

TUTELA COLETIVA
MPF - PFDC



República Federativa do Brasil
Ministério Público da União

Procurador-Geral da República
ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA

Diretora-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União
LINDÔRA MARIA ARAUJO

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão
ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO

ESMPU MANUAIS DE ATUAÇÃO

TUTELA COLETIVA Visão Geral e Atuação Extrajudicial

MPF - PFDC

Alexandre Amaral Gravronski

Brasília - DF
2006



Escola Superior do Ministério Público da União

Endereço: SGAS Av. L2-Sul, Quadra 604, Lote 23, 2ª andar

CEP 70200-901 – Brasília/DF

Tel.: (61) 3313-5114 – Fax: (61) 3313-5185

Home page: <<http://www.esmpu.gov.br>>

E-mail: <editoracao@esmpu.gov.br>

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Lote 03, Bloco B, Sala 303/304

70050-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3031-6000/6001/5445/5442 – Fax: (61) 3031-6106

Home page: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/>>

E-mail: <pfdc001@pgr.mpf.gov.br> <ewc001@pgr.mpf.gov.br>

©*Copyright* 2006. Todos os direitos autorais reservados.

Autoria

ALEXANDRE AMARAL GAVRONSKI – Procurador da República

E-mail: <aag@prsp.mpf.gov.br>

Colaboração

Francisco Gomes de Souza Júnior – Servidor

Patrícia Noêmia da Cruz Mello – Servidora

Setor de Documentação e Editoração

Cecília S. Fujita

Projeto gráfico e capa

Ana Manfrinato Cavalcante

Editoração eletrônica, fotolitos e impressão:

Artes Gráficas e Editora Pontual Ltda. – SIG/Sul Quadra 08 n. 2315

CEP 70610-400 – Brasília/DF – Tel.: (61) 3344-1210 – Fax: (61) 3344-3041

E-mail: <graficapontual@ibestvip.com.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

G283c Gavronski, Alexandre Amaral
Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial /Alexandre Amaral
Gavronski; colaboração: Francisco Gomes de Souza Júnior, Patrícia Noêmia
da Cruz Mello. – Brasília : Escola Superior do Ministério Público da União;
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2006.

230 p. – (Manuais de atuação ESMPU ; v. 1)

ISBN

1. Tutela coletiva. 2. Ministério Público - atuação. 3. Inquérito civil. 4.
Procedimento administrativo. 5. Termo de compromisso de ajustamento de
conduta. I. Título. II. Série.

CDD 341.4622

Manuais de Atuação ESMPU

A maior parte da humanidade deposita sua esperança em sucessivos nascimentos, quando a vida se reinicia. Incontáveis vidas futuras, ainda em branco, animam quem crê dispor de inúmeras ocasiões para reparar erros pretéritos rumo à iluminação.

A transposição dessa reconfortante fé individual para as instituições nacionais freqüentemente as arruína: elas não podem recomeçar a todo instante do marco zero, pois sempre aspiram a transcender seus componentes momentâneos. Sua esperança repousa na reflexão contínua sobre o novo, à luz dos acertos e erros que tenha protagonizado.

Por isso a Escola Superior do Ministério Público da União edita estes **Manuais de Atuação**. Almeja, desse modo, oferecer aos Colegas material de reflexão, com cujo auxílio nossa instituição haverá de solucionar os problemas presentes e vindouros que o povo brasileiro lhe confiou.

Oxalá esta série de manuais cresça sempre, para mapear o imenso campo de nossos afazeres. A colaboração dos Colegas é indispensável, tanto com a produção de novos manuais como com eventuais contribuições aos trabalhos publicados e sugestões. As iniciativas são muito bem-vindas no endereço <manuais@esmpu.gov.br>, sem prejuízo, evidentemente, do contato pessoal com a Escola.

A ESMPU agradece sensibilizada ao Colega Alexandre Amaral Gavronski, que generosamente inaugura a série com este *Manual da Tutela Coletiva*.

Espera-se que a série **Manuais de Atuação** contribua para o aprimoramento do Ministério Público brasileiro.

LINDÔRA MARIA ARAUJO
Diretora-Geral da ESMPU
Subprocuradora-Geral da República

Sumário

Apresentação – 11

Introdução – 13

1 As peculiaridades da tutela coletiva: visão geral – 17

1.1 A novidade – 17

1.2 A interdisciplinaridade – 19

1.3 A conflituosidade coletiva – 20

1.4 O contato com a sociedade – 22

1.5 A função investigativa – 24

1.6 Ministério Público resolutivo – 26

1.7 As parcerias – 28

1.8 As vantagens para o Ministério Público de sua condição de litigante habitual em tutela jurisdicional coletiva: a importância dos bancos de dados – 32

1.9 A equipe de apoio – 36

2 O atendimento ao público – 43

2.1 O primeiro contato e a triagem: do individual para o coletivo – 44

2.2 O cadastro simplificado – 47

2.3 O encaminhamento – 49

- 2.4 A redução a termo da representação oral – 50
- 2.5 Agenda – 52
- 2.6 Reuniões – 53

- 3 O inquérito civil e o procedimento administrativo – 55
 - 3.1 Inquérito civil ou procedimento administrativo? – 57
 - 3.2 Autuação e instauração – 59
 - 3.2.1 Distinção – 59
 - 3.2.2 Providências prévias – 60
 - 3.2.3 Cabimento – 62
 - 3.2.4 Forma e elementos mínimos da instauração de procedimento administrativo ou inquérito civil – 75
 - 3.2.5 Publicação, publicidade e sigilo – 78
 - 3.3 Andamento – 79
 - 3.3.1 Os despachos – 79
 - 3.3.2 A função da Secretaria ou do Cartório da Tutela – 82
 - 3.3.3 Ofícios requisitórios de informações – 83
 - 3.3.4 Notificações – 85
 - 3.3.5 Certidões – 86
 - 3.3.6 Informações – 86
 - 3.3.7 Oitivas – 86
 - 3.3.8 Perícias e apoio especializado – 87
 - 3.3.9 Diligências “in loco” e diligências fora da sede do órgão que preside o inquérito – 89
 - 3.3.10 Audiências públicas – 89
 - 3.3.11 Prazo para encerramento – 94
 - 3.4 O arquivamento – 97
 - 3.4.1 Cabimento e motivação – 97
 - 3.4.2 Do encaminhamento à Câmara ou à PFDC para homologação – 99
 - 3.4.3 Necessária comunicação aos interessados e outras providências – 100
 - 3.5 As outras soluções – 102

- 4 **A recomendação – 105**
 - 4.1 Hipóteses de cabimento – 105
 - 4.2 Providências específicas e orientações das Câmaras e da PFDC – 107
 - 4.3 O descumprimento – 109

- 5 **O termo de compromisso de ajustamento de conduta – TAC – 111**
 - 5.1 Hipóteses de cabimento – 113
 - 5.2 A negociação – 118
 - 5.3 Cuidados específicos e orientações das Câmaras e da PFDC – 119

Anexos

- I – **Sítios interessantes – 125**
 - Saúde – 127
 - Patrimônio Público – 128
 - Educação – 129
 - Meio Ambiente e Cultura – 130
 - Fundo Federal dos Direitos Difusos – 131

- II – **Orientações para inserção de peças nos bancos de dados da PGR – 133**
 - Base de dados de manifestação de Inteiro Teor do MPF – 135
 - Base de dados de pesquisa em documentos de inteiro teor – 147

- III – **Orientações consolidadas – 151**
 - X Encontro Nacional de Procuradores do Cidadão – 153
 - Roteiro para padronização dos instrumentos de atuação da 5ª CCR – 159
 - Relatório final da Comissão sobre Compromisso de Ajustamento de Conduta – 169

IV – Modelos e peças referidas – 179

Portaria de Instauração de Procedimento Administrativo/
Inquérito Civil – 181

Ofício requisita informações – 183

Ofício requisita informações em menor prazo – 185

Ofício reiterando informações com advertência – 187

Termo de declarações – investigado ou comparecimento
espontâneo – 189

Notificação padrão – 190

Termo de depoimento – 192

Ofício co-legitimados – representação não prioritária – 193

Promoção de arquivamento – direito individual
disponível – 195

Promoção de arquivamento – resolução de
irregularidade – 198

Recomendação n. 02/2002 – 202

Recomendação n. 02/2003 – 204

Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
Extrajudicial – 207

Compromisso de Ajustamento de Conduta – 213

V – Resolução n. 87 – 237

Resolução n. 87 – 237

Enunciados de Interpretação – 248

Apresentação

O X Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, realizado em Brasília, em agosto de 2004, consolidou o entendimento sobre quais são as matérias do ofício coordenado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e sobre algumas questões de procedimento, definiu prioridades de atuação e criou grupos de trabalho.

O conteúdo dos debates e os seus resultados revelaram a demanda pelo estabelecimento de critérios e de rotinas padronizadas para assegurar coerência, continuidade, confiabilidade e transparência ao serviço que prestamos à população brasileira.

Nesse sentido, os Grupos de Trabalho “Alimentação Adequada”, “Comunicação Social”, “Saúde” e “Inclusão para Pessoas com Deficiência” elaboraram manuais para atuação nesses temas, a partir do debate nos Grupos e da identificação dos procedimentos e ações adotados pelos membros do MPF.

Faltava um manual de procedimento de conteúdo geral para a tutela coletiva, aplicável às matérias da PFDC e àquelas afetas às 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão (relações de consumo e ordem econômica, meio ambiente, patrimônio público e social, índios e outras minorias, respectivamente).

Encontramos no Procurador da República Alexandre Amaral Gavronski o autor entusiasta e disposto a assumir a tarefa, realiza-

do-a de forma competente e em diálogo com membros e servidores interessados na atuação eficaz e eficiente do MP.

Com a publicação impressa, esperamos aumentar a possibilidade do diálogo para o aperfeiçoamento do Manual.

ELA WIECKO V. DE CASTILHO
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Introdução*

Quando, na faculdade ou mesmo no estudo para o concurso, o futuro membro do Ministério Público Federal tem o primeiro contato com as matérias de tutela jurisdicional coletiva, não demora muito a constatar que se trata de uma área do conhecimento jurídico complexa e informada por valores e princípios distintos das disciplinas tradicionais¹. Aquele(a) que, nesse momento, tomar-se de um apreço especial por ela passará a estudá-la com maior profundidade e logo dominará seus principais aspectos jurídicos, especialmente no que se refere à doutrina e à jurisprudência relacionadas à Lei de Ação Civil Pública e ao Título III do Código de Defesa do Consumidor (cuja integração é chamada por Antônio Gidi de Código de Processo Ci-

* Primeira revisão e ampliação realizada em abril de 2005, incorporando valiosas críticas e contribuições das Subprocuradoras-Gerais da República Ela Wiecko Volkmer de Castilho e Gilda Pereira de Carvalho, respectivamente Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão e Coordenadora da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, do Procurador Regional da República (4ª Região) Paulo Gilberto Cogo Leivas, da Procuradora da República no Município de Ilhéus Fernanda Alves de Oliveira, dos assessores da PFDC Fernando Luís Silveira Corrêa e Helena Lúcia Cochlar da Silva Araújo e do Analista Processual Eduardo Caldora Costa, Chefe da Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva da PR/SP. Segunda revisão e ampliação realizada pelo autor em abril de 2006, com a colaboração da revisora da ESMPU Cecília Fujita dos Reis. **Terceira revisão e ampliação realizada em abril de 2007 para incorporar ao texto o conteúdo da Resolução n. 87, de 3 de agosto de 2006, editada pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal para regulamentar o inquérito civil no âmbito da Instituição.**

¹ As especificidades do chamado “Direito Processual Coletivo Brasileiro” foram muito bem compiladas na obra que leva o referido título, de Gregório Assagra de Almeida, publicada pela Editora Saraiva, em 2003, e prefaciada por Nelson Nery Júnior.

vil Coletivo). Conhecerá as principais obras e reflexões relacionadas aos maiores debates travados na área acerca da legitimidade coletiva (especialmente no que se refere ao Ministério Público), dos limites subjetivos da coisa julgada e mesmo das possibilidades de questionamento judicial das políticas públicas, objetivando assegurar direitos previstos na Constituição e nas leis que dependem de prestações positivas do Estado.

Aprovado(a) no concurso e já empossado(a) no cargo, quando começar a atuar na área, perceberá o(a) colega que todo esse conhecimento, não obstante essencial, não é suficiente para garantir uma atuação resolutiva, vale dizer, uma atuação que de fato contribua para assegurar efetividade aos direitos coletivos, solucionando as complexas violações deles levadas ao conhecimento do Ministério Público. Constatará que a área possui muitas peculiaridades extrajurídicas e, principalmente, que alcançar a pretendida atuação resolutiva requer muita criatividade e domínio dos instrumentos de que dispomos: inquérito civil ou procedimento administrativo (e o correspondente poder instrutório), compromisso de ajustamento de conduta, recomendação, ação civil pública e outras ações pertinentes; além de proveitosas parcerias e interfaces com a sociedade civil e com outros órgãos públicos de atribuições afins.

Identificará, igualmente, a importância de contar com uma equipe de servidores especializados na área e conhecedores das regras e dos procedimentos institucionais pertinentes, especialmente porque, cada vez mais, as nossas Câmaras e a PFDC, na função de coordenação dos respectivos ofícios, vêm regulamentando nossa atuação administrativa, com o objetivo de estabelecer um mínimo de uniformidade.

