

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 6.745, DE 2006 (Apenso o Projeto de Lei nº 3.771, de 2008)**

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**

Encontram-se no âmbito desta Comissão o Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, de iniciativa dos Deputados João Campos e Vicente Chelotti, e o Projeto de Lei nº 3.771, de 2008, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, que fora àquele apensado para fins de tramitação conjunta.

O projeto de lei principal objetiva modificar dispositivos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para 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, bem como com vistas a conferir à autoridade policial atribuição para instaurar o inquérito civil, prerrogativa esta atualmente reservada somente aos membros do Ministério Público.

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 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 cível competente para julgar eventual ação civil pública, posto que presentemente o inquérito civil tramita somente no âmbito interno do Ministério Público sem o desejável controle do Poder 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 aludido juízo cível.

O autor da proposição principal defende a sua aprovação 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 mencionado parlamentar aduz ainda que o Ministério Público não detém o monopólio da investigação civil e que as autoridades policiais reúnem condições e possuem maior e melhor estrutura para a realização do inquérito civil.

Por sua vez, o apensado Projeto de Lei nº 3.771, de 2008, prevê que, nos inquéritos civis públicos, será obrigatória a notificação dos investigados para que tenham ciência de seu teor e possam, em seu curso, oferecer alegações.

Alega o autor dessa iniciativa que a medida nela prevista possibilitará o esclarecimento de fatos ainda na fase pré-processual da ação

civil pública, evitando com isso muitas vezes o ajuizamento temerário de ações de tal natureza.

Por despacho da Presidência desta Câmara dos Deputados, a proposição principal referida 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 os projetos de lei referidos quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

### **DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 6.745, DE 2006**

A referida proposição principal 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 (CF: Art. 22, *caput* e inciso I; Art. 48, *caput*; e Art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tal 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 constituinte foi a de identificar as principais atribuições dos aludidos órgãos de segurança pública sem pretender, contudo, exaurir o rol de suas funções, consoante se pode observar na leitura das disposições constitucionais a seguir transcritas:

*“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?

Ou, 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 atribuiu 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 cível, 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.

Logo, somente a visão distorcida pelos interesses corporativistas poderia negar a atribuição de realizar o inquérito civil às polícias federal e civis, órgãos estes especializados em investigações.

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, é de 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 sob 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 inadequado no respectivo texto de cláusulas de revogação genérica e específica dispensáveis, as quais devem ser, portanto, suprimidas.

## DO MÉRITO DO PROJETO DE LEI Nº 6.745, DE 2006

Não basta, todavia, que as modificações legislativas propostas no seio do Projeto de Lei nº 6.745, de 2006, 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, 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.

Indiscutivelmente, a ausência de fiscalização do inquérito civil por órgão autônomo e independente tem propiciado 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) 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 salientou o autor 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<sup>1</sup> 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 julgamentos”.*

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 despidas 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 muitas vezes não possuem formação e capacitação técnica indispensáveis para o exercício da atividade investigatória, tanto na área civil como na criminal, própria de delegados 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 na área.

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

Ora, o Ministério Público atualmente 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

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso. *Constituição Anotada*. São Paulo, Saraiva, 1984, pág. 341.

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.

Assim, é importante a adoção da modificação legislativa proposta com vistas a possibilitar que os membros do Ministério Público dividam a responsabilidade de realizar o inquérito civil com as polícias, a qual permitirá àqueles se dedicarem com mais afinco às suas outras atribuições constitucionais e infraconstitucionais. Contudo, por razões óbvias, é adequado que a extensão de tal prerrogativa funcional a delegados de polícia se limite, ao menos num primeiro momento, às hipóteses em que os fatos investigados no inquérito civil possam caracterizar em tese também crime ou contravenção penal.

## **DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, TÉCNICA LEGISLATIVA E MÉRITO DO PROJETO DE LEI Nº 3.771, DE 2008**

O Projeto de Lei nº 3.771, de 2008, encontra-se também compreendido 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 (CF: Art. 22, *caput* e inciso I; Art. 48, *caput*, e Art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tal iniciativa legislativa obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Além disso, a mesma igualmente não contraria normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico infraconstitucional.

