

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.745, DE 2006

Altera dispositivos da Lei nº 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

I – RELATÓRIO

Encontra-se no âmbito desta Comissão o Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, de iniciativa dos Deputados João Campos e Vicente Chelotti, cujo teor visa a alterar dispositivos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com o objetivo de sujeitar o inquérito civil público realizado pelos membros do Ministério Público ao controle do Poder Judiciário mediante a adoção de procedimento semelhante ao do inquérito criminal.

Saliente-se que o inquérito civil público é o procedimento inquisitivo utilizado para produção de provas que irão fundamentar a propositura da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo ou por infração à ordem econômica.

Por sua vez, o referido controle do inquérito civil público consistirá na adoção de algumas medidas para que o Poder Judiciário possa verificar a legalidade dos atos praticados pelos membros do Ministério Público durante a citada investigação, quais sejam:

a) distribuição do inquérito civil instaurado ao juízo competente para julgar eventual ação civil pública, posto que presentemente o inquérito civil tramita somente no âmbito interno do Ministério Público sem o controle e fiscalização do Judiciário;

b) estipulação do prazo de 60 (sessenta) dias prorrogável até 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão do inquérito civil, tendo em vista que hoje a lei ainda não estabelece limite para o encerramento de feitos desta natureza;

c) alteração da competência para determinar o arquivamento do inquérito civil ou a propositura da ação civil, a qual, atualmente, é exercida pelo Conselho Superior do Ministério Público e seria então atribuída ao juízo cível;

d) determinação para que as requisições de certidões, informações, exames ou perícias estejam condicionadas à prévia instauração de inquérito civil, já que, atualmente, os membros do *Parquet* podem formular tais requisições em procedimentos informais, independente da existência de inquérito civil.

A proposição em tela objetiva, além de instituir tal controle judicial,

conferir à autoridade policial a atribuição para instaurar o inquérito civil. No momento presente, a Lei nº 7.347, de 1985, possibilita somente aos promotores de justiça e procuradores da república o exercício de tal prerrogativa.

O autor defende a aprovação da iniciativa por entender que a atuação do Ministério Público sem qualquer controle jurisdicional na fase pré-processual tem resultado em abusos constantes, sobretudo em detrimento da imagem, da honra e da dignidade das pessoas investigadas, direitos estes consagrados no inciso X do Art. 5º da Constituição Federal. O insigne parlamentar aduz ainda que o Ministério Público não detém o monopólio da investigação civil e que as autoridades policiais reúnem mais condições e possuem maior e melhor estrutura para a realização do inquérito civil.

Por despacho da Presidência desta Câmara dos Deputados, a aludida proposição foi distribuída para análise e parecer a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos do que dispõe o art. 24, *caput* e inciso I, do Regimento Interno desta Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o projeto de lei em tela quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A referida proposição encontra-se compreendida na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria (Art. 22, inciso I; Art. 48, *caput*; e Art. 61, *caput*, da Constituição Federal). Outrossim, a iniciativa obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

No que se refere especificamente à constitucionalidade material, há que se avaliar se as disposições contidas no Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, não colidem com as demais normas da Constituição Federal.

Nesta esteira, o primeiro passo importante consiste em verificar se os §§ 1º e 4º do Art. 144 da Constituição Federal não proíbem a realização do inquérito civil pelas polícias federal e civis dos Estados.

Da análise do texto desses dispositivos, percebe-se facilmente que a vontade do legislador foi a de identificar as principais atribuições dos aludidos órgãos de segurança pública sem pretender, contudo, exaurir o rol de suas funções, consoante se observa a seguir:

"Art. 144. (...)

§ 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. (...)"

§ 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. (...)"

Em outras palavras, a ausência de previsão no rol das atribuições elencadas nos §§ 1º e 4º do Art. 144 da Constituição Federal, não impede que se atribua aos delegados de polícia competência para realizar a investigação na área civil.

Somente para ilustrar, ressalte-se que a Carta Magna não estabeleceu expressamente a atribuição de polícia administrativa das polícias federal e civil. Entretanto, ninguém contesta a sua competência para expedir, entre outros documentos, a Cédula de Identidade, o Registro e Porte de Arma e o Passaporte.

De igual forma, o Ministério Público nunca contestou a investigação na área administrativa realizada pelas polícias federal e civis dos Estados nos denominados inquéritos administrativos e sindicâncias administrativas, que precedem os processos administrativos disciplinares.

Ora, se as polícias federal e civil têm atribuição para realizar atos e executar investigação na esfera administrativa sem expressa previsão constitucional, por que lhe estaria constitucionalmente vedado realizar a investigação na área civil?

Em linguagem menos técnica, se a Constituição Federal não proibiu expressamente a realização de inquérito civil pelos delegados de polícia, nada impede que ato normativo infraconstitucional inclua essa tarefa no rol de suas atribuições.

O segundo passo relevante, por sua vez, é verificar se o Art. 129 da Constituição Federal, que estabelece as funções institucionais do Ministério Público, atribui a promotores de justiça e procuradores da república a competência exclusiva para promover o inquérito civil.