É para auxiliar nesse momento inicial que o presente Manual se destina; para servir de ponto de partida, para conferir ao colega uma visão geral e, em certos pontos, ideal do funcionamento da tutela coletiva, notadamente no que se refere à atuação extraprocessual. Longe de pretender impor ou apresentar ao(à) colega recém-empossado(a) uma orientação institucional – não só porque ela não existe ainda (ressalvado o já estabelecido pelas Câmaras ou pela PFDC, cujas orientações constam do Anexo III e foram referidas neste Manual nos

respectivos tópicos) ou porque a independência funcional não permitiria, mas também por causa da diversidade característica da tutela coletiva, que torna muito difícil tal missão –, este Manual tem apenas a pretensão de apresentar informações e reflexões que podem ser úteis tanto ao membro quanto à sua equipe. É fruto da experiência de cinco anos de atuação em todas as áreas da tutela coletiva (três deles com exclusividade) na Procuradoria da República no Mato Grosso do Sul, do procurador que o elaborou, e de pesquisa realizada junto às Câmaras de Coordenação e Revisão, aos Conselhos Institucional e Superior e à PFDC acerca das orientações pertinentes. **Foi elaborado antes da edição da Resolução n. 87/2006, do CSMPPF, que regulamentou o inquérito civil no âmbito do Ministério Público Federal, mas na terceira revisão incorporou as disposições da referida norma interna, passando a servir, então, como um seu elemento propagador e fomentador do necessário debate para sua plena implementação.** Trata-se de projeto piloto no Ministério Público Federal e, por isso, dependente de aperfeiçoamento, pelo que todas as críticas e sugestões serão bem-vindas, especialmente para nele acrescentar práticas valiosas de outras Procuradorias.

Cumprindo advertir, por fim, que em determinados pontos polêmicos, pela sua importância e para contribuir para as reflexões pertinentes, fez-se necessário o registro da posição do autor, sem que ela represente, necessariamente, o entendimento esposado pela maioria dos colegas. Para ensejar uma reflexão mais aprofundada, tais pontos foram identificados. O objetivo, cabe repetir, é avançar cada vez mais no ponto de partida e propor melhoras em nossa atuação na tutela coletiva, de modo a colaborar para a construção conjunta de um Ministério Público Federal cada vez mais atuante e efetivo e com um mínimo de unidade e articulação na área, à altura da nobre missão constitucional que nos foi atribuída.

As peculiaridades da tutela coletiva: Visão geral

1

1.1 A novidade

Com larga e consolidada experiência na área criminal e na representação judicial da União, construída ao longo de décadas, o Ministério Público Federal possui estrutura e mentalidade ainda não completamente adaptadas à nova realidade que se pôs com o advento da Constituição Federal de 1988 e, cinco anos mais tarde, com a Lei Complementar n. 75.

Ao mesmo tempo em que perdeu a representação judicial da União, o Ministério Público Federal ganhou a legitimidade para *atuar na defesa dos interesses coletivos da sociedade* (arts. 127 e 129, III, da CF) e no *zelo pela observância dos direitos constitucionais por parte dos poderes públicos e serviços de relevância pública* (art. 129, II, da CF c/c arts. 5º, IV e V, e 39, ambos da LC n. 75/1993), como é o caso dos serviços de saúde (art. 198 da CF). Essas novas atividades trouxeram *grande incremento ao volume de trabalho* dos procuradores da República, especialmente se considerado que o Ministério Público tem legitimidade para defender em juízo *qualquer* interesse coletivo ou difuso (art. 129, III, da CF c/c arts. 1º, IV, e 5º, *caput*, da Lei n. 7.347/1985) e que todas as lesões ou ameaças a direito podem ser levadas à apreciação judicial (art. 5º, XXXV, da CF). Mais: a concentração de recursos e poder nas esferas federais da administração (a “agencificação” é apenas um exemplo disso) tem demandado a atuação do Ministério Público

Federal em áreas que tradicionalmente eram atendidas pelos Ministérios Públicos dos Estados. A esse incremento de trabalho soma-se a necessidade de uma *mudança de postura* dos membros da Instituição, que *precisa, cada vez mais, aproximar-se da sociedade*.

Trata-se de *realidade nova*, que se refere a funções constitucionalmente atribuídas ao MPF tão relevantes quanto as relacionadas à promoção da ação penal, e que demanda estrutura, disciplina e análise específicas, *consideradas as particularidades da área, sem o que jamais se alcançará a satisfação do mandamento constitucional*.

Basta referir, para demonstrar como é recente a preocupação da Instituição com a tutela coletiva, que só em 2006, passados mais de vinte anos da previsão do inquérito civil no art. 8º da Lei n. 7.347/1985, foi ele regulamentado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal (Resolução n. 87).

De outra parte, muitas procuradorias ainda não dispõem de cartórios, secretarias ou núcleos especializados em tutela coletiva nem de apoio pericial especializado, muito embora tais carências venham sendo diminuídas com os recentes concursos e a reestruturação administrativa implementada em 2006, mas as melhorias ainda são, em geral, restritas às procuradorias localizadas em capitais e estão aquém das demandas que se apresentam, crescentemente, à Instituição na área. Vale considerar, outrossim, que são recentes e de uso acanhado os bancos de dados nacionais, fundamentais para otimização de nossa atuação na área, havendo promissoras expectativas de que *o sistema único informatizado, cuja implantação está prevista para iniciar-se em 2007, permita a adequada disponibilização nacional das principais peças elaboradas pelos colegas, bem como uma avançada aferição estatística*. Esta última, entretanto, ainda precisará ser adaptada às peculiaridades da tutela coletiva de modo a valorar adequadamente o extenso, trabalhoso e muitas vezes mais resolutivo trabalho extraprocessual dos membros que atuam na área. Com tal objetivo tramita no Conselho Superior proposta de estatística adequada às peculiaridades da tutela coletiva, elaborada pela Subprocuradora-Geral Gilda Carvalho, e que foi reproduzida quase integralmente na Instrução Normativa n. 01, de 22.4.2003, da Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, a qual “estabelece normas para elaborar o relatório

mensal de produtividade das Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão e das Procuradorias dos Direitos do Cidadão”, norma esta que pode servir de parâmetro para as Procuradorias, enquanto não editada definitivamente a resolução do CSMPE.

Contudo, é inegavelmente promissor o futuro da tutela coletiva na Instituição. Além de ser evidente a crescente atenção que ela tem merecido dos órgãos superiores quanto à estrutura e disciplina, também tem crescido o número de colegas comprometidos com esse novo ideário que atuam nas instâncias revisoras e superiores. De outra parte, os poucos que atualmente atuam, com notáveis qualidade e empenho fazem com que seja menos sentida essa escassez e, também, com que nos orgulhemos de contar com um apoio institucional não raro maior que aquele com que contam ordinariamente os colegas do Ministério Público Estadual².

1.2 A interdisciplinaridade

Como referido acima, o Ministério Público pode e deve atuar na defesa de *toda e qualquer lesão ou ameaça a direito coletivo*. Aqui se incluem praticamente todos os problemas de nossa sociedade. Exemplificativamente: inexecução de políticas públicas por ineficiência ou desvio dos recursos a elas destinados (programa de saúde de família, p. ex.), deficiências estruturais do Sistema Único de Saúde, riscos à saúde das pessoas em razão das inovações tecnológicas e liberações de remédios pela Anvisa (na área de saúde); irregularidades nos vestibulares ou nos cursos superiores, muitos deles abertos sem a mínima

² Em nossa Instituição, a atuação em instâncias superiores (TRF, STJ e STF) costuma ficar sob a responsabilidade de colegas afinados com a temática da tutela jurisdicional coletiva e, por via de regra (mas sem prejuízo da independência funcional), tendentes a sustentar nos tribunais a tese apresentada em primeira instância, desde que harmônica com a orientação institucional prevalente na matéria. Tais colegas integram os chamados Núcleos de Tutela Coletiva, para onde são distribuídos os recursos relacionados à área. A matéria foi disciplinada pela Resolução n. 25, de 7.5.1996, do Conselho Superior, para todas as instâncias, e mais especificamente para o STJ vigora a Resolução n. 33/1997, também do CSMPE, disponíveis no *site* <http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/institucional/conselho_sup/index.jsp> (acesso em: 10 mar. 2006). Na Procuradoria Regional da República da 3ª Região, disciplina a matéria a Portaria n. 25, de 12.4.1999 (disponível em: <<http://www.prr3.mpf.gov.br/portarias/ano1999/25-99.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2006).

condição de funcionamento (educação); aumentos abusivos nas tarifas de serviços públicos autorizados pelas agências reguladoras; contratos habitacionais permeados de cláusulas abusivas (consumidor); ameaças ou lesões ao meio ambiente ocasionadas pelo avanço desordenado da fronteira agrícola (mormente soja), tais como assoreamento de rios ou desmatamento irregular de patrimônios nacionais como o Pantanal Mato-Grossense e a Mata Atlântica (meio ambiente); enriquecimento ilícito ou prejuízos ao erário decorrentes da má aplicação de recursos públicos (patrimônio público); desrespeito à cultura e aos direitos das minorias e das comunidades indígenas e quilombolas, tais como a dificuldade de serem reconhecidos e demarcados seus territórios ou a veiculação de programas televisivos que denigrem determinada cultura ou religião (índios e minorias).

Todas essas áreas de atuação requerem conhecimentos técnicos não-jurídicos estranhos aos membros do Ministério Público. Se é verdade que em determinadas ocasiões ele pode se valer de serviços técnicos requisitados, em situações crônicas que demandam acompanhamento permanente sua atuação fica praticamente inviabilizada. É preciso dotar o Ministério Público desse apoio técnico especializado nas áreas de maior atuação institucional. Daí a importância de se garantirem *núcleos periciais* de apoio aos órgãos de execução do Ministério Público Federal nas próprias unidades, ao menos nas áreas do conhecimento mais necessárias à atividade ministerial local³, garantindo nos órgãos de coordenação (no caso do MPF junto às Câmaras) apoios mais específicos em relação aos quais não se justifica um técnico em cada localidade⁴, *bem como de se viabilizarem parcerias* em determinadas matérias ou em casos em que existam interesses mútuos. São excelentes parceiros: outros órgãos públicos com atribuições fiscalizatórias (Con-

³ No caso do Mato Grosso do Sul, p. ex.: antropologia, para questões indígenas; biólogo ou engenheiro ambiental para as questões relacionadas ao meio ambiente e mais especificamente ao Pantanal, e outras, de grande demanda em todas as unidades do Ministério Público: biológicas, para as questões do SUS, e contabilidade para as questões de patrimônio público e criminais. Infelizmente, a formação desses núcleos dar-se-á de forma gradual, acompanhando a posse dos servidores aprovados recentemente em concurso e prevista para ser realizada de forma diferida. Atualmente, somente junto às Câmaras e em algumas Procuradorias há núcleos periciais, havendo recente orientação daquelas – muito louvável – de voltar a atuação de seus apoios técnicos especializados para o auxílio à primeira instância.

⁴ É o caso da Economia (ciência imprescindível para auxiliar a investigação no que se refere à fixação de preços e tarifas públicas, p. ex.), da História (patrimônio cultural) etc.

troladoria-Geral da União, Denasus, Tribunal de Contas da União), Universidades Públicas e organizações não-governamentais voltadas à proteção de interesses coletivos (v. item sobre parcerias).

1.3 A conflituosidade coletiva

O conflito é inerente ao Direito. Não fosse assim, o conceito de lide não seria um dos mais importantes do processo civil.

Na tutela coletiva, essa conflituosidade é coletiva porque envolve interesses coletivos, por isso assume proporções às quais o Direito e os seus operadores não estavam acostumados. O conflito já não se dá entre indivíduos, mas entre um legitimado coletivo, atuando em nome de um número indefinido de lesados reais ou potenciais, e o(s) infrator(es).

Em decorrência dessas peculiaridades, a busca de uma solução passa a considerar fatores cada vez mais complexos que extrapolam o aspecto jurídico e vão do econômico (em face dos valores envolvidos) ao sociológico (em atenção à diversidade social e cultural dos interessados), passando necessariamente pelo político (conseqüência da repercussão coletiva das opções adotadas, dirijam-se elas ou não ao poder público: ajuizar ou não uma ação, optar pelo termo de ajustamento de conduta etc.). Ademais, a solução de um conflito coletivo não raro envolverá interesses igualmente legítimos: defesa do meio ambiente *versus* busca do pleno emprego, p. ex., quando as exigências ambientais ameaçam inviabilizar determinado empreendimento econômico que garantiria centenas de empregos em dada localidade muito pobre. Nesses casos, exigir-se-á do intermediador – e não raro é esse o papel desempenhado pelo Ministério Público – ponderação que busque preservar a essência de cada um dos interesses envolvidos no que for fundamental à manutenção da paz social com justiça, fim maior do direito.

Nesse complexo contexto de solução dos conflitos, é necessário considerar que, justamente pelo número de envolvidos, dificilmente o Ministério Público trará contato diretamente com todos os titulares dos direitos, mas, em geral, com os atores sociais que, com

maior ou menor liderança e representatividade no grupo ou na sociedade, se fazem portadores das aspirações coletivas. Assim, torna-se inevitável, na tutela coletiva, o contato com líderes sindicais, comunitários, estudantis, empresariais, políticos, dirigentes de ONGs, e com os conflitos coletivos que os opõem, bem como com a imprensa, veiculadora e indutora desses conflitos.

Tudo isso demanda uma especial consciência por parte do Ministério Público do papel que desempenha na solução dos conflitos coletivos, assim como aprimorado manejo dos instrumentos de que dispõe para desempenho dessa difícil missão.

1.4 O contato com a sociedade

O membro do Ministério Público com atribuição na tutela coletiva que se fecha em seu gabinete, evitando o contato com a sociedade, aliena-se da realidade envolvente e compromete, por isso, a legitimidade e a eficácia de sua atuação na área⁵. É nesse contato que ele consegue detectar com maior clareza os problemas que mais carecem de sua intervenção, o que é muito útil na eleição de prioridades, tarefa essencial em tutela coletiva, dada a absoluta impossibilidade humana de, nos quantitativos atuais, responder o membro do Ministério Público Federal a todos os descumprimentos a direitos coletivos para os quais teria atribuição. Ademais, não raro, desses contatos surgem excelentes idéias para a solução dos problemas.

