessado ao Conselho Superior do Ministério Público, com efeito suspensivo.

§ 1º- O prazo de interposição dos recursos será de 5 (cinco) dias a contar da ciência do ato impugnado.

(…)”.

Depreende-se do disposto legal acima transcrito a recorribilidade das decisões de indeferimento da representação e de instauração do inquérito civil.

Nesse sentido, defende-se que referidas previsões legais se mostram suficientes, porquanto permitem a revisão das decisões que negam a deflagração e, ainda, as que deflagram o inquérito civil, sem haver, por outro lado, risco ao bom andamento e à celeridade dos procedimentos administrativos.

No mesmo sentido, a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, ao disciplinar a instauração e tramitação do inquérito civil, assim dispõe sobre o recurso em face da decisão de indeferimento de instauração de inquérito civil:

“Art. 5º Em caso de evidência de que os fatos narrados na representação não configurem lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução ou se o fato já tiver sido objeto de investigação ou de ação civil pública ou se os fatos apresentados já se encontrarem solucionados, o membro do Ministério Público, no prazo máximo de trinta dias, indeferirá o pedido de instauração de inquérito civil, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante e ao representado.

§ 1º Do indeferimento caberá recurso administrativo, com as respectivas razões, no prazo de dez dias.

§ 2º As razões de recurso serão protocoladas junto ao órgão que indeferiu o pedido, devendo ser remetidas, caso não haja reconsideração, no prazo de três dias, juntamente com a representação e com a decisão impugnada, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva para apreciação.

§ 3º Do recurso serão notificados os interessados para, querendo, oferecer contra-razões.

§ 4º Expirado o prazo do artigo 5º, § 1º, desta Resolução, os autos serão arquivados na própria origem, registrando-se no sistema respectivo, mesmo sem manifestação do representante.

§ 5º Na hipótese de atribuição originária do Procurador-Geral, caberá pedido de reconsideração no prazo e na forma do parágrafo primeiro.” (g.n.)

Pelos motivos expostos, recomenda-se a supressão do termo “atos” e a qualificação das decisões para “decisões que indeferem as representações e que instauram o inquérito civil”.

Esta proposta tem a seguinte redação:

“Art. 1.º. Esta lei acrescenta o artigo 9.º-A à Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras



providências", a fim de dispor sobre recursos e reclamações em inquérito civil e peças de informações.

Art. 2.º. A Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 9.º-A:

'Art. 9-A. Das decisões do Membro do Ministério Público de instauração do inquérito civil e de indeferimento da representação para instauração de inquérito civil, nos autos de inquérito civil ou em peças informativas, poderão ser apresentadas recursos ou reclamações ao órgão superior da instituição, que deverão ser resolvidos em 45 dias.'

Art. 3.º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Face ao exposto, almeja-se a rejeição da proposta de lei ou a adoção da sugestão da redação supramencionada.

São Paulo, 26 de novembro de 2015.

Márcio Fernando Elias Rosa  
Procurador-Geral de Justiça

A nota técnica n. 24/2015 encontra-se disponível no Portal da Instituição, no sítio Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica:  
[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/notas\\_tecnicas](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas).

**Publicado em:** Diário Oficial: Poder Executivo - Seção I, São Paulo, v.125, n.220, de 27 de novembro de 2015, p.74.