Tal indagação pode ser respondida facilmente, pois se vê que o próprio texto do inciso III do Art. 129 da Carta Magna não atribui aos membros do *Parquet* a competência exclusiva para a realização do inquérito civil.

De fato, confrontando os textos dos incisos I e III do aludido dispositivo constitucional, constata-se que, quando o legislador disciplinou a competência do Ministério Público como titular da ação penal pública, utilizou a palavra "privativamente", entretanto não repetiu tal expressão no inciso III, que trata do inquérito e

da ação civil, consoante adiante se observa:

"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)

A omissão do termo "privativamente" no inciso III do Art. 129 da Constituição Federal demonstra nitidamente a intenção do legislador de possibilitar até mesmo a atribuição de competência concorrente para a realização da investigação civil ao Ministério Público e às polícias federal e civis dos Estados.

Por oportuno, lembre-se que o Ministério Público também não detém a competência exclusiva para a propositura da ação civil pública, pois o art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985, estende tal atribuição a outras entidades, como se verifica a seguir:

"Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. (...)"

Impende registrar ainda que as polícias federal e civis dos Estados não só podem como devem realizar a investigação na área civil, pois vigora no Brasil o denominado "sistema de persecução acusatório", que se caracteriza por ter, de forma bem distinta, as figuras do profissional que investiga (delegado de polícia), defende (advogado), acusa (membro do Ministério Público) e julga (magistrado) o fato.

Além disso, o exercício da investigação, tanto na área civil como na

criminal pelos membros do Ministério Público é severamente criticado pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, porque funde na mesma pessoa o profissional que produz as provas e acusa, circunstância que causa desequilíbrio na relação processual (igualdade de força e armas entre a defesa e acusação), o que violaria os princípios da imparcialidade, ampla defesa e do devido processo legal, colocando a defesa em condição de inferioridade.

Em linguagem mais simples, a polícia judiciária, por não ser parte, não se envolve e nem se apaixona pela causa investigada, seja na esfera civil ou na órbita criminal (o delegado de polícia não está vinculado à acusação ou à defesa), e, agindo como um magistrado, tem apenas compromisso com a verdade dos fatos, restrito a um "Relatório".

Logo, não se pode negar a atribuição de realizar o inquérito civil às polícias federal e civis, órgãos estes especializados em investigações, ante a existência de indícios da prática de crime.

Conclui-se, assim, que as modificações legislativas propostas no âmbito do Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, podem ser efetivadas por se tratar de normas totalmente constitucionais.

Quanto ao aspecto de juridicidade, cumpre verificar que a proposição igualmente não fere igualmente princípios e fundamentos do ordenamento jurídico infraconstitucional vigente.

Outrossim, a técnica legislativa empregada no projeto de lei em exame revela-se também apropriada, visto que respeita os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo quanto ao emprego no respectivo texto de cláusulas de revogação genérica e específica dispensáveis, as quais deverão, portanto, ser suprimidas.

DO MÉRITO

Não basta, todavia, que as modificações legislativas propostas possam ser realizadas; convém avaliar se elas são necessárias e se têm o condão de aprimorar o atual sistema estabelecido pela Lei nº 7.347, de 1985.

O Art. 2º da Constituição Federal adotou o clássico modelo de tripartição dos poderes idealizado por *Montesquieu*, que se caracteriza pela atuação independente dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Tal sistema foi concebido de maneira que um Poder pudesse controlar e fiscalizar os atos do outro e restou conhecido como "freios e contrapesos". Entretanto, as regras do mencionado sistema não estão sendo aplicadas ao Ministério Público neste País, porquanto os atos de seus membros não estão sendo controlados e fiscalizados pelos outros Poderes, notadamente no que se refere à investigação civil.

De fato, atualmente, o controle da legalidade da investigação civil realizada por promotores de justiça e procuradores da república é exercido apenas internamente pelas Corregedorias e pelo Conselho Nacional do Ministério Público sem a interferência do Poder Judiciário.

A ausência de fiscalização do inquérito civil por órgão autônomo e independente tem propiciado, segundo a justificação dos nobres deputados autores do projeto de lei, o desvirtuamento deste poderoso instrumento de investigação com a prática de abuso de poder pelos representantes do Ministério Público, que se revela,

principalmente, pela divulgação precipitada do resultado da apuração, circunstância que ocasiona inestimável prejuízo à pessoa ou empresa averiguada e viola o princípio da presunção da inocência consagrado no inciso LVII do Art. 5º da Lei Suprema, cujo teor se transcreve a seguir:

"Art. 5º (...)

LVII – Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; (...)"

Ademais, o controle judicial do inquérito civil realizado pelos promotores de justiça e procuradores da república não visa apenas a constatar eventual lesão aos direitos dos investigados, mas tem também como finalidade verificar se os membros do Ministério Público estão protegendo os interesses públicos envolvidos na questão (meio ambiente, consumidor, ordem urbanística, ordem econômica, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e outros interesses difusos ou coletivos) com fundamento no princípio da indisponibilidade.

Para se entender perfeitamente a questão aqui debatida, em razão da semelhança com o instituto existente na área processual penal, questiona-se: será que os promotores de justiça e procuradores da república ou os demais operadores do direito concordariam com a proposta de a própria polícia federal ou civil controlar a tramitação do inquérito criminal sem a fiscalização do Ministério Público e do Poder Judiciário?