Todavia, não há por que restringi-lo ao atendimento pessoal individual, embora esse seja também muito importante, merecendo tópico próprio (capítulo 2). É primordial e até mais efetivo buscar estabelecer contato com a sociedade civil organizada, por meio dos conselhos previstos legalmente e integrados por cidadãos com atuação marcante nas respectivas áreas (como os de saúde – Lei n. 8.142/1990,

⁵ A observação não se aplica aos colegas que atuam na defesa do patrimônio público, visto que esses, realizando trabalho mais investigativo que qualquer outra área da tutela coletiva e de grande enfrentamento de poderosos interesses escusos, tendem a obter mais eficácia com a preservação de seu trabalho e sua imagem, estabelecendo parcerias tão-somente com os técnicos de órgãos públicos relacionados (CGU, Coaf, Receita Federal, INSS, Polícia Federal etc.).

de assistência social – Lei n. 8.742/1993) ou associações civis (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips, previstas e regulamentadas pela Lei n. 9.790/1999) voltadas à defesa dos direitos humanos, dos consumidores, do meio ambiente etc.

É nesse contato que o membro do Ministério Público – especialmente se não for oriundo da comunidade onde está atuando – conseguirá, ao mesmo tempo, melhor caracterizar a realidade que o aguarda e buscar sugestões de como e onde agir prioritariamente, além de ganhar importantes aliados em sua atividade. Antes do contato, porém, deve procurar saber quais os procedimentos afetos a cada realidade que já se encontram em trâmite na sua unidade de lotação (contando para isso com auxílio dos servidores do gabinete – cf. item relacionado à equipe), para evitar que sua desinformação acabe por deslegitimar sua atuação ou dos colegas que o precederam.

Nesses encontros, por motivos óbvios, não deverá o(a) procurador(a) criar falsas expectativas ou fazer promessas de pronta solução para todos os males identificados, visto que muitas são as limitações físicas e mesmo jurídicas que enfrentamos. Pelo contrário, deve delas dar conhecimento a esses setores, inclusive para justificar a impossibilidade de uma atuação mais abrangente e conseguir o apoio necessário para o implemento dos objetivos comuns estabelecidos como prioritários. Enfim, deve apresentar-se como parceiro(a), “braço jurídico” da sociedade na defesa dos interesses sociais coletivos, sem prejuízo de ressaltar a legitimidade concorrente das associações civis.

Palestras e audiências públicas⁶ desempenham importante papel nessa aproximação com a sociedade, o mesmo fim se alcançando com uma visita de apresentação ao conselho social da área onde atuará o membro do Ministério Público. Tais posturas ainda contribuem significativamente para divulgar a missão institucional e as possibilidades e limitações de nossa atuação, tudo voltado à capacitação da

⁶ No VI Encontro Nacional dos Representantes da 5ª CCR, ficou consignado, nas conclusões, que: “As Audiências Públicas podem ser realizadas em inquérito civil e procedimento administrativo, com o objetivo de informar à sociedade e esclarecer aspectos técnicos relativos ao tema, além de colher a participação popular sobre aquele tema específico, visando atender ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito”. Cf. tópico específico sobre audiências públicas.

cidadania⁷. Para esses eventos, vêm sendo organizadas cartilhas que esclarecem de forma acessível e atrativa as atribuições da Instituição e divulgam os direitos coletivos⁸.

Outro viés da atuação do membro junto à sociedade é a possibilidade de valer-se da credibilidade de que é merecedora a Instituição e da isenção de seus propósitos, livre de interesses pessoais, políticos ou econômicos, para atuar como *articulador* na solução de problemas, pondo em contato e congregando diferentes atores e órgãos na efetivação dos direitos coletivos⁹.

1.5 A função investigativa

Em tutela coletiva, diferentemente da área criminal, é o Ministério Público que ordinariamente responde pela investigação que instrui sua futura atuação, a teor do que dispõe o inciso III do art. 129 e reiteradamente tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal na discussão sobre o poder investigatório criminal do Ministério Público. Enquanto na apuração criminal é a Polícia Federal que, geralmente, conduz a investigação por meio do inquérito policial¹⁰ (com seus agentes preparados espe-

⁷ Bom exemplo disso é o projeto “MPF nas Escolas”, organizado pela Fundação Pedro Jorge (<www.pedrojorge.org.br>) e implementado, em regra, pelas PRDCs, em vários Estados da Federação. No Mato Grosso do Sul, em 2003, o projeto alcançou cerca de 2.000 jovens estudantes de escolas públicas e privadas, abrangendo variadas e diferentes regiões e classes sociais.

⁸ Cf., p. ex., trabalho desenvolvido pelo MP/RN, sob a responsabilidade da Promotora de Justiça Elaine Cardoso de Matos Novais, englobando cartilhas ilustradas com texto de fácil assimilação, sob temáticas tais como: saúde, educação, meio ambiente, direitos das pessoas com deficiência etc.

⁹ Exemplo interessante foi trazido no Fórum Social Mundial 2005 pela mesma promotora referida na nota anterior, dando conta de articulação promovida por aquele Ministério Público com a Unicef, Correios e Associação de Moradores, para identificação das crianças portadoras de necessidades especiais que não estavam tendo acesso à educação necessária, permanecendo alienadas e isoladas em suas residências. Capacitados pela Unicef e com o apoio das associações de bairros, que se integraram ao projeto, carteiros realizaram levantamento em todas as residências de determinada região, numa das áreas mais pobres de Natal, para identificar o número de crianças desatendidas, passando-se, então, a exigir do Poder Público a viabilização de escola para tais crianças, nos termos da legislação específica.

¹⁰ Ainda que não restem dúvidas, ao menos no seio da Instituição, de que o Ministério Público pode investigar em matéria criminal, tendo o Conselho Superior regulamentado essa nossa função (Res. n. 77/2004), também é pacífico que, nessa esfera, a investigação pela

cificamente para a função investigativa) e remete-o concluso para que o Membro do Ministério Público denuncie, arquive ou requeira novas diligências, na tutela coletiva cabe ao Ministério Público essa função, visto que ele preside o inquérito civil¹¹ ou procedimento administrativo¹² – que viabiliza a futura adoção de providências (art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985)¹³ –, recentemente regulamentados pela Resolução CSMPE n. 87/2006. Assim, é ao Ministério Público que cabe buscar as informações necessárias à propositura da ação (ou à

Instituição é excepcional, enquanto na tutela coletiva é a regra. Cabe lembrar, a propósito, que em sede de investigação de atos de improbidade administrativa, o MP *poderá requisitar* a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo para apurar qualquer ilícito previsto na Lei n. 8.429/1992 (art. 22). Há determinados casos em que é, de fato, mais conveniente requisitar inquérito policial, mormente quando não se vislumbra risco de intervenção indevida das instâncias superiores do Executivo.

¹¹ Qualquer estudo acerca da origem da ação civil pública passa necessariamente pela obra coletiva de Antônio Augusto Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, intitulada *A ação civil pública e a tutela dos interesses difusos* (São Paulo: Saraiva, 1984 [esgotada]), em que os autores fornecem as bases doutrinárias do projeto da lei de ação civil pública apresentado pelo Ministério Público, por meio da Presidência da República, ao Congresso Nacional, tendo trâmite mais célere que o projeto elaborado por doutrinadores paulistas como Ada Grinover e Cândido Dinamarco e, por isso, servindo de base para a Lei n. 7.347/1985. Na obra, os doutrinadores do Ministério Público paulista – principais responsáveis pela previsão, na lei, do inquérito civil – ao sustentarem a necessidade de instituí-lo argumentam: “Para tanto [proteger os interesses difusos] há que se armar o Ministério Público do poder de requisição, acompanhamento e controle de procedimentos conduzidos por organismos administrativos tendentes a realizar atividades de investigação preparatórias, e que, a exemplo do que ocorre com o trabalho desenvolvido pela polícia judiciária por meio do inquérito policial, chamaríamos de *inquérito civil* ou *administrativo*”. A prática demonstrou o acerto da antevisão dos brilhantes membros do MP paulista e hoje se percebe cada vez mais a imprescindibilidade da investigação prévia do Ministério Público, não apenas no intuito de evitar a propositura de lides temerárias, mas principalmente diante das várias possibilidades de solução pré-judicial que se abrem na fase investigatória.

¹² No Ministério Público Federal identifica-se uma histórica preferência pelo procedimento administrativo sobre o inquérito civil, reservado para hipóteses mais graves. Com a edição da Resolução n. 87 do CSMPE, entretanto, essa situação deve se inverter, visto que a norma demonstra evidente preferência pelo inquérito civil, admitindo a instauração e o trâmite do procedimento administrativo apenas enquanto perdurar a insuficiência de elementos suficientes à instauração do inquérito civil (§ 1º do art. 4º).

¹³ Particularmente na defesa do patrimônio público, pode valer-se o Ministério Público da investigação da Polícia, requisitando inquérito com fundamento no art. 22 da Lei n. 8.429/1992 (contra a improbidade administrativa), assim redigido: “Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento da autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo”.

formação de convencimento fundamentado pelo arquivamento), ouvir pessoas, receber reclamações, fazer diligências *in loco* etc., providências essas que merecem o adequado registro físico (no procedimento) e eletrônico (nos bancos de dados, viabilizando melhor controle e a elaboração de estatística).

Há, por isso, uma grande diferença em relação às demais áreas de atuação no que se refere ao acompanhamento, impulso e registro dos procedimentos. Enquanto nos inquéritos e processos os autos chegam na Procuradoria, vão aos gabinetes (onde há manifestação do procurador) e posteriormente voltam para a Polícia ou para a Justiça (uma espécie de “bate-volta”), na tutela coletiva os procedimentos são movimentados inúmeras vezes dentro da própria Procuradoria, antes da adoção de alguma providência judicial que, não raro, torna-se dispensável, pois a situação é resolvida no âmbito do procedimento, com mais celeridade e efetividade no cumprimento da missão constitucional. *Em razão dessa distinção, há muito mais trabalho de apoio administrativo na tutela coletiva que nas demais áreas.*

Apesar de tudo isso, nem os procuradores da República nem os servidores de apoio (ambos em número insuficiente) são, ainda, especificamente preparados para tal fim, visto que o processo seletivo permanece voltado para as atribuições processuais e pouco se tem feito para reverter o quadro em termos de capacitação, ressalvadas algumas valiosas iniciativas da Escola Superior do Ministério Público da União e, mais recentemente, das Câmaras de Coordenação e Revisão. Todas, entretanto, costumam abordar mais o direito que as técnicas de apuração e o manejo dos instrumentos investigativos de que dispomos (aí incluída a capacitação para acessar informações nos bancos de dados públicos¹⁴).

¹⁴ Há vários e valiosos convênios do Ministério Público Federal com órgãos federais que detêm importantes bancos de dados (cf. próximo tópico). Todavia, ainda são muito poucos os servidores e procuradores capacitados a aproveitá-los. Somente aqueles que demonstram interesse e empenho pessoal próprio e espontâneo alcançam alguma familiaridade com eles e, ainda assim, sem aproveitar todo seu potencial.

1.6 Ministério Público resolutivo

Marcelo Pedroso Goulart¹⁵ identifica dois “modelos” de Ministério Público: o *demandista*, que prefere atuar perante o Poder Judiciário, como agente processual, transferindo-lhe a responsabilidade de resolver as diuturnas afrontas à lei, mormente no que se refere aos direitos sociais e coletivos, e o *resolutivo*, que, valendo-se dos instrumentos de atuação à sua disposição (inquérito civil ou procedimento administrativo, termo de ajustamento de conduta e recomendação), faz deles uso efetivo e legítimo para a solução dos problemas que atentam contra tais direitos.

O Poder Judiciário (felizmente bem menos a Justiça Federal que a Estadual), como é notório, ainda se mostra refratário à tutela jurisdicional coletiva e à nova posição que a sociedade espera dele num mundo massificado e com crescentes demandas sociais amparadas em lei, porém longe de serem implementadas. Por outro lado, não raro as causas coletivas acabam por se delongar exageradamente no tempo – com grave comprometimento de sua eficácia – seja porque são de fato muito complexas e requerem conhecimentos específicos não usuais (dependentes de exaustiva instrução), seja porque exigem do juiz uma posição mais criadora e transformadora na efetivação da lei¹⁶. É sabido, p. ex., que em grande parte das causas coletivas, negada a liminar, muito dificilmente a situação se reverterá no futuro. Nesse contexto, caberá ao Ministério Público ter a sabedoria para distinguir quais as causas que necessariamente deverão ser levadas a juízo e quais aquelas que podem ser resolvidas extrajudicialmente, hipótese em que essa última via deve ser a escolhida.

¹⁵ *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998.

¹⁶ Mauro Cappelletti, em *Juízes legisladores?* (Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1993, p. 59), alerta sobre os riscos de uma posição de simples rejeição do Poder Judiciário ante os conflitos coletivos e de classe e de sua auto-exclusão da possibilidade de influir justamente nos conflitos que têm importância cada vez mais capital em nossa sociedade: a obsolescência e a irrelevância do Poder em um mundo radicalmente transformado, sujeitando-se à gradual sucessão por organismos “quase-judiciários” e/ou procedimentos criados ou adaptados para atender tais necessidades. Na verdade, o compromisso de ajustamento de conduta e as vias extrajudiciais de solução dos conflitos que vêm sendo utilizadas pelo Ministério Público são um exemplo desses “novos” procedimentos.

Essa resolutividade pode se manifestar tanto *preventivamente*, para evitar lesões a direitos coletivos, com a instauração de inquéritos civis ou procedimentos administrativos para acompanhamento da situação, providência que, não raro, é suficiente para que o infrator, agente público ou privado, aja em conformidade com a lei e os interesses coletivos, ou por meio de recomendações; quanto *repressivamente*, por meio de termos de ajustamento de conduta.

Certo é que, reconhecendo-se o grande papel do Direito na transformação social, e na tutela coletiva (judicial e extrajudicial) a via para tanto, logo se percebe que o Ministério Público, com os instrumentos de que dispõe para efetivar tal tutela, possui uma importantíssima missão a desempenhar nessa transformação, que será tanto mais bem atendida quanto maior for a capacidade de resolução que a Instituição demonstrar em sua atuação.

1.7 As parcerias

Em razão da deficiência técnica existente na maioria das Procuradorias da República de nosso país, diante da falta de núcleos periciais compostos por servidores capacitados nas mais diversas áreas (medicina, engenharia ambiental, biologia, contabilidade etc.) e mesmo em atenção ao valoroso trabalho apurativo realizado por outros setores do poder público, torna-se muitas vezes imprescindível que o membro do Ministério Público busque parcerias com órgãos da administração pública direta e indireta, mormente os de atribuição fiscalizatória. Essas parcerias serão de grande valia para garantir perfeita agilidade e efetividade na resolução dos problemas específicos da tutela coletiva, notadamente em setores relacionados a questões de saúde, patrimônio público, meio ambiente.

