

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Projeto de Lei nº 6.745/2006

Altera dispositivos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, para instituir o controle judicial sobre os inquéritos civis, e dá outras providências.

Autores: Deputados João Campos e Vicente Chelotti

Relator: Deputado Marcelo Ortiz

VOTO EM SEPARADO

(Deputado Antonio Carlos Biscaia)

Trata-se do Projeto de Lei nº. 6.745/2006, de autoria dos ilustres Deputados João Campos e Vicente Chelotti, que altera dispositivos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) para atribuir aos delegados de Polícia competência para instaurar inquérito civil público. Propõe, ainda, nova sistemática de distribuição, tramitação e arquivamento do inquérito civil no Poder Judiciário.

Nos termos do art.57, inciso XIV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento **voto contrário à aprovação do projeto.**

Com efeito, o inquérito civil é procedimento administrativo interno do Ministério Público, para apuração de fatos, visando à produção de elementos de convicção para a propositura, ou não, da Ação Civil Pública.

Não procede a alegação de falta de controle da atuação do Ministério Público na condução do inquérito civil. Além do controle interno delineado em lei, com a possibilidade de revisão dos pedidos de arquivamento pelo Conselho Superior da instituição, está, ainda sujeito às regras traçada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A judicialização do Inquérito Civil, além de consistir em retrocesso, caminhando na direção contrária a da modernidade processual, constituiria enorme sobrecarga ao Judiciário, contribuindo para o aumento da tão questionada morosidade da justiça, com o incremento de cerca de meio milhão de processos.

Ademais, a projeto é flagrantemente inconstitucional.

Com efeito, o inquérito civil é procedimento investigativo privativo do Ministério Público, como resulta da leitura do art. 129, III, da Constituição Federal que lhe atribuiu função própria, consoante adverte a doutrina e cujas luzes são enfáticas ao assentar que a sua própria “denominação busca estremá-lo do já então existente inquérito policial, cujas finalidades são distintas”, não olvidando que o procedimento – assim como o inquérito policial – é unilateral, facultativo e dispensável para o exercício responsável do dever de ação civil pública pelo Parquet.

Neste sentido, colhe-se que:

“somente o Ministério Público tem idoneidade jurídica para instaurar esse tipo específico de processo administrativo, fato que se confirma, aliás, pela própria referência contemplada na Constituição e que ratifica o entendimento de que a instituição foi fundamente prestigiada para a defesa dos interesses coletivos e difusos indisponíveis”. (José dos Santos Carvalho Filho – Ação Civil Pública, Freitas Bastos 1995, 1ª ed., pg. 180), e que:

“Como instrumento preliminar ao processo coletivo, o inquérito civil é deferido exclusivamente ao Ministério Público, como previsto na Constituição Federal na legislação de regência”. (Ricardo de Barros Leonel – Manual de Processo Coletivo, RT 2002, 1ª ed., pg. 313).

Tanto que a Constituição quando cunha sua legitimação concorrente e disjuntiva se refere às ações civis, não às investigações (art. 129, § 1º), sem embargo da existência de competências paralelas, incondicionais e infungíveis de outros órgãos estatais sobre um mesmo fato (polícia judiciária, comissões parlamentares de inquérito, processo administrativo etc).

Este, aliás, é o perfil da jurisprudência, abordando o assunto assim como as demais variáveis acima observadas:

“(...) Esse poder investigatório constitui função exclusiva do Ministério Público, pois a Constituição Federal ressaltou a legitimação concorrente apenas para a ação civil pública (art. 129, § 1º), não o fazendo relativamente ao inquérito civil. Além disso, a própria Lei 7.347/85, estabelece, como visto inicialmente, a exclusividade do inquérito civil para o Ministério Público, reafirmando a impossibilidade da competência

concorrente para a função investigatória na matéria, por meio do inquérito civil.

Como todo poder, é um poder-dever e assim não pode deixar de ser exercido. Todavia, como é óbvio, em nome e na defesa desses mesmos valores, esse poder não deve transformar-se em instrumento de devassa, porém em instrumento para a investigação e a apuração de elementos e fatos necessários para a promoção de ação pública, civil ou penal, para a proteção do patrimônio público e social e de interesses difusos e coletivos'. (JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, 'Principais aspectos do inquérito civil, com função institucional do Ministério Público', in 'Ação Civil Pública', coordenador: Édis Milaré, RT. 1995, págs. 321 e 322).

Fazendo-se uma comparação, no campo do direito administrativo, pode-se dizer que o inquérito civil está para a ação civil pública, assim como a sindicância está para o processo administrativo. Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico, para que, no seu curso se apure se, eventualmente, alguém cometeu alguma falta funcional' (in Revista Diálogo Jurídico, Ano I, Vol. I, nº. 9, dezembro de 2001, págs. 8-10).

Assim, havendo a denúncia, o Ministério Público tem a prerrogativa, caso os fatos não sejam incontroversos e as provas líquidas e certas, de instaurar o inquérito civil, exatamente para coletar elementos conclusivos para a apresentação ou não de ação civil pública.

Nesse mesmo sentido, destaco tópico do parecer subscrito pelo ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios:

“O inquérito civil proposto na legislação, como ensina Mazzilli, é uma 'investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública; subsidiariamente, serve ainda para que o Ministério Público prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências e expeça recomendações dentro de suas atribuições.'

Assim, o inquérito é válido não só para apurar lesões a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas também para colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação judicial de iniciativa do Ministério Público, que esteja de acordo com sua finalidade constitucional de defesa da sociedade.”

Não bastasse, a autoridade policial não detém competência para apuração de violações a interesses difusos ou coletivos para fins de responsabilidade civil em ação civil pública ou celebração de compromisso de ajustamento de conduta, como se extrai da leitura do art. 144, da Constituição Federal, in verbis:

“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:”

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

Competência não se presume; se estruturada na Constituição, não pode ser ampliada por norma infraconstitucional, mormente se, como no caso,

não se trata de função compatível com a atividade policial sem prejuízo da competência concorrente e disjuntiva desta para apuração de delito que caracterize ao mesmo tempo infração a direito difuso ou coletivo – em que as instâncias são independentes.

Em suma, não é juridicamente possível atribuir à autoridade policial competência que lhe é estranha, assim como subordinar atividade própria do Ministério Público ao anacrônico controle do processo penal vigente sem prejuízo de correção de ilegalidade ou abuso de poder pela via do mandado de segurança mediante provocação do interessado.

Por todos esses motivos, voto pela rejeição do projeto pela injuridicidade e inconstitucionalidade apontadas.

Sala da Comissão, em. 7 de maio de 2008.

Deputado **Antonio Carlos Biscaia,**