

São Paulo, 25 de janeiro de 2004.

Senhor Procurador de Justiça:

1. Enquanto no exercício da Procuradoria-Geral de Justiça, Vossa Excelência me encaminhou, para exame e comentários, cópia dos seguintes expedientes em trâmite na Procuradoria-Geral de Justiça, todos apensados:

a) Pt. n. 78.409/01 — que versa a proposta formulada em 8 de setembro de 2001, pelo Procurador de Justiça Dr. João Francisco Moreira Viegas, no sentido da criação de uma Procuradoria de Justiça especializada na área dos direitos difusos e coletivos;

b) Pt. 10.729/02 — que versa a proposta formulada em 9 de janeiro de 2002, pelos então membros do Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça Drs. Fernando Grella Vieira, Francisco Stella Júnior, Paulo Hideo Shimizu, Eduardo Francisco Crespo, Newton Alves de Oliveira e Walter Paulo Sabella, no sentido da instituição de Câmaras Revisoras da promoção de arquivamento do inquérito civil;

c) Pt. 10.729/02-A — que versa a proposta formulada em 15 de janeiro de 2002, apresentada pelo então membro do Conselho Superior do Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Antonio Herman Benjamin, no sentido da criação de uma Procuradoria de Justiça com atribuições em todas as ações civis públicas, processos criminais afetos às áreas dos interesses transindividuais, e arquivamento de inquéritos civis e procedimentos preparatórios.

2. As referidas questões vêm sendo discutidas, nos protocolos próprios, com bastante profundidade e pertinência, tendo sido levantados e enfrentados diversos aspectos não só de legalidade, como mesmo de oportunidade e

conveniência, sempre indispensáveis de serem sopesados antes de se tomarem decisões como essas.

Visando a fornecer eventuais subsídios para o exame da questão, apresentarei algumas respeitosas ponderações a respeito.

3. A criação de uma Procuradoria de Justiça especializada na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, a nosso ver, corresponde à necessidade de: *a*) assegurar a necessária especialização na matéria (condição que tenho reiteradamente defendido em matéria de defesa de interesses transindividuais, como se pode ver de meu *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 17ª ed., no prelo, Cap. 16, n. 4, Saraiva, 2004); *b*) assegurar o princípio do *promotor natural* (condição que tenho defendido há tantos anos, e hoje está sumariada em meu *Regime jurídico do Ministério Público*, 5ª ed., Cap. 5 e 6, Saraiva, 2001.). Ademais, a esse propósito, já me manifestei favoravelmente a essa solução, como se pode ver de fls. 11/3 dos autos do Pt. n. 10.729/02-A, em apenso, onde consta uma declaração que tive a honra de subscrever, na companhia dos ilustres Professores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Nelson Nery Júnior, Rosa Maria B. B. de Andrade Nery, Rodolfo de Camargo Mancuso e Arruda Alvim — todos estes notórios especialistas na defesa de interesses transindividuais no País.

É evidente que a criação da Procuradoria de Justiça dos Interesses Difusos supõe processo legislativo adequado, por meio de lei complementar estadual (CF, art. 128, § 5º).

4. Discutamos agora a questão das Câmaras Revisoras.

No âmbito do Ministério Público paulista, a instituição por ato administrativo de Câmaras Revisoras de arquivamento de inquérito civil e peças de informação, hoje, *de lege lata*, é inviável, uma vez que: *a*) a lei vigente comete por expresse essa atribuição ao Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º da Lei federal n. 7.347/85 — Lei da Ação Civil Pública; art. 30 da Lei federal n. 8.625/93 — Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; art. 118 da Lei Complementar paulista n. 734/93); *b*) no Ministério Público estadual, ao contrário do que ocorre com o Ministério Público da União, a lei ainda não criou Câmaras de Coordenação e Revisão (Lei federal n. 8.625/93 e Lei Complementar estadual n. 734/93); *c*) a possibilidade trazida pelo Estatuto do Idoso, de revisão do arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior *ou por Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público* (art. 92, § 3º, da Lei n. 10.741/03) não se refere senão aos vários Ministérios Públicos