Muitas representações que chegam ao conhecimento do membro atuante na área de tutela coletiva, relacionadas diretamente às matérias supra-referidas ou outras quaisquer, exigem um conhecimento científico ou técnico necessário para a perfeita instrução do inquérito civil ou procedimento administrativo, tal como ocorre na investigação de desvio de verbas públicas de programas ou convê-

nios federais (Bolsa-Família, Bolsa-Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI etc.) ou da constatação de irregularidades na gestão dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). O sucesso de uma futura demanda ou de alguma medida extrajudicial dependerá de uma investigação devidamente instruída com dados e elementos precisos, para a qual é de todo conveniente que o membro do Ministério Público, durante sua atuação, mantenha contato próximo com diversos órgãos de nossa administração, notadamente os de caráter fiscalizatório.

Para que se formalize essa parceria podem ser celebrados termos de cooperação mútua ou convênios. No Mato Grosso do Sul firmouse, a título de exemplo, um termo de cooperação¹⁷ com o Ministério Público do Estado e com a Secretaria Estadual de Saúde, por meio do qual se viabilizou uma união de esforços para o combate das irregularidades existentes no Sistema Único de Saúde, interessando ao Ministério Público, em especial, a disponibilização de auditores estaduais para elaboração de pareceres técnicos necessários à instrução dos procedimentos administrativos e inquéritos civis, assim como para realização de inspeções (cláusula 3, item 3.5, do termo, constante do anexo/intranet)¹⁸.

¹⁷ Dispõe o art. 153, IV, do Regimento Interno do Ministério Público Federal (Port. PGR n. 358/1998) que incumbe aos Procuradores-Chefes nas respectivas unidades assinar convênios, acordos ou ajustes de interesse da Procuradoria. Ainda assim, convém contatar a Secretaria-Geral antes de cada assinatura para evitar conflito de atribuições com o Procurador-Geral ou previsões incabíveis nos respectivos termos.

¹⁸ Cumpre aqui registrar que, por disposição expressa de lei (art. 33, § 4º, da Lei n. 8.080/1990), cabe ao Ministério da Saúde acompanhar, por intermédio de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios, e que, constatada a malversação, desvio ou não-aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei. Em razão desse dispositivo, há forte corrente doutrinária (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004) e jurisprudencial a sustentar a competência federal em tudo o que se refere à aplicação de recursos do SUS. Contra esse entendimento, poder-se-ia opor a Súmula 208 do STJ, visto que o repasse de recursos do SUS, realizado fundo a fundo, não se sujeita, em princípio, a prestação de contas específica perante o Denasus, mas aos órgãos de auditoria municipais ou estaduais. A matéria, todavia, é tormentosa e, em se tratando de questões coletivas que envolvam o direito à saúde sob uma perspectiva mais ampla, convém atuar juntamente com o Ministério Público Estadual. Excelente referência doutrinária para compreender a repartição de competência em saúde é a obra do colega da Procuradoria Regional da República da 3ª Região Marlon Alberto Weichert, *Saúde e Federação na Constituição Brasileira* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004).

Em *nível nacional*, há inúmeros convênios firmados pelo Procurador-Geral, merecendo destaque os assinados com os seguintes órgãos federais: Caixa Econômica Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Controladoria-Geral da União, Incra, Ministério da Defesa, Secretaria da Receita Federal, Serpro e Tribunal de Contas da União, todos disponibilizados na íntegra no sítio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (cf. o teor na *intranet* do MPF, no endereço <<http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/5camara/convenios/menuconvenios.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2006).

Além desse benefício imediato de auxílio técnico para a obtenção de informações essenciais à investigação e mesmo para a avaliação técnica de dados, as parcerias permitem também maior possibilidade de intercâmbio de experiências, conhecimentos e estratégias entre o Ministério Público e os servidores desses órgãos, garantindo um sensível aprimoramento da atuação ministerial.

Não obstante toda a conveniência das parcerias, especialmente para agilização do fornecimento de informações e da realização de levantamentos técnicos, bem como para troca de idéias, importa ter presente que é prerrogativa institucional (art. 7º, III, da LC n. 75/1993) requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, tais como os de apuração de irregularidades, a serem executados pelos serviços públicos de auditoria (Controladoria-Geral da União, Departamento Nacional de Auditoria do SUS). O Ministério Público também tem a prerrogativa de requisitar da administração pública serviços temporários de seus servidores (destaca-damente técnicos com conhecimentos especializados) e meios materiais necessários (tais como carros com tração especial para visitas em aldeias ou áreas de preservação ambiental de difícil acesso) para a realização de atividades específicas (art. 8º, III, da LC n. 75/1993), pelo que a inexistência de convênios ou termos de cooperação não impede o Ministério Público Federal de valer-se desses serviços.

Mesmo nesses casos em que o membro precisará valer-se das prerrogativas legais, convém manter bom diálogo com tais interlocutores, tendo sempre presente as dificuldades de recursos humanos e a sobrecarga experimentada, de modo geral, por esses órgãos, evi-

tando requisitar informações ou serviços temporários (art. 8º, II, III e IV, da LC n. 75/1993) ou apuração administrativa (art. 7º, III) sem prévio contato com a autoridade requisitada, para estabelecer, de comum acordo, prazos razoáveis para o cumprimento do requisitado ou apresentação dos resultados. A experiência demonstra que prazos acordados costumam ser cumpridos, enquanto a imposição de prazos exíguos, de forma unilateral pelo Ministério Público, além de ensejar pedidos de prorrogação que terminam por esvaziar a pretensão inicial de celeridade, tendem a comprometer o espírito de cooperação. Essa postura foi expressamente recomendada pelo então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, em *e-mail* encaminhado a todos os membros da Instituição, no dia 20.10.2003, relativo às requisições direcionadas à Controladoria-Geral da União¹⁹.

Merece menção destacada, outrossim, a conveniência de, em tutela coletiva, estabelecerem-se *parcerias com o Ministério Público Estadual*. Não foi à toa que a Lei n. 8.078/1990 (CDC) acrescentou o § 5º ao art. 5º da Lei n. 7.347/1985. Nas áreas relacionadas à defesa de interesses coletivos, não raro há grande dúvida acerca da atribuição federal ou estadual, recomendando-se o litisconsórcio para evitar que, em caso de declínio de competência, não fique a ação eventualmente proposta sujeita a ser extinta por falta de legitimidade ou apresentação adequada do Ministério Público. Por outro lado, em determinadas situações de grande complexidade ou abrangência, a atuação conjunta serve para unir esforços e garantir maior capilaridade na atuação do Ministério Público Federal, menos interiorizado que o ramo estadual. Demais, não raro os colegas do ramo estadual gozam de qualificado apoio técnico-pericial, bem como contatos preciosos com os órgãos locais relacionados à defesa dos interesses coletivos (polícia ambiental, Procons, ONGs etc.).

Nesse contexto, merece nota a moderna tendência de criação de associações nacionais de membros do Ministério Público com a atribuição de defesa dos direitos coletivos em áreas específicas (Abrampa – meio ambiente, cujo endereço eletrônico é <www.abrampa.org>.

¹⁹ Constava do *e-mail*: “Estimadas(os) Colegas: 1. Conversa mantida com o Secretário-Executivo da CGR conduziu-me a pedir-lhes compreensão para que, estando a CGR a receber muitos e variados pedidos dos colegas, Brasil afora, muito proveitoso é que se realizem prévios contatos telefônicos a que as unidades da CGR digam do prazo hábil a realização do solicitado. 2. Peço, pois, a compreensão de todas(os) as(os) colegas a que adotemos essa diretriz”.

br>²⁰ e Ampasa – saúde, <www.ampasa.org.br>, p. ex.²¹) ou mesmo de grupos interinstitucionais pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (como é caso do Grupo Nacional de Direitos Humanos, criado a partir de proposta levantada no I Encontro Nacional do Ministério Público e Direitos Humanos, realizado juntamente com o Fórum Social Mundial de 2005), de modo a estabelecer contatos e redes nacionais que otimizam a atuação ministerial e viabilizam a produção e a difusão de conhecimento especializado no interesse do Ministério Público que atua nas referidas áreas.

Não se pode desconsiderar, por fim, as parcerias não só técnicas, mas também estratégicas, com a sociedade civil organizada, seja com associações civis, seja com os movimentos ou com os conselhos sociais (valendo lembrar, neste último caso, os conselhos de saúde, previstos na Lei n. 8.142/1990, que disciplinou a participação da comunidade como diretriz do SUS, prevista constitucionalmente no art. 198, III). Tais parcerias permitem desde a mobilização de forças sociais em prol da defesa de direitos coletivos até a identificação dos pontos mais importantes em que se faz necessária a atuação do Ministério Público Federal sob uma perspectiva coletiva²² (eleição de prioridades), passando pela necessária identificação e construção de soluções criativas, muitas vezes imprescindível à nossa atuação em tutela coletiva. Particularmente no que respeita à saúde, corre o risco de perder a idéia do contexto do SUS na sede de sua lotação o(a) procurador(a) que nunca estabelecer algum contato com os conselheiros de saúde, embora não se possa desconhecer que, em algumas localidades, tais conselhos são manipulados pelo gestor local.

²⁰ Da qual é hoje vice-presidente a Subprocuradora-Geral da República Sandra Cureau, Coordenadora da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão

²¹ O colega Humberto Jacques (PRR1) é o vice-presidente nacional da Ampasa, podendo fornecer maiores detalhes para interessados em se associarem.

²² Uma das grandes vantagens de o Ministério Público estabelecer contato com os movimentos sociais e com as associações é conferir um enfoque mais coletivo a suas atuações, evitando a particularização a que tende o procurador se privilegiar o atendimento individual.

1.8 As vantagens para o Ministério Público de sua condição de litigante habitual em tutela jurisdicional coletiva: a importância dos bancos de dados

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na clássica obra *Acesso à Justiça*²³, ressaltam as vantagens que os litigantes habituais possuem em relação aos eventuais, citando trabalho do professor norte-americano Marc Galanter²⁴:

- 1) maior experiência com o Direito, a possibilitar-lhes melhor planejamento do litígio;
- 2) “economia de escala” do litigante, por possuir vários casos;
- 3) oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora;
- 4) possibilidade de diluição dos riscos da demanda;
- 5) possibilidade de “testar” estratégias com determinados casos, de modo a garantir a expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Analisando essas vantagens pode-se perceber que o Ministério Público possui excelentes condições de valer-se de sua condição de maior litigante na defesa dos interesses coletivos, ao menos no direito brasileiro²⁵, para melhor desempenhar sua missão constitucional. Para isso servem manuais como o presente, que procuram compilar e consolidar conhecimentos hauridos da experiência cotidiana de atuação na área.

²³ Tradução brasileira de Ellen Gracie Northfleet (Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988).

²⁴ Tome-se como exemplo a vantagem que um grande supermercado possui perante um consumidor que teve seu veículo furtado no estabelecimento daquele. Enquanto o supermercado possui advogados especializados em defendê-lo nessas causas, comuns para eles, o consumidor contará com um advogado que, por mais especializado que seja na área de defesa do consumo, p. ex., não dominará o tema específico

²⁵ Chega-se a aventar que o Ministério Público responda por cerca de 90% das ações civis públicas, o que não é, necessariamente, um dado a ser comemorado, visto que é importante que também os outros legitimados manejem os instrumentos que a lei lhes conferiu, mas que certamente é um dado que deve ser tomado com especial atenção, principalmente porque, ainda que diminua significativamente, o referido percentual dificilmente baixará de 50% nas próximas décadas.

Refletindo sobre as vantagens acima identificadas, vê-se que o desenvolvimento de relações informais com os membros da instância decisória e a redução dos riscos da demanda são inerentes à atuação do membro do Ministério Público, que ordinariamente desenvolve suas atividades junto ao Poder Judiciário, em geral perante os mesmos juízes, mantendo de igual modo constantes contatos profissionais com os órgãos do Poder Executivo que dispõem de poder decisório (cumprindo lembrar que há casos em que a decisão administrativa se mostra mais rápida e eficaz). Ademais, a isenção política e econômica que caracteriza sua função pública o habilita a ser merecedor de credibilidade e proximidade que não costumam ser destinadas a outros legitimados. Por outro lado, quanto à redução dos riscos da demanda, merecem menção as previsões legais que o dispensam de custas e adiantamento de emolumentos e honorários²⁶ e, igualmente, as posições doutrinárias que sustentam ser a Instituição isenta de ônus da sucumbência, quando agindo de boa-fé²⁷.

Outra vantagem que merece ser mais explorada pela Instituição diz respeito à chamada “economia de escala”. Quantas e quantas vezes o Ministério Público não enfrenta, no país, as mesmas questões, seja no que diz respeito aos problemas reais apresentados a seus membros nos mais diversos pontos do país, seja no que se refere às teses jurídicas que lhe são opostas? Diante dessas questões, seus membros, depois de muita reflexão, estudo e criatividade, encontram soluções que precisam ser aproveitadas pelos demais colegas, como forma de otimizar o serviço e qualificar a atuação.

Para tanto se faz imprescindível implementar organizados e eficazes *bancos de dados nacionais* (no caso do Ministério Público Federal)

²⁶ A Lei n. 9.289/1996, no art. 4º, III, expressamente dispensa o Ministério Público do pagamento de custas na Justiça Federal. O art. 18 da Lei de Ação Civil Pública expressamente afasta a obrigação de adiantar custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas nas ações civis públicas, em benefício de todos os legitimados.