A técnica legislativa nela empregada, por sua vez, encontra-se de acordo com 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 à ausência de um artigo inaugural que deveria enunciar o objeto da lei pretendida e ao emprego de cláusula de revogação genérica.

Quanto ao mérito, assinale-se ser judiciosa a medida legislativa proposta no seio do projeto de lei ora sob análise, razão pela qual a mesma deve prosperar.

Com efeito, a notificação obrigatória dos averiguados para tomar conhecimento do inquérito civil e oferecer, em seu curso, as alegações que considerarem oportunas evidentemente terá o condão de possibilitar o esclarecimento de fatos ainda na fase pré-processual da ação civil pública, o que contribuirá para se evitar o indesejável ajuizamento temerário de ações de tal natureza, trazendo, enfim, ganhos para a economia processual.

## **DAS CONCLUSÕES**

Diante de todo o exposto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei n<sup>os</sup> 6.745, de 2006, e 3.771, de 2008, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

Deputado MARCELO ORTIZ  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 6.745, DE 2006 E 3.771, DE 2008

Altera os artigos 8º, 9º e 10 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e acresce o art. 10-A ao mesmo diploma legal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os artigos 8º, 9º e 10 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e acresce o art. 10-A ao mesmo diploma legal, mormente para instituir o controle judicial sobre os inquéritos civis públicos.

Art. 2º Os artigos 8º, 9º e 10 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passam a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 8º .....*

*§ 1º O Ministério Público e a autoridade policial, esta apenas na hipótese de haver indícios de prática de crime ou contravenção penal, poderão instaurar, sob sua presidência, inquérito civil e, para instruí-lo, requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis.*

*.....*  
*§ 3º Instaurado inquérito civil, deverá ser o mesmo imediatamente distribuído ao juízo cível competente para o julgamento da ação civil pública.*

§ 4º O inquérito civil deverá ser encerrado com conclusões no prazo de sessenta dias, salvo se, dada a complexidade das investigações a serem realizadas, forem necessárias ulteriores diligências, hipótese em que o juiz, a pedido do respectivo presidente, poderá conceder prazo de até cento e oitenta dias para a sua realização e encerramento do procedimento. (NR)”

“Art. 9º Se o órgão do Ministério Público ou a autoridade policial, após esgotadas todas as diligências, convencer-se da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, requererá o arquivamento do inquérito civil ou de quaisquer peças informativas ao juiz, que, considerando improcedentes as razões invocadas, fará a remessa dos autos respectivos ao Procurador-Geral, o qual poderá designar outro membro do Ministério Público para oferecê-la ou insistir no pedido de arquivamento, ao qual se obrigará o juiz a deferir, sem prejuízo da legitimidade atribuída a outros órgãos, entidades ou entes da Federação nos termos do art. 5º desta Lei. (NR)”

“Art. 10. Constitui crime punível com pena de reclusão de um a três anos e multa de R\$ 320,10 (trezentos e vinte reais e dez centavos) a R\$ 32.100,00 (trinta e dois mil e cem reais) a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público ou por autoridade policial que presidir inquérito civil. (NR)”

Art. 3º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 10-A:

“Art. 10-A. A competência do Ministério Público para instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, não excluirá a atribuída pelo § 1º do art. § 8º desta Lei à autoridade policial.

§ 1º Aplica-se ao inquérito civil presidido por autoridade policial, no que couber, as normas procedimentais previstas no Código de Processo Penal, o qual, após ser encerrado com conclusões, será encaminhado ao juiz competente, que concederá vista ao Ministério Público, sem prejuízo de a disponibilizar a qualquer dos demais legitimados para a propositura da ação civil pública nos termos do art. 5º desta Lei.

§ 2º O membro do Ministério Público ou a autoridade policial que presidir o inquérito civil, deverá, em seu curso, proceder à notificação dos averiguados

*para dele tomarem conhecimento e oferecerem as alegações que considerarem oportunas.”*

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

Deputado MARCELO ORTIZ  
Relator