A resposta, que vale também para o inquérito civil, é negativa, pois tal sistema (sem o controle e a fiscalização de um Poder independente) é cheio de imperfeições, propiciando a prática de irregularidades e infrações.

Vale lembrar que o controle do inquérito civil pelos magistrados não aumentará a morosidade do Poder Judiciário, pois o reduzido número de feitos desta natureza instaurados atualmente é insuficiente para agravar o quadro existente.

Portanto, a sujeição do inquérito civil realizado pelos membros do Ministério Público ao controle do Poder Judiciário mediante a adoção de procedimento semelhante ao do inquérito criminal é necessária e aprimorará o sistema estabelecido pela Lei nº 7.347, de 1985, à medida em que dificultará eventuais abusos de poder ou acordos escusos, notadamente quando está em disputa interesses institucionais.

Indiscutivelmente, outro avanço legislativo apresentado no âmbito do projeto em comento é a fixação de prazo para a realização da investigação e conclusão do inquérito civil.

Sem dúvida, como bem salientaram os autores da proposição, a ausência de previsão de prazo para o término de tais procedimentos "tem resultado em inquéritos civis que se eternizam durante anos nos gabinetes dos promotores".

As pessoas não podem ficar sujeitas a um procedimento investigatório de natureza inquisitiva que se prolonga no tempo, dependendo exclusivamente da vontade do representante do *Parquet*. Tal fato acarreta aflição e extremo constrangimento ao averiguado, circunstância esta que viola o direito ao devido processo legal consagrado no inciso LIV do Art. 5º da Constituição Federal.

Neste sentido, aliás, Celso de Mello leciona:

"O devido processo legal visa garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado e a colocá-la

sob a imediata proteção da lei", abrangendo, entre outros, ... o direito a um rápido e público julgamento".

Vale lembrar que a alegação de que a fixação de prazo vai tolher o poder de investigação civil exercido pelos promotores de justiça e procuradores da república, acarretando ações inconsistentes e despídas de razoabilidade, é totalmente improcedente, pois, se o Ministério Público efetivamente pretende realizar o inquérito civil, precisa se capacitar para o exercício desta tarefa, muitas vezes complexa.

Na realidade, a dificuldade de concluir o inquérito civil no prazo estipulado existe porque os promotores de justiça e procuradores da república não possuem formação e capacitação técnica indispensáveis para o exercício da atividade investigatória, tanto na área civil como na criminal, própria do delegado de polícia. Inquestionavelmente, a investigação civil ou criminal é um trabalho complexo de natureza técnico-científica. Tal atividade exige habilitação profissional adequada, especial vocação e total devoção, fruto de muito estudo, treinamento e experiência nesta área.

Finalmente, é importante enfatizar que a possibilidade das polícias federal e civil realizarem inquérito civil atende também ao interesse público.

Atualmente, o Ministério Público tem imensa dificuldade de realizar investigação civil para apurar fatos ocorridos em locais pequenos e distantes, pois seus membros se encontram apenas nas comarcas dos Estados, sem nenhuma estrutura para executar tal mister. Por outro lado, a polícia civil está presente em praticamente todos os municípios com uma estrutura já montada, circunstância esta que favorecerá a realização do inquérito civil para apurar as questões referentes aos interesses coletivos e difusos, atendendo-se aos anseios da população.

Igualmente, as modificações legislativas propostas atendem ao interesse público à medida em que os membros do Ministério Público, dividindo a responsabilidade de realizar o inquérito civil com as polícias, podem se dedicar com mais afinco às suas outras atribuições constitucionais e infraconstitucionais.

Por outro lado, faço aqui apenas uma ressalva, no sentido de que toda a comprovada experiência investigativa e estrutura policial dispostas, sejam direcionadas para os inquéritos civis que possam apresentar indícios de contravenção ou crime, como forma de otimização dos trabalhos. Para tanto, ofereço contribuição nesse sentido, apresentando emenda alterando dispositivo na proposta, que nossa avaliação servirá de peça informativa no Ministério Público.

Diante de todo o exposto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, com 2 (duas) emendas, cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado **MARCELO ORTIZ**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 6.745, DE 2006

Altera dispositivos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para instituir o controle judicial sobre os inquéritos civis, e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Suprime-se o art. 5º do projeto de lei em epígrafe.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado **MARCELO ORTIZ**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 6.745, DE 2006

Altera dispositivos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para instituir o controle judicial sobre os inquéritos civis, e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

Dê-se ao § 1º do art. 8º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, contido no art. 2º do projeto de lei em epígrafe, a seguinte redação:

"Art. 8º

§ 1º - O membro do Ministério Públco poderá instaurar inquérito civil, da mesma forma o Delegado de Polícia, este em caso de indícios de prática de contravenção ou crime, ficando a Presidência sob a responsabilidade de quem o instaurar, e para instruí-lo poderão requisitar de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, não inferior a 10 (dez) dias úteis."

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado **MARCELO ORTIZ**
Relator