²⁷ Nesse sentido doutrina minoritária, valendo citar Ricardo de Barros Leonel (*Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002). A doutrina majoritária (NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003; MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004; e MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005) sustenta caber ao Estado ou à União o pagamento da sucumbência devida pelo Ministério Público, conforme o ramo que atuou.

e estaduais ou locais (em cada Procuradoria), numa perspectiva próxima de unificação desses dados ou, no mínimo, de acesso facilitado para todo o país (pela *intranet*). Felizmente, está já implantada, em fase inicial, uma Base de Dados de Manifestação em Inteiro Teor, que será alimentada pelas Câmaras, PFDC, Núcleos Temáticos e demais Unidades do Ministério Público Federal, mediante acesso credenciado, e possibilitará a pesquisa por assunto, autor, unidade, tipo de documento, número do procedimento ou ação judicial (consta do Anexo II um manual de ajuda para inserção dos documentos digitalizados). Na Procuradoria da República do Mato Grosso do Sul disponibiliza-se na *intranet* todas as peças elaboradas pelos membros atuantes naquele Estado (cf. <<http://intranet.prms.mpf.gov.br/>>, item Pesquisa. Acesso em: 10 mar. 2006).

Há orientações das várias Câmaras e da PFDC²⁸ para que as portarias de instauração, recomendações, compromissos de ajustamento de condutas e iniciais de ações civis públicas e de responsabilização por ato de improbidade administrativa sejam encaminhadas em meio eletrônico para aqueles órgãos da Instituição e para o referido banco de dados, podendo, inclusive, ser divulgados nas respectivas páginas da *Internet*. Tal providência é absolutamente indispensável para a necessária e completa concretização do banco de dados nacional do Ministério Público Federal, convindo designar membros do gabinete para a respectiva inserção ou deixá-la sob a responsabilidade direta do membro.

Tais bancos servem também para evitar atuações conflitantes entre órgãos do Ministério Público Federal, na medida em que permite ao colega, antes de ajuizar a competente ação, verificar os posicionamentos já firmados em outros Estados.

Complementarmente a tais bancos de dados nacionais, convém implementá-los no âmbito de cada sede, disponibilizando todos os trabalhos entre colegas sob um critério que permita um arquivamento organizado e de fácil recuperação, para o que são necessárias sistêmicas de nomenclatura e distribuição de pastas que considerem as peculiaridades da matéria. Na Procuradoria da República no Mato

²⁸ Por exemplo, Ofício n. 25/2003 da PFDC, Ofício Circular n. 08/2004 da 3ª CCR, Ofício Circular n. 33/2003 da 5ª CCR.

Grosso do Sul a solução encontrada foi a estruturação de diretórios específicos e a edição de um manual que orientasse a nomenclatura dos arquivos eletrônicos (v. <<http://intranet.prms.mpf.gov.br/>>, item “Manual Procedimentos”. Acesso em: 10 mar. 2006).

Esse banco de dados pode incluir também fontes de pesquisa especializada em meio físico ou eletrônico: doutrina em livros ou artigos, coletâneas de legislação e manuais, sítios da *internet* e vários outros que muito auxiliam a atuação do Ministério Público. Há, na PR/MS, diretório compartilhado intitulado “Biblioteca” que armazena artigos, compêndios de leis, anotações feitas por colegas em congressos etc., valendo mencionar o Manual de direito sanitário, uma coletânea de normas, artigos e julgados pertinentes. No Anexo I, consta *uma lista básica de sítios de interesse*.

1.9 A equipe de apoio

Caracterizada por tantas particularidades, a tutela coletiva requer também uma equipe de apoio especializada para garantir boa atuação do Ministério Público.

Para tanto, é primordial a viabilização de uma *secretaria administrativa* (ou cartório) e/ou²⁹ de um *apoio de gabinete*, integrados por

²⁹ Entende o autor deste Manual que, em nome da especialização e racionalização do serviço e do controle institucional (vale dizer, apropriação pela unidade das informações relacionadas aos feitos de tutela coletiva, para minimizar os males da rotatividade de membros e servidores), é conveniente dividir as atribuições administrativas dos procedimentos e inquéritos entre secretaria e gabinete. Ficariam com a *secretaria* as responsabilidades de acompanhamento (controle de prazos e de cumprimento das determinações do procurador) e movimentação (nos sistemas eletrônicos respectivos: SPA, Caetés etc.) dos procedimentos e inquéritos, bem como armazenamento físico e eletrônico dos documentos importantes (tais como cópias das peças produzidas e das orientações das Câmaras) e numeração, expedição e recebimento de ofícios, por serem tais atividades sujeitas a uma rotina própria que independe da orientação do(a) procurador(a). Também incumbiria à secretaria o primeiro atendimento ao público e o encaminhamento a outros órgãos quando a irregularidade não for da atribuição do Ministério Público Federal. Ao *apoio de gabinete* incumbiria o trabalho interno de elaboração de despachos, ofícios e peças (TACs, recomendações e ações), em que se faz imprescindível a orientação jurídica e estratégica do titular do gabinete, bem como o atendimento relacionado a procedimentos ou inquéritos em curso ou sobre matérias relacionadas à atribuição do respectivo gabinete. Tem consciência o autor deste Manual, contudo, que tal orientação não corresponde à realidade da maioria das Procuradorias no país. Nas menores, devido à

servidores capacitados especificamente na matéria, de preferência com formação jurídica, conscientes das peculiaridades da área e bem integrados e articulados na execução das suas funções. Em tutela coletiva, mais que na matéria criminal e de *custos*, a experiência tende a garantir melhor desempenho desses servidores, por se tornarem mais familiarizados aos procedimentos e rotinas pertinentes. Demais, conjuntamente aos *técnicos periciais* das várias áreas do conhecimento que a interdisciplinaridade requer (v. tópico próprio), convém estruturar uma *assessoria de imprensa*, fundamental em razão do grande interesse que as questões coletivas despertam na mídia.

Três particularidades referem-se diretamente à atuação da equipe: o *trabalho administrativo interno*, a *função investigativa* e a novidade que a tutela coletiva representa em termos jurídicos, demandando *pesquisa especializada*.

Como já visto no item 1.5 (sobre a função investigativa), há muito mais trabalho administrativo na tutela coletiva que nas demais áreas: expedição, recepção e controle de ofícios, atendimento ao público e redução a termo de declarações e representações, contatos com outros órgãos da Administração Pública, controle e andamento dos procedimentos e inquéritos etc. Para tudo isso é preciso um número compatível de servidores, tanto na secretaria como no gabinete, especialmente se esse acumular funções administrativas de

pouca disponibilidade de recursos humanos no Ministério Público Federal, confundem-se secretaria e gabinete. Nas maiores, onde há a divisão, alguns dos serviços aqui atribuídos à secretaria são realizados pelos gabinetes (como a expedição e cobrança dos ofícios) e vice-versa. Em conseqüência, em um mesmo dia, é possível que mais de um gabinete telefone para o mesmo órgão público cobrando respostas a ofícios expedidos. Também pode ocorrer que, pela falta de experiência de determinados servidores do gabinete, o endereçamento ou mesmo alguns aspectos básicos do ofício sejam erroneamente redigidos, sem que o procurador atente ao fato. Perde-se, com isso, as vantagens decorrentes da centralização dessas atribuições em um mesmo setor: estabelecimento de rotinas, padrões e contatos pessoais. Igualmente deve ocorrer de servidores do gabinete que fazem o primeiro atendimento ao público encaminharem erroneamente o cidadão que trouxe ao Ministério Público Federal matéria que não é de sua atribuição, por desconhecer endereços e serviços disponíveis na cidade. Para evitar essas falhas é que o autor apresentou a sugestão acima que, todavia, não desconhece que só os colegas que atuam em cada unidade, conhecendo as peculiaridades dela, é que têm condições de estabelecer a melhor rotina de trabalho. Certo é que, juntos ou separados secretaria e gabinete e, nesse caso, com tal ou qual divisão de atribuições, não são poucas as responsabilidades da equipe de apoio, sendo de todo conveniente garantir um mínimo de especialização e capacitação específica.

andamento. Se as deficiências estruturais da Instituição não viabilizarem o número ideal, convém, ao menos, garantir a especialização de um setor (ainda que contando com um só servidor) e capacitar especificamente os servidores que atuam na área³⁰.

Por outro lado, como cabe ao Ministério Público *investigar*, é preciso, em primeiro lugar, que o apoio de gabinete (também o responsável pelo atendimento ao público se esse não couber ao gabinete), sob a orientação do respectivo procurador, seja capaz, diante do problema “bruto” que lhe é trazido por meio de uma representação (escrita ou oral), da imprensa ou de conhecimento próprio, de visualizar quais seriam as possíveis atuações do Ministério Público para solucionar o problema: 1) ação civil pública com pedido X ou 2) ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa contra quais agentes e por ato enquadrável em qual das modalidades – arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n. 8.429/1992 – ou 3) um termo de ajustamento de conduta ou, ainda, 4) uma recomendação, e dirigir para elas sua linha investigativa, sempre sob a orientação do(a) procurador(a). Essa visão se faz tanto mais necessária quando se trata de um primeiro atendimento individual, que resultará em uma representação reduzida a termo na Procuradoria, sendo de todo conveniente que os elementos registrados já levem em consideração o caminho que será adotado. Para tanto, é pressuposto que esse apoio possua algum conhecimento básico e genérico sobre os institutos da tutela jurisdicional coletiva. Infelizmente, esse conhecimento não é, em regra, estudado nas faculdades, de modo que a primeira orientação que o membro do Ministério Público deverá passar a sua equipe será uma bibliografia básica sobre inquérito civil, ação civil pública e ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa³¹, além, por óbvio, da leitura das próprias leis.

³⁰ Há Procuradorias, como a de Campinas, nas quais certas funções (como o atendimento), por opção administrativa interna, são distribuídas entre um grande número de servidores, em sistema de revezamento. Muito embora tal opção tenha a vantagem de evitar sobrecarga individual, há significativo risco de comprometimento da uniformidade e qualidade do serviço prestado, dada a falta de especialização, dificuldade que, todavia, pode ser minorada com o estabelecimento de uma rotina-padrão mínima (v. tópico sobre o atendimento) e com a capacitação específica de todos que fazem tal atendimento.

³¹ Uma sugestão de bibliografia básica é: 1) comentários de Nelson Nery Júnior à Lei de Ação Civil Pública, constante de seu célebre *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante* (Revista dos Tribunais); 2) Luis Roberto Proença, *Inquérito civil: atuação*

Esses conhecimentos básicos, porém, não bastarão a resolver o problema apresentado ao Ministério Público. Será preciso adentrar no tema específico, *pesquisando detidamente a legislação de regência* (p. ex., normas relacionadas ao reconhecimento de cursos universitários, quando a matéria versar sobre cursos irregulares ainda não reconhecidos), *tentando identificar soluções já dadas pelo próprio membro ou por outros órgãos do Ministério Público ou o que diz a jurisprudência*³² e a doutrina a respeito. Para essa pesquisa direcionada, a equipe de apoio e a qualidade e disponibilidade dos bancos de dados (em especial os informatizados) são fundamentais, devendo ser essa a missão que dela mereça maior disposição e dedicação.

A função da *Secretaria* (ou Cartório) *de Tutela* é um pouco diversa daquela do apoio de gabinete (quando separados, considerando-se o modelo ideal referido na nota n. 28), o que não a dispensa de procurar harmonizar-se com esse. Identificada a linha investigatória e as informações necessárias pelo gabinete, sob a orientação do(a) procurador(a), caberá ao cartório a *obtenção dessas informações junto aos órgãos que as detêm*, demandando o mínimo possível de trabalho do membro oficial-ente e garantindo a máxima celeridade e eficiência possível. Isso não é fácil. Pressupõe a existência de modelos de ofícios requisitórios, cuidados com endereçamento e forma de encaminhamento e, em especial, postura adequada perante os órgãos destinatários, capaz de garantir a pronta e completa resposta. Quando factível, convém que os servidores do cartório tenham acesso aos bancos de dados disponibi-lizados ao Ministério Público Federal por meio de convênio.

investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001), capítulos 2 a 5; e/ou 3) Hugo Mazzilli, Pontos controvertidos sobre o inquérito civil (in: MILARÉ, Édís [Coord.]. *Ação civil pública*: Lei 7.347/1985 – 15 anos), p. 267-303; e 4) Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais (in: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. [Orgs.]. *Improbidade administrativa*: 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey [apoio da ANPR], 2002). Para aprofundamento dos temas de interesse geral para a tutela coletiva, v. MAZZILLI, Hugo. *O inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000; e LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*: de acordo com a Lei 10.444/02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

³² Pesquisando-se, basicamente, nos sítios do Conselho da Justiça Federal (<<http://www.justicafederal.gov.br/>>), incluindo STJ e TRFs, e do Supremo Tribunal Federal (<www.stf.gov.br>), cujos julgados são os que mais interessam à Justiça Federal, como fonte de direito e argumento de autoridade.

Outra função da Secretaria, talvez a mais importante, é *ter controle sobre todos os inquéritos ou procedimentos administrativos investigatórios em andamento e conhecê-los relativamente bem*, de modo a evitar novas instaurações sobre as mesmas circunstâncias (o que dispersa força e informações) e garantir que as informações pertinentes a cada investigação sejam levadas a registro no respectivo procedimento (p. ex., a notícia de um novo problema relacionado à mesma entidade ou pessoa investigada em sede de defesa de patrimônio público, ou a reestruturação de um hospital que estava parado etc.). Para isso, é fundamental que haja um *mínimo de estabilidade nos servidores do cartório*, de modo a se constituir uma espécie de “memória institucional” (fundamental em uma Instituição onde há significativa mobilidade territorial entre os procuradores), o que pode ser garantido, também, com um eficiente *software* capaz de registrar em detalhes o objeto de todas as investigações e sucintamente seus andamentos e linha investigatória adotada. Nesse *software*, convém, se possível, armazenar informações extra-oficiais, como a linha investigatória e os passos futuros, de modo a minimizar os prejuízos advindos da troca do membro oficiante ou dos servidores com atuação diretamente relacionada ao procedimento.

A necessidade da qualificação e especialização acima demonstrada recomenda compatível estrutura remuneratória dos setores que trabalham com a tutela coletiva, equivale dizer, a previsão, na estrutura administrativa, de funções comissionadas de chefia e assessoramento que assegurem um mínimo de estabilidade dos servidores no setor e estimulem o auto-aprimoramento³³.