que compõem o Ministério Público da União, pois são eles os únicos que têm atualmente esses órgãos, nos termos da Lei Complementar federal n. 75/93. Assim, repito, *de lege lata*, não é possível cometer a qualquer outro órgão do Ministério Público, que não ao Conselho Superior do Ministério Público paulista, a revisão do arquivamento dos inquéritos civis e peças correlatas (peças de informação, procedimentos preparatórios etc.).

Por certo, porém, é possível cogitar, *de lege ferenda*, da criação de tais Câmaras de Coordenação e Revisão na esfera dos Ministérios Públicos estaduais, com competência para eventual homologação ou recusa de arquivamento dos inquéritos civis ou peças correlatas. Tal previsão derogaria a da Lei da Ação Civil Pública, pois que lei ordinária (e essa é a qualidade da Lei n. 7.347/85) não pode sobrepor-se à normatividade complementar dos Estados no que diz respeito à organização do Ministério Público estadual e às atribuições de seus órgãos (CF, art. 128, § 5º; nesse sentido, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 6, n. 1).

5. Enquanto não se muda a lei vigente, o Conselho Superior do Ministério Público mantém, portanto, privativa atribuição de rever os arquivamentos de inquéritos civis e peças de informação, podendo, nessa atuação: *a*) homologar o arquivamento (sem prejuízo de os demais co-legitimados à ação civil pública poderem ingressar em juízo na defesa de eventuais interesses transindividuais, já que, na matéria, a legitimação ativa é concorrente e disjuntiva); *b*) converter o julgamento em diligência; *c*) mandar propor a ação civil pública que entenda cabível.

6. Nos últimos anos, alguns fatores devem ser levados em conta. Tem havido crescimento notável da quantidade de inquéritos civis, aumento de mesmo porte na instauração de procedimentos preparatórios e peças de informação, e igual multiplicação de ações civis públicas. Nestas últimas duas décadas, esse fenômeno tem provocado grandes alterações no Ministério Público nacional. De um lado, a sociedade tem-lhe cobrado mais a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público e social, da probidade administrativa e de outros interesses públicos, difusos, coletivos ou até mesmo individuais homogêneos. De outro lado, o próprio Ministério Público tem procurado corresponder a essa crescente demanda de seus serviços, buscando adaptar-se a essas necessidades. Passamos em poucos anos de um tempo em que não tínhamos um único Promotor em todo o Estado encarregado da defesa do meio ambiente, do consumidor ou de interesses correlatos (até inícios da década de 1980), para termos um só Promotor para todo o Estado com essas atribuições (dirigindo a então criada Coordenadoria do Meio Ambiente, em 1983), para che-

gamos até hoje, quando contamos, pelo menos, com um membro do Ministério Público em cada Comarca do Estado de São Paulo...

Em razão dessa mudança de perfil, o Ministério Público tem sido mais procurado pela sociedade, a mídia diariamente noticia novas denúncias de danos a interesses públicos ou transindividuais, o Ministério Público tem agido mais, passando a investigar todas essas denúncias. Se, de um lado, encontra o reconhecimento dos lesados, também encontra graves resistências, como a dos governantes, políticos e empresários, que, não raro, são os investigados por violação a esses mesmos interesses.

7. Conseqüência de tudo quanto se disse, é que os órgãos do Ministério Público acabam se afogando no aumento desmesurado de atribuições, que, a nosso ver, só será vencido quando se altere a lei, para conferir-se maior discricionariedade à atuação ministerial, a fim de seus agentes possam dedicar-se prioritariamente aos casos que, a seu ver, tenham maior alcance social.

8. Era inevitável que o reflexo dessa situação, mais dia, menos dia, fosse chegar ao Conselho Superior do Ministério Público, que acabou sendo asoberbado com o acúmulo de inquéritos civis para reexame de arquivamento.

Vários momentos podem ilustrar essa assertiva: *a)* inicialmente, desde a Lei da Ação Civil Pública (1985) até os dez anos seguintes, o Conselho Superior dava conta integral de suas atribuições na área da homologação ou não do arquivamento do inquérito civil, como ocorreu, inclusive, até a nossa gestão no Conselho Superior do Ministério Público paulista (1994-5), quando demos cabo de toda a pesadíssima distribuição de inquéritos civis e peças de informação que nos era destinada, sem prejuízo de executarmos todo nosso trabalho normal junto às nossas Procuradorias de Justiça de origem (o que correspondia, então, à metade da distribuição normal de um Procurador de Justiça da Procuradoria originária); *b)* num segundo momento, a partir da gestão de 1996, todos os integrantes do Conselho Superior passaram a ficar sem qualquer atribuição junto às Procuradorias de Justiça de origem, ou seja, ficaram apenas com os encargos do próprio Conselho; *c)* numa nova gestão, por meio do Ato n. 1/99-CSMP, o Conselho Superior alterou seu regimento interno e passou a admitir que o relatório e voto dos Conselheiros pudessem ser apresentados apenas oralmente (sem ficar nos autos seu correspondente registro, o que, a nosso ver, não permite cumprimento adequado do mandamento do art. 128, VIII, *in fine*, da Constituição); *d)* chegamos ao momento atual em que, segundo consta, há mais de mil inquéritos civis e procedimentos correlatos aguardando distribuição para cada Conselheiro...

9. Como enfrentar e resolver, adequadamente, essa nova situação, que tende a agravar-se a cada dia?

Sem dúvida, os autores do projeto de lei que se converteu na Lei n. 7.347/85, os Procuradores de Justiça Drs. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, buscaram criar um sistema de revisão do arquivamento do inquérito civil bem melhor do que o do art. 28 do Cód. de Processo Penal. O sistema processual penal mantém duas sérias impropriedades: *a)* atribui ao juiz a apreciação das razões da não-propositura da ação penal pública, quando a não-propositura da ação não é questão que enseje prestação jurisdicional (e tanto não o é, que a última palavra a respeito é dada pelo próprio Ministério Público e não pelo Poder Judiciário); *b)* atribui ao Procurador-Geral o juízo último sobre a não-propositura da ação penal pública, quando se sabe que o Procurador-Geral, mercê de sua investidura fundada em razões de política externa, não raro até de política partidária, nem sempre é o órgão mais adequado para formular esse juízo, principalmente nos crimes em que estejam envolvidas as mais altas autoridades públicas (matéria sobre a qual me detive em meu *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 4ª ed., Saraiva, 2001).

Entretanto, na época em que esses ilustrados membros do Ministério Público elaboraram seu projeto, ainda que enorme seu descortino em propor a criação de um instrumento que iria revolucionar não só o Ministério Público, mas a própria defesa coletiva de interesses sociais, não tiveram, nem poderiam ter tido, há 20 anos, a visão exata do aumento da demanda dos serviços do Ministério Público, na medida exata em que hoje se verifica, e que superou as expectativas da época.

Assim, propuseram eles, e o legislador acolheu a idéia da concentração, nas mãos do Conselho Superior do Ministério Público, do poder de rever o arquivamento do inquérito civil e peças de informação. Essa proposta, constante de seu anteprojeto, foi consagrada nos arts. 8º e 9º da Lei n. 7.347/85. O Conselho Superior ficou, pois, encarregado de homologar ou não o arquivamento de *todos* os inquéritos civis e peças de informação, e não apenas daqueles em que houvesse algum recurso ou inconformidade dos eventuais interessados, abrangidos pelo grupo lesado por danos a interesses transindividuais.