Cada unidade deve destinar um ou alguns servidores do quadro, lotados na Secretaria ou no gabinete, para a importante função de realizar o atendimento ao público. O servidor responsável pelo primeiro atendimento deverá possuir, além da formação jurídica, conhecimento específico sobre as atribuições do Ministério Público Federal na tutela coletiva e suas distinções com outros órgãos ou instituições também voltados ao atendimento da população em geral (defensoria pública, p. ex.). Não sendo da atribuição do Ministério

³³ Devido à consciência formada nesse sentido na PR/MS, contando com a sensibilidade de todos os colegas e em especial dos procuradores-chefes, destinava-se uma função comissionada de assessoria jurídica da estrutura do gabinete do procurador-chefe para a Coordenação da Tutela Coletiva, com excelentes resultados.

Público Federal a questão trazida, impende encaminhar o cidadão para o órgão adequado (v. próximo capítulo). Aquele que atender caso determinado, já em andamento ou cuja matéria se inclua nas atribuições do respectivo gabinete, deverá dominar minimamente a área e ter ciência das investigações similares já em curso. É preciso ter presente que esses servidores serão responsáveis pela imagem da Instituição perante o cidadão atendido e que há dispêndio de dinheiro e tempo deste último no deslocamento à Procuradoria.

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão editou, em 22.4.2003, a Instrução Normativa n. 02/2003 para “estabelecer critérios gerais para a organização administrativa das Secretarias das Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão e das Procuradorias dos Direitos do Cidadão”. Pelo estudo que a precedeu, elaborado por grupo de trabalho designado especificamente para esse fim, e pela plena compatibilidade entre os ofícios da defesa dos direitos do cidadão e dos demais da tutela coletiva, o modelo instituído pela referida IN pode servir de modelo a qualquer cartório ou secretaria de tutela coletiva.

A atuação na área de tutela coletiva impõe uma rotina diferenciada de trabalho dos membros do Ministério Público, quando comparada às atividades desenvolvidas por aqueles que atuam nas áreas de *custos legis* e criminal, visto que exige maior contato com o público em geral. Quanto maior a visibilidade do Ministério Público Federal em uma dada comunidade, decorrente da atuação e conseqüente cobertura da mídia e da participação dos membros em palestras e audiências públicas, tanto maior será a procura pela Instituição por integrantes da sociedade, visando à solução dos mais diversos tipos de questões.

Para que se viabilize tal atendimento a *todos*, impende assegurar acessibilidade física às pessoas portadoras de deficiência, adaptando o prédio da Procuradoria às exigências da legislação (Lei n. 10.098/2000³⁴) e da ABNT (NBR 9050)³⁵.

Cabe lembrar que as repartições públicas devem dispensar atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras

³⁴ Nos termos do art. 11 da Lei n. 10.098/2000, deverão ser observados os seguintes requisitos mínimos de acessibilidade:

- I – nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;
- II – pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- III – pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata esta Lei; e
- IV – os edifícios deverão dispor, pelo menos, de um banheiro acessível, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de maneira que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

³⁵ Tudo sobre os “Direitos das Pessoas com Deficiência” pode ser encontrado na magnífica obra com esse título da colega Eugênia Augusta Gonzaga Fávero (Rio de Janeiro: WVA, 2004), indubitavelmente a maior especialista na matéria, do Ministério Público Federal, e uma das maiores do país.

de deficiência, aos idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo, nos termos da Lei n. 10.048/2000, com a redação que lhe deu a Lei n. 10.741/2003.

2.1 O primeiro contato e a triagem: do individual para o coletivo

Para não inviabilizar a atuação funcional do(a) procurador(a), é imprescindível o trabalho de servidores especialmente capacitados para um *primeiro contato* com o cidadão, que assegure a um só tempo *qualidade do atendimento* (em respeito à cidadania e no interesse de cumprir adequadamente a função da Instituição) e *triagem das irregularidades cuja solução efetivamente se insere entre as atribuições do Ministério Público Federal*, visto que grande parcela das pessoas que buscam o auxílio da Instituição o fazem no intuito de resolverem problemas marcadamente individuais³⁶, cuja defesa é vedada ao Ministério Público Federal (art. 15 da LC n. 75/1993)³⁷ e ³⁸. Tal vedação,

³⁶ Exemplificativamente: segurado do INSS reclamando que o perito do INSS não reconheceu evidente doença incapacitante para o trabalho ou que o instituto está demorando demasiadamente em deferir pleito legítimo seu; mutuário da Caixa Econômica Federal reclamando que já pagou o financiamento de sua casa própria e ainda não recebeu quitação ou que sua casa financiada está ruindo; cidadão reclamando que não consegue fazer determinada cirurgia pelo SUS porque determinado hospital está lhe negando atendimento; estrangeiro que está com dificuldade de tirar documentação etc. Isso sem falar nos casos que, além de individuais, sequer teriam qualquer relação com a esfera federal: causa na Justiça Estadual que não anda ou vício de produto ou serviço prestado por empresa particular.

³⁷ Cumpre aqui registrar que tal posicionamento está longe de ser unanimidade na Instituição, havendo inúmeros colegas que, diante da omissão de outros órgãos – notadamente da Defensoria Pública da União – e da resolutividade que possui a atuação do Ministério Público Federal, entendem caber-nos atuar em benefício dos indivíduos que acorrem à Instituição. Data maxima venia, esse entendimento, como dito, tende a consumir tempo e esforços que são retirados de nossa atuação coletiva. Exemplificando, é preferível concentrar esforços extrajudiciais ou judiciais para garantir a estrutura mínima necessária à Defensoria Pública da União, ou levá-la a firmar convênios para o adequado desempenho de suas funções (cf. art. 14, § 1º da LC n. 80/1994), como feito no Amazonas e no Mato Grosso do Sul, com ações civis públicas ajuizadas para garantir a lotação legal nos respectivos Estados ou a celebração de convênio previsto em lei, ambas com provimento judicial favorável, a atender os casos individuais que nos são trazidos.

³⁸ A Resolução n. 02, extraída do X Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, realizado em Brasília, entre 16 e 18 de agosto de 2004, estatui, quanto ao âmbito de atuação do PDC, que: “Em interesses individuais indisponíveis, [atuará] como agente, em decorrência de expressa previsão da atribuição do Ministério Público na Constituição da República, nas leis – exemplificativamente, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso – e em tratados ou convenções internacionais. Em outros interesses

assim como a constante do art. 129, IX, da CF, parece *pretender evitar que a Instituição se desvie de sua maior e mais importante missão constitucional na área cível: a defesa dos interesses coletivos*³⁹. Com efeito, a prática demonstra que, em não havendo uma firme orientação contra o enfoque individual de atuação por parte dos procuradores responsáveis pelas matérias de cidadania, consumidor e defesa das minorias, para as quais surge um maior número de demandas individuais, a tendência é haver uma sobrecarga de trabalho decorrente dessas demandas impeditivas de uma maior atuação coletiva, resultando, ao final, em prejuízo da população que, pelos mais variados motivos, não teve acesso à Instituição e vê-se espoliada dos mais variados, essenciais e legítimos direitos coletivos que estariam a merecer atuação do Ministério Público Federal.

Todavia, nada impede – ao contrário, tudo recomenda – que se procure identificar uma lesão coletiva⁴⁰ nas questões individuais trazidas, de modo a direcionar para ela a atuação do Ministério Público Federal⁴¹. Um servidor bem qualificado e experiente é capaz de dis-

individuais, quando não caracterizado, de plano, qual o órgão ou instituição que possui atribuição, pode o PDC colher elementos de convicção antes do encaminhamento. Em qualquer caso e sempre que possível, deve o PDC direcionar sua atuação à solução da questão sob a perspectiva coletiva”.

³⁹ Ressalve-se que a importância que se dá, neste manual, à nossa atuação em defesa dos interesses coletivos não desconhece possuímos algumas atribuições em defesa de interesses individuais indisponíveis. Toda a legislação referente às nossas atribuições deve ser interpretada em consonância com o disposto nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal. Enquanto aquele ressalta, como diretriz geral, o compromisso institucional com os interesses sociais e individuais indisponíveis, o art. 129 detalha nossa atribuição, estabelecendo explicitamente nosso dever para com a defesa dos interesses coletivos (inciso III) e remetendo à legislação a possibilidade de atribuir-nos outras funções (inciso IX) que, no entender do autor, devem harmonizar-se com a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127). Dessas atribuições legais específicas decorrem inúmeros deveres nossos para com interesses individuais que não podem ser desconsiderados.

⁴⁰ Aproveitando os exemplos antes trazidos, suponha-se que durante o atendimento individual o servidor identifique: que a demora do INSS é devida a uma greve ou falta de peritos; que o problema estrutural afeta todas as casas de determinado conjunto habitacional; que a negativa do hospital decorre do fato de o Sistema Único de Saúde não autorizar nem remunerar determinado tratamento absolutamente necessário ou que a negativa para registro do estrangeiro decorre de norma regulamentar do Ministério da Justiça. Todas essas circunstâncias, muito embora tenham sido trazidas por um indivíduo que expunha sua lesão individual a direito, são, na verdade, lesões coletivas.

⁴¹ Ainda nos mesmos exemplos, poderá o Ministério Público Federal direcionar sua atuação para equacionar os prejuízos da greve (nesse sentido, ação civil pública ajuizada no Mato Grosso do Sul, para permitir que os atestados do SUS suprissem a perícia do INSS enquanto estas não se realizassem em prazo razoável), ou para apurar a responsabilidade solidária da Caixa

tinguir aquela situação eminentemente individual da que é apenas a ponta visível de uma grave lesão coletiva, mas isso pressupõe orientação, capacitação e experiência, além de conhecimentos jurídicos. Por tudo isso é recomendável que esse atendimento seja feito por servidores com formação em Direito e do quadro efetivo da Procuradoria, mas que, sem dúvida, pode ser acompanhado por estagiário para o seu aprendizado. Descabido é destinar estagiário ou servidor sem formação e experiência compatíveis para uma função que serve de imagem da Instituição para quem a procura.

Cumpra de igual modo ter presente que determinados grupos sociais demandam um atendimento diferenciado, que considere suas características específicas, como é o caso das populações indígenas e das minorias socioculturais (remanescentes quilombolas e ciganos, p. ex.). Nesses casos, sempre que possível, é recomendável que o servidor responsável pelo atendimento seja um antropólogo, dada sua maior capacidade de contextualizar e dar visibilidade às categorias de pensamento e às práticas sociais dessas populações. Igualmente convém que o(a) procurador(a) acompanhe pessoalmente esses atendimentos, mormente quando se trata de questão relevante, para melhor formar seu convencimento sobre a atuação cabível.

2.2 O cadastro simplificado

Uma providência que tende a contribuir para melhor direcionamento da atuação ministerial a partir dos atendimentos individu-

Econômica Federal e da construtora das casas cuja estrutura é defeituosa, visando a uma futura ação coletiva de responsabilização genérica (art. 95 do Código de Defesa do Consumidor – CDC) contra ambas, ou para assegurar, judicial ou extrajudicialmente a inclusão do referido tratamento na lista do SUS (com fundamento no princípio constitucional e legal da integralidade do atendimento) ou, ainda, para buscar a nulidade da norma do Ministério da Justiça. Optando pela busca de uma solução coletiva – por certo mais trabalhosa que a mera expedição de ofícios tendentes a resolver a situação individual trazida à Procuradoria –, a atuação do Ministério Público Federal cumprirá muito melhor sua função constitucional e mais benefícios trará à sociedade. Durante a instrução, contudo, pode-se adotar a estratégia de, no ofício que requisita informações de caráter coletivo, referir o caso individual que foi trazido à Instituição (v.g.: “o Ministério Público Federal, tomando conhecimento dos graves transtornos ocasionados pela greve dos peritos, exemplificados na representação que segue anexa, requisita de Vossa Senhoria as seguintes informações: 1) qual a duração da greve?; 2) quantas pessoas, em média, eram atendidas por dia?; 3) quais as medidas que estão sendo adotadas para resolver a questão? [...]”). A experiência tem demonstrado que essa referência basta a resolver o problema individual, sem que se perca o enfoque coletivo.

ais é um cadastro simplificado dos atendimentos, que registre nome, telefone e endereço do(a) atendido(a), assim como assunto (inconformidade apresentada), encaminhamento e servidor responsável pelo atendimento.

Dentre as várias vantagens desse cadastro na otimização da atuação do Ministério Público Federal destacam-se:

1) a possibilidade de, diante da reiteração de uma mesma denúncia, vir a se caracterizar uma lesão coletiva não detectada em um primeiro momento⁴², caso em que se justificará a instauração do procedimento administrativo pertinente e será conveniente solicitar às pessoas que antes foram atendidas (e cujos dados foram registrados) que compareçam novamente à Procuradoria para tomada formal do respectivo depoimento;

2) o valioso instrumental em que se constitui para a eleição de prioridades de atuação dos membros com atribuição na tutela coletiva⁴³;

3) a identificação dos principais enganos das pessoas quanto às atribuições do Ministério Público Federal para possibilitar que os membros, em palestras, audiências e outros eventos públicos, afastem esses equívocos, ensejando, com o passar do tempo, a diminuição significativa dessa espécie de procura e evitando dispêndio de tempo e dinheiro dos cidadãos;

4) serve de parâmetro estatístico para medir o trabalho do(s) servidor(es) que atua(m) no atendimento, identificando a real necessidade do serviço;

5) traça um perfil do cidadão que procura a Instituição, do que ele espera dela e de quais matérias ensejam mais atendimento individual;

⁴² Nos mesmos casos antes referidos, se o servidor não percebeu o enfoque coletivo no primeiro momento, ou em outros em que, de fato, só a repetição significativa tende a justificar a atuação do Ministério Público Federal. Imagine-se, p. ex., um grande número de reclamações por descaso profissional de determinado escritório de advocacia sem que a respectiva seccional da Ordem dos Advogados do Brasil tome qualquer providência, podendo-se justificar atuação do Ministério Público Federal para provocá-la, talvez judicialmente, a agir no exercício de sua função fiscalizadora-punitiva ou responsabilizá-la por sua omissão.