Esse sistema funcionou bem por vários anos, mas agora apresenta sinais sérios de alerta, pois, se o Ministério Público não reagir de forma adequada, poderá perder importantes atribuições, caso não as desempenhe a contento. E esse será o caso quando chegar o momento em que o Ministério Público, assoberbado por invencível carga de serviços, passar a não dar vazão às necessidades sociais.

Cremos serem necessárias, entre outras, estas duas alterações legislativas: *a)* para instituir-se a revisão de arquivamento de inquérito civil ou de peças de informação apenas em caso de recurso por qualquer interessado; *b)* para alterarem-se as regras de competência, no sentido de que órgãos do Ministério Público mais numerosos do que os integrantes do Conselho Superior do Ministério Público possam deter-se sobre a revisão desse arquivamento.

Entretanto, todas essas eventuais mudanças supõem regular processo legislativo.

10. Enquanto não advêm as necessárias alterações legislativas, o que se pode fazer?

É inviável, sob o aspecto jurídico, instituírem-se, por ato administrativo, Câmaras Revisoras no Ministério Público paulista, com o poder de homologar ou não o arquivamento do inquérito civil ou peças correlatas, haja vista a vigência das leis de regência, às quais já aludimos, que atualmente cometem essas atribuições ao Conselho Superior do Ministério Público. Entretanto, uma idéia que pode ser apreciada desde já pelo Conselho Superior e pelo Colégio de Procuradores de Justiça, bem como pela Procuradoria-Geral de Justiça, consistiria em instituírem-se Câmaras Revisoras com o poder de opinar sobre a promoção de arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação, assim fornecendo fundamentação adequada para o Conselho Superior decidir se homologa ou não o referido arquivamento, pois esta atribuição legal é hoje deste órgão e de nenhum outro.

Da mesma forma que o Procurador-Geral de Justiça não teria meios materiais para, sozinho, exercer todas as atribuições de órgão de execução que as leis lhe cometem (propositura de ações penais públicas de sua competência originária, decisão de conflitos de atribuição, interposição pessoal de recursos extraordinários e especiais, sustentações orais nos Tribunais etc.), e, assim, se vale de um corpo de assessores, também poderia ser cogitado que o Conselho Superior do Ministério Público se valesse do trabalho de tais Câmaras Revisoras não para decidir no lugar dele, Conselho, mas sim para assessorá-lo na apreciação dos arquivamentos dos inquéritos civis. Essa foi, aliás, a conclusão dos ilustres Procuradores de Justiça Drs. Eduardo Francisco Crespo, Clóvis Almir Vital de Uzeda, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz e Nelson Gonzaga de Oliveira, no parecer de fls. 35-54 dos autos do Pt. 78.409/01, datado de 5 de julho de 2002, conclusão essa acolhida, nesse particular, pelo Procurador-Geral de Justiça Dr. Luiz Antônio Guimarães Marrey, em sua proposta de 2 de julho de 2002, a fls. 60-70, do mesmo protocolado, bem como endossa-

Hugo Nigro Mazzilli

ADVOGADO – OAB-SP n. 28.656

da, também nesse particular, pelo voto da Procuradora de Justiça Dr.^a Lúcia Maria Casali de Oliveira, em 4 de setembro de 2002, a fls. 72-6 do mesmo expediente.

Parece-nos que, dadas as características de assessoramento que essas Câmaras Revisoras teriam nessas propostas, mais adequado que essas funções viessem a ser exercidas por órgãos de primeiro grau do Ministério Público, à guisa do que já ocorre no assessoramento do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público.

11. São estas, senhor Procurador de Justiça, as considerações que ora nos parecem próprias, reiterando nossos protestos de consideração e apreço,

(a) Hugo Nigro Mazzilli

À Sua Excelência, o Senhor
Dr. Herberto Magalhães da Silveira Júnior,
DD. Procurador de Justiça.