⁴³ Exemplificativamente: em uma Procuradoria em que são muitos os atendimentos de pessoas reclamando do serviço prestado pelo INSS, convém que o(a) procurador(a) com atribuição para a matéria promova algumas medidas voltadas à melhoria da qualidade do serviço no Instituto; se as reclamações se voltam contra advogados, há que se identificar se há por parte da respectiva seccional da OAB omissão passível de responsabilização administrativa ou judicial.

6) contribui para identificar o grau de acessibilidade e visibilidade da respectiva unidade do Ministério Público Federal, permitindo, no futuro, comparações nacionais que sejam consideradas na estatística.

Recomenda-se fazer o registro aqui sugerido diretamente em um banco de dados eletrônico, elaborado na própria unidade (em Access ou aplicativo de fácil configuração) e disponível em computador destinado para o atendimento e instalado no local próprio para tal fim. Convém também que tal equipamento possua acesso à Internet e um editor de texto com modelos dos principais termos de representação, de modo a facilitar as necessárias pesquisas e a redução a termo das representações orais.

2.3 O encaminhamento

Se o problema explanado pelo cidadão não se incluir entre as atribuições do Ministério Público Federal, é imprescindível que lhe seja assegurada uma orientação adequada de como resguardar seus direitos, encaminhando-o ao órgão ou instituição incumbida da apreciação da questão. Exemplificativamente, tratando-se de interesses individuais (ex.: revisão de pensão previdenciária, solicitação de alvará para liberação de FGTS etc.) é primordial que o servidor responsável pelo atendimento informe ao cidadão sobre a possibilidade de defender seus direitos valendo-se dos serviços da Defensoria Pública da União (fornecendo os números de telefone) ou Estadual, ou, ainda, dos serviços de assistência judiciária das faculdades de Direito, conforme o caso. Havendo interesse e disponibilidade financeira para contratar um advogado, pode-se encaminhar o cidadão à seccional da OAB local, para que lá seja informado sobre os profissionais que atuam na área específica e receba informações acerca de como contatá-los.

Tratando-se de questões que podem ser objeto de apreciação e solução na via administrativa, por órgãos da Administração Pública (v.g., Secretaria Estadual ou Municipal de Saúde, Secretaria Estadual ou Municipal de Ensino etc.), deve o servidor informar ao cidadão essa possibilidade e encaminhá-lo ao órgão adequado. Convém que

essas informações sejam oferecidas preferencialmente por escrito, com letra legível, indicando endereço, telefone e, se possível, nome da pessoa encarregada pelo atendimento no respectivo órgão, ou em impresso padronizado (nesse caso, contendo vários endereços úteis, para que o servidor destaque o do órgão ou entidade específico para a solução da questão apresentada). Para tanto, é conveniente que se mantenha um banco de dados atualizado pelo próprio atendente, com todas essas informações, inclusive para viabilizar que, na falta do servidor responsável, outro consiga prestar as informações básicas. Em determinadas hipóteses, poderá ter cabimento um contato direto do próprio servidor do Ministério Público Federal com o do órgão pertinente, para auxiliar a solução do problema.

Contribui para otimizar o fornecimento de tais informações a organização de uma listagem, impressa e disponível para distribuição, dos diversos endereços de assistência jurídica gratuita disponíveis, bem como dos órgãos públicos com atribuição para as principais demandas que são apresentadas na Procuradoria.

Esses pequenos detalhes facilitarão sobremaneira o exercício da cidadania pelas pessoas que buscam nossa Instituição, possibilitando que elas se tornem agentes difusores de uma correta orientação a outros cidadãos em situação semelhante e evitando que compareçam sem necessidade à sede da Procuradoria.

2.4 A redução a termo da representação oral

A representação é manifestação do *direito constitucional de petição* (art. 5º, XXXIV, *a*), assegurado ao cidadão para que possa reclamar aos poderes públicos, contra ilegalidade (aqui incluídas as violações a direitos coletivos) ou abuso de poder. A Lei n. 7.347/1985, no particular, dispõe que “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção” (art. 6º). A Lei n. 8.429/1992, de Improbidade Administrativa, por seu turno, estabelece que a representação “será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a

qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento”.

Tratando-se de verdadeiro direito político do cidadão perante o Estado (no caso, o Ministério Público), para seu exercício não se lhe podem exigir muitas formalidades, bastando a descrição sumária do fato determinado que se aponta como ilegal ou abusivo e uma indicação mínima dos elementos de convicção, como diz a lei. *Essa descrição deve constar de documento escrito e assinado, que tanto pode ser elaborado pelo próprio representante como resultar de redução a termo*, efetuada por servidor do Ministério Público Federal responsável pelo atendimento ao público⁴⁴.

*Impende ressaltar, todavia, que a redução a termo não se justifica quando a(o) cidadã(o) traz ao conhecimento daquele servidor fatos que não são da atribuição do Ministério Público Federal*⁴⁵, como freqüentemente ocorre com situações marcadamente individuais, hipótese em que, salvo algumas exceções legais⁴⁶, o Ministério Público Federal não tem qualquer atribuição para agir⁴⁷, cabendo-lhe tão-somente atuar como *custos legis* em ações já ajuizadas.

Outro cuidado a tomar é identificar se na descrição que a(o) cidadã(o) atendida(o) traz dos fatos há um mínimo de determinação, lógica e razoabilidade, visto que uma representação que não atende a esses requisitos

⁴⁴ O § 2º do art. 3º da Resolução n. 87/2006 determina que as representações verbais sejam tomadas por termo.

⁴⁵ Na Resolução n. 06, editada pela PFDC como resultado do X Encontro Nacional dos PDCs, entendeu-se dispensável a autuação quando a representação “foge à razoabilidade e não enseja qualquer providência do Ministério Público Federal”. Se está dispensada a autuação, menos se justifica a redução a termo.

⁴⁶ Por exemplo, a previsão do art. 201, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Compete ao Ministério Público: [...] V – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal”. Disposição similar consta do art. 74, I, da Lei n. 10.741/2003, que trata do Estatuto do Idoso.

⁴⁷ O art. 15 da LC n. 75/1993 expressamente veda a defesa em juízo de direitos individuais lesados, sendo, inclusive, de se questionar se tal norma não derogou normas anteriores que previam a defesa individual em juízo – como a referida na nota anterior –, bem como se ela não serve a excepcionar o Ministério Público da União de previsões posteriores constantes de leis ordinárias, atribuindo a obrigatoriedade de atuação do Ministério Público em matérias individuais.

tende a inviabilizar a instrução e a futura atuação ministerial, pelo que não se justificará instauração (v. tópico 3.2.3).

Pelos mesmos motivos, não tem qualquer utilidade para a Instituição e ofende o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37 da CF) redução a termo que constitua mera digitação, pelo servidor, de frases soltas e sem sentido do(a) representante. Embora guardando rígida fidelidade com o conteúdo narrado, a forma e a estruturação das idéias deve seguir uma lógica utilitarista elaborada pelo servidor no interesse da futura investigação que se encetará. Para tanto, *convém garantir*, a partir das informações prestadas pelo(a) representante, *o maior detalhamento possível naquilo que mais interessa: nome e qualificação possível do representante e dos envolvidos*, identificação do *lugar* onde ocorreram os fatos, das *datas* e dos *elementos* que geram no representante a *convicção* da irregularidade da situação, bem como a *indicação de outras pessoas* que, se chamadas para depor, poderão fornecer mais elementos importantes, tudo desenvolvido em um raciocínio lógico e claro⁴⁸.

A Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva de São Paulo adota a louvável prática de, ante uma representação escrita cuja descrição fática se encontra excessivamente genérica, oficiar ou responder eletronicamente ao representante, dizendo da necessidade, para que sua representação seja objeto de apuração, de um maior detalhamento dos fatos. Sem isso, opera-se o arquivamento físico da peça, sem atuação.

2.5 Agenda

Como já salientado, sendo uma das peculiaridades da atuação na tutela coletiva o intenso contato com a sociedade e demais órgãos da Administração Pública, torna-se imprescindível, para a conciliação

⁴⁸ O art. 3º da Resolução n. 87/2006 estabelece que as representações devam preferencialmente conter a identificação e a qualificação do representante, bem como a descrição dos fatos a serem investigados. Embora tal disposição, quanto à representação escrita, restrinja-se a servir de fundamento para eventual arquivamento, no que se refere à tomada por termo da representação verbal serve para estabelecer requisitos mínimos que devem ser observados pelo servidor que a reduzirá a termo.

dos trabalhos internos (atuação nos processos e procedimentos investigativos) e externos (participação em reuniões, seminários, vistorias etc.), a elaboração de uma agenda profissional. Nessa agenda, convém definir dias específicos para realização de oitivas e reuniões, reservando espaços para orientação da equipe e despachos internos.

Essa regra, todavia, precisa ser flexibilizada no que se refere ao atendimento de cidadãos humildes (aí incluídos os indígenas e minorias) ou advogados oriundos de outras cidades, visto que a determinação de uma nova data ocasionaria dificuldades de retorno, inclusive com excessivos custos para alguns.

Uma idéia inicial para formulação de uma agenda, segundo a experiência do responsável por este manual, seria a destinação de um dia para oitivas dos investigados e testemunhas nos autos dos procedimentos e inquéritos, e dois dias para reuniões e atendimentos. Os demais dias ficariam destinados ao trabalho nos procedimentos, inquéritos, análise de pareceres e atuação nos procedimentos judiciais.

2.6 Reuniões

Preferencialmente, as reuniões deverão ser reduzidas a termo⁴⁹, por algum servidor do gabinete, visto que, além de garantir a perenidade das informações, será instrumento útil para registrar os compromissos firmados e deliberações resultantes dos debates, além de ser considerada para fins estatísticos, nos termos da proposta atualmente em discussão no Conselho Superior do Ministério Público Federal. Convém anotar no termo (cf. Anexo IV) elementos que permitam manter novo contato com os participantes (telefones, endereços etc.).

Infelizmente, no projeto de resolução para revisão da sistemática de estatística atualmente em discussão no Conselho Superior são considerados para fins estatísticos os atos relacionados a procedimentos ou inquéritos civis. Ocorre que são freqüentes reuniões

⁴⁹ Em alguns casos, tem-se preferido um registro sucinto, denominado “memória de reunião”, indicando apenas os presentes e o encaminhamento dado.

e outros atos de membro sem nenhuma relação com determinado procedimento, muito embora estejam intimamente ligados às suas atribuições funcionais. Cite-se, p. ex., reuniões com os conselhos sociais (notadamente os conselhos de saúde), para identificação dos principais problemas de determinada localidade, bem como para estabelecimento de estratégias de atuação.

O inquérito civil e o procedimento administrativo⁵⁰

3

Como já ressaltado no item 1.4 do primeiro capítulo, o Ministério Público, na tutela coletiva, possui importantíssima função investigativa, podendo valer-se, para tanto, do inquérito civil ou do procedimento administrativo.

O inquérito civil foi instituído pela Lei de Ação Civil Pública (art. 8º, § 1º) desde sua edição, em 24.7.1985, tendo sido originalmente proposto no anteprojeto da lei elaborado pelos à época promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, que, valendo-se da valiosa experiência de que dispunham, sabiam da importância de instrumentalizar o Ministério Público para obter informações necessárias à propositura da ação civil pública. As considerações que o anteprojeto mereceu do então assessor da Presidência Celso de Mello Filho, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, contribuem para bem compreender a natureza e o conteúdo do instituto:

Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental.

⁵⁰ Bibliografia de referência: MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000; ———, Pontos controvertidos sobre o inquérito civil. In: MILARÉ, Édis (Coord.). Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 267-303; PROENÇA, Luis Roberto. Inquérito civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias [trecho extraído da citada obra de Luiz Roberto Proença, p. 32-33].

As características do inquérito civil identificadas por Luis Roberto Proença e adotadas como razão de decidir pela Ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, no R.Esp n. 448.023-SP (julgado em 20.5.2003), são as seguintes:

a) exclusividade quanto à titularidade [é de instauração privativa do MP];

b) facultatividade quanto à sua instauração [a propositura de ação judicial não depende de sua instauração prévia];

c) formalidade restrita [as normas que o disciplinam têm caráter administrativo e sua inobservância não determina a invalidade da ação eventualmente proposta com base no inquérito, podendo, no máximo, invalidar a força probante do elemento de convicção em si];

d) inquisitividade [não se lhe aplicando o princípio do contraditório e ampla defesa, visto não possuir, em si, caráter punitivo, na medida em que só dele não pode decorrer qualquer punição];

e) publicidade mitigada [pode-se-lhe impor, fundamentadamente, o caráter sigiloso, em razão de conter informações cobertas por sigilo legal ou no interesse da investigação, aplicando-se analogicamente o art. 20 do CPP];

f) auto-executoriedade [para aqueles atos incluídos nas atribuições investigativas do Ministério Público Federal, elencadas, em sua maior parte, nos arts. 7º e 8º da LC n. 75/1993, é dispensável a intervenção do Poder Judiciário para garantir a executoriedade do ato, ressalvados os casos em que há reserva constitucional de jurisdição, como ocorre com a busca e apreensão domiciliar].

No REsp n. 476660-MG, julgado na mesma data, também relatado pela Ministra Eliana Calmon, ficou assentado que

as provas colhidas no inquérito civil têm valor probatório relativo, porque colhidas sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório.

A decisão foi explícita em registrar que a mera negativa não é suficiente a afastar a prova produzida no inquérito civil, o que corrobora sua importância como elemento formador da convicção não apenas do Ministério Público como do juízo. Deve-se ressaltar apenas que tal julgado não pode levar a uma “tarifação” da prova que coloque mero testemunho produzido no contraditório em posição de superioridade diante de provas documentais e periciais produzidas no inquérito, visto que isso violaria o princípio do livre convencimento motivado do juiz, vigente em nosso Direito quanto à apreciação da prova. A pertinente ressalva é feita pelo colega Ronaldo Pinheiro de Queiroz em artigo que comenta o referido acórdão e cuja publicação espera-se para breve.

A Resolução n. 87/2006 o define em seu art. 1º como

procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Vale ressaltar que a disposição teve o mérito de não restringir os escopos do inquérito civil à judicialização ou arquivamento da questão, pondo em destaque que o instrumento serve a preparar o *exercício das atribuições às suas funções institucionais*, como ocorre, por exemplo, com a expedição de recomendações ou tomada de compromissos de ajustamento de conduta. O dispositivo também foi explícito em dizer que o inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações titularizadas pelo Ministério Público.

3.1 Inquérito civil ou procedimento administrativo?⁵¹

Ambos têm assento constitucional e legal: o inquérito civil, nos arts. 129, III, da CF, e 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985; o procedimento administrativo, nos arts. 129, VI, da CF, e 8º da LC n. 75/1993. Pode-se considerar o procedimento administrativo gênero do qual o inquérito civil é espécie ou, como preferem alguns doutrinadores⁵², reconhecer uma certa gradação, de modo a, inicialmente, instaurar-se um procedimento administrativo (dito procedimento investigatório preliminar – PIP em algumas unidades do Ministério Público, notadamente no dos Estados) e, se necessário, mais adiante instaurar, a partir desse PIP, um inquérito civil. Salvo raras exceções⁵³, não há, em lei, diferença entre um e outro, devendo ambos sujeitar-se à autuação e instauração, para validade dos atos investigatórios praticados pelo membro do Ministério Público. É como registra Hugo Mazzilli:

Será mera questão de terminologia recorrer-se a procedimentos preparatórios, sindicâncias ou apurações prévias, se tiverem eles o mesmo tratamento do inquérito civil (e deverão ter, por força dos arts. 8º e 9º da LACP); se não o tiverem, especialmente no controle do arquivamento⁵⁴, ficará evidenciada a burla ao sistema da Lei de Ação Civil

⁵¹ Este tópico perdeu relevância após a edição da Resolução n. 87/2006, que fez do procedimento administrativo um instrumento transitório à disposição do membro que ainda não visualiza elementos suficientes a instaurar inquérito civil mas precisa valer-se do poder requisitório de que trata o art. 8º para obtê-los, como se constata da redação do § 1º do art. 4º da resolução. O tópico foi, contudo, mantido como registro histórico a subsidiar a transição, na Instituição, da primazia de um instrumento investigatório pelo outro.

⁵² Nesse sentido, Luiz Roberto Proença e Hugo Mazzilli em suas monografias sobre o tema.

⁵³ Uma diferença importante refere-se à previsão inserta no art. 26, § 2º, III, do CDC, que atribui à instauração de inquérito civil o efeito de obstar a decadência do direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação. Sendo a obstrução da decadência regra excepcional, impõe-se interpretação restritiva, pelo que tal efeito não decorre da instauração de qualquer procedimento administrativo. Informam os colegas que oficiam em Brasília que o Banco Central do Brasil só responde a requisições efetuadas no âmbito de inquérito civil.

⁵⁴ Arquivamento que, no Ministério Público Federal, é homologado pelas Câmaras de Controle e Revisão por força do art. 62 da LC n. 75/1993 c/c Resolução n. 20 do CSMPE, diferentemente do que ocorre nos Ministérios Públicos dos Estados, nos quais a atribuição é do Conselho Superior. Também a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, não obstante ser unipessoal, dada a especialidade das matérias englobadas nos escritórios da cidadania, que não estão sujeitas ao controle revisional por nenhuma outra Câmara, vem exercendo tal

Pública, com a justa e inevitável perda de atribuições ministeriais, se mal exercidas⁵⁵.

Nesse sentido será a postura adotada neste Manual: um ou outro instrumento devem se sujeitar às mesmas regras, e não pode o membro do Ministério Público valer-se das prerrogativas investigatórias (expedição de ofícios requisitórios de informações ou documentos, requisição de serviços temporários etc.) sem que um ou outro esteja instaurado e sem que seu arquivamento se sujeite à apreciação do órgão superior.

O fato é que, no Ministério Público Federal, historicamente, o procedimento administrativo (conhecido como PA) ganhou a preferência dos membros da Instituição, muito provavelmente pela falta de regulamentação interna sobre o tema e também pela idéia antes consolidada de que a portaria de inquérito civil deveria ser publicada no *Diário Oficial da União* (com os dispêndios financeiros e humanos daí decorrentes), diferentemente da portaria de instauração de PA, que ganhava sua publicidade ao ser registrada nos sistemas eletrônicos da Procuradoria⁵⁶. Ocorre que a obrigatoriedade da publicação não consta de lei para nenhum dos dois instrumentos.

Sobre o assunto específico, assim se posicionaram os representantes da 5ª CCR no VI Encontro Nacional (2004):

Entendeu-se não haver diferença substancial entre os instrumentos de atuação em exame [inquérito civil e procedimento administrativo], visto que ambos se prestam a coletar elementos para a eventual propositura de ação judicial, expedição de recomendações e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A instauração de um ou de outro ficaria ao juízo do membro, sendo conveniente, em razão da maior complexidade do tema e/ou da amplitude de interessados, instaurar-se o Inquérito Civil Público – ICP. Entendeu-se também

controle, como ficou consubstanciado na Resolução n. 05, editada no X Encontro Nacional dos Direitos do Cidadão. As Resoluções 1 e 2 discriminam as matérias sujeitas aos ofícios da cidadania. Todas essas resoluções da PFDC encontram-se no Anexo III.

⁵⁵ Op. cit., p. 172.

⁵⁶ Essa distinção foi referendada pela Resolução n. 87/2006, ao determinar a referida publicação quando da instauração do inquérito civil (art. 16, § 1º, I), sem exigir o mesmo para o procedimento administrativo.

que o PA deveria ser instaurado quando não existissem elementos suficientes à instauração do ICP, pois haveria uma certa gradação de menos para mais entre o PA e o ICP [v. Anexo III].

Outra diferença identificada no mesmo Encontro foi a exigência de portaria sempre que se instaurar um inquérito civil, enquanto esta só seria exigível para instauração de procedimento administrativo de ofício, ou seja, não resultante de uma representação, caso em que basta lançar no próprio despacho determinando a autuação e instauração.

3.2 Autuação e instauração

3.2.1 Distinção

Autuação é colocar em *autos*, vale dizer, encapar e dar aos documentos registro e número próprio no aplicativo informatizado do órgão (em geral no ARP; em alguns lugares o SPA). Pode receber o nome de “expediente”, “representação” ou “peças informativas”⁵⁷ e não depende, necessariamente, de deliberação do membro, podendo ser feita de ofício pelos servidores, como o é em algumas unidades do Ministério Público, mormente no dos Estados. *Instauração* é ato privativo do membro e serve para inaugurar um procedimento ou inquérito civil para determinada apuração⁵⁸. Não raro ambos se confundem, especialmente naquelas Procuradorias em que toda representação é apreciada primeiramente pelo(a) Procurador(a), que nela

⁵⁷ A Resolução n. 87/2006 fez clara opção por essa última terminologia (art. 4º, caput), embora faça referência, no art. 7º, também à “representações”. A falta de uma disciplina específica para estas, contudo, faz com que se lhes aplique aquela prevista para as “peças informativas” (art. 4º).

⁵⁸ A Resolução n. 87/2006 explicitou que a instauração depende de decisão do membro que tem atribuição para o tema (art. 4º, II, c/c art. 7º), mas reservou o termo para o inquérito civil, determinando que, diante da decisão do membro de postergar essa instauração, ele determine a autuação das peças de informação sob a denominação de “procedimento administrativo” (§ 2º do art. 4º). Trata-se, a rigor, de uma instauração, pois igualmente é ato privativo de membro e dá início a um procedimento que é necessário para o exercício de suas funções institucionais. (cf. a propósito, a correta utilização do termo no inciso I do art. 7º da LC n. 75/1993).

lança despacho de autue-se, servindo este, também, de instauração do procedimento administrativo.

Nem tudo que é autuado necessariamente precisa ser instaurado, mas, após a autuação, o arquivamento dependerá de homologação das Câmaras ou da PFDC, para receber “baixa” no sistema, e, juridicamente, por constituir o que a Lei n. 7.347/1985, no art. 9º, denomina de *peças informativas*⁵⁹.

Em algumas procuradorias, há um registro anterior à autuação, o do *protocolo*, efetuado em sistema próprio (o Sinca), pelo qual todos documentos que ingressam na Procuradoria (sejam eles representações, denúncias anônimas, ofícios e outros) recebem um número, **mas não são necessariamente autuados**, seguindo diretamente para a decisão do procurador, que terá que deliberar se a matéria será autuada ou não. Importante registrar que tal sistema permite o registro do destino dado ao documento: autuação em autos próprios, juntada em algum procedimento preexistente que verse sobre o mesmo objeto, arquivamento físico em pasta própria, encaminhamento para outro órgão ou Instituição, devolução ao remetente para complemento⁶⁰ etc. A Resolução n. 87/2006 parece pretender acabar com essa prática, ao tratar todas essas notícias sob o genérico termo de *peças informativas* e determinar sua autuação (*caput* do art. 4º), inclusive quando for o caso de encaminhamento para outras autoridades que tenham atribuição para atuar na matéria, devendo o membro, então, comunicar tal medida à respectiva Câmara ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (inciso VI do art. 4º).

3.2.2 Providências prévias

Tomando conhecimento diretamente de alguma irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder cuja repressão ou correção esteja inserida em suas atribuições, o membro do Ministério Público Federal pode, *de ofício*, instaurar inquérito civil, expedindo *portaria* com essa

⁵⁹ Esse entendimento foi corroborado pela redação dada ao art. 4º da Resolução n. 87, em particular quanto ao inciso V.

⁶⁰ Essa interessante opção é adotada pela SOTC (Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva), em São Paulo, sempre que a representação, pela sua generalidade, inviabiliza qualquer apuração.

finalidade (v. modelo no Anexo IV). Desde a edição da Resolução n. 87/2006, a referida portaria é exigida também para instauração decorrente de *representação*, tenha sido ela protocolada diretamente pelo representante ou resultado de redução a termo na Procuradoria, depois de observadas as condições e cuidados referidos no tópico 2.4; ou de *denúncia anônima*⁶¹ (esta será retomada mais adiante), vale dizer, em escrito contendo notícia de fatos imputados por quem os descreve como irregulares, ilegais ou abusivos. **Não mais se admite instauração por mero despacho de autuação**⁶².

Antes dessa instauração, contudo, é recomendável que a Secretaria da Tutela Coletiva ou um servidor com essa específica atribuição faça uma *primeira análise*, para identificar se já há procedimento administrativo ou inquérito civil cujo objeto coincida com o da representação ou denúncia anônima (caso em que, em regra, caberá juntá-la aos respectivos autos) ou se há conexão com outro existente. Isso pressupõe um adequado registro eletrônico dos procedimentos já instaurados e em andamento e uma busca que se utilize das palavras-chave certas, ou, na falta desse eficiente controle informatizado, deficiência freqüente em Procuradorias menores, conhecimento do servidor responsável sobre o objeto de todos os procedimentos em curso. Em qualquer hipótese fica evidenciada a importância de se garantirem qualificação e especialização do servidor responsável, necessariamente integrante da Secretaria da Tutela Coletiva, dada a importância desse trabalho, capazes de evitar apurações contraditórias ou repetidas. Feita essa primeira análise, encaminham-se os documentos, já registrados no SINCA, mas não autuados, ou seja, com número de protocolo e sem capa nem registro no ARP ou SPA, ao(à)

⁶¹ Tomamos aqui representação no sentido adotado por Hugo Mazzilli (O inquérito civil, cit., p. 120), vale dizer, como manifestação do direito de petição, meio pelo qual alguém se dirige a uma autoridade (no caso o Ministério Público) para comunicar um fato de que tem conhecimento e pedir-lhe providências de sua alçada contra outrem. Nesse sentido o termo foi utilizado no art. 14 da Lei n. 8.429/1992 (LIA). Também na linha dos ensinamentos do autor distinguimos representação – onde há maior dever do Ministério Público de apurar ou fundamentar seu arquivamento – de denúncia anônima, sem descartar a possibilidade de também essa ensejar apuração por parte do Ministério Público, mas sem a mesma obrigatoriedade decorrente do regular e formal exercício do direito de petição por meio da representação (op. cit., p. 123, tópico “A origem da notícia do fato a ser investigado”).

⁶² Cf. art. 2º da Resolução n. 87/2006, encontrando-se os requisitos da portaria no art. 5º da mesma norma. Trataremos desses requisitos no tópico 3.2.4.

procurador(a) responsável pela distribuição (seja ele o procurador-chefe, o coordenador da tutela coletiva escolhido pelos colegas, ou o PRDC, conforme a estrutura de cada PR), que decide pela autuação ou – o que nos parece mais adequado – encaminha para o procurador com atribuição na matéria para decisão.

Em algumas Procuradorias onde a Secretaria da Tutela Coletiva é estruturada (como na PR/SP), há rotinas e formulários-padrão para essas providências prévias, o que racionaliza e otimiza o serviço.

3.2.3 *Cabimento*

Adotadas as providências prévias, identificada a inexistência de procedimento administrativo⁶³ ou inquérito civil preexistente sobre o mesmo objeto e encaminhada a representação ou denúncia anônima para o(a) procurador(a) com atribuição para a matéria, caberá ao membro a primeira decisão importante a ser tomada: autuá-la ou não. Essa é uma das decisões de maior importância e responsabilidade, especialmente se a decisão é pela não-autuação, visto que, nesse caso, estar-se-á suprimindo do órgão superior qualquer possibilidade de revisão sobre a decisão do membro de primeira instância.

⁶³ Conquanto tenhamos ressaltado que a Resolução n. 87/2006 estabeleceu clara primazia do inquérito civil sobre o procedimento administrativo na Instituição, ela não estabeleceu, em suas disposições transitórias, regramento específico para a conversão dos procedimentos administrativos existentes, quando de sua edição, em inquéritos civis. Mesmo a disposição que a faz aplicável aos procedimentos em curso (art. 28) não torna aplicável a esses procedimentos o disposto nos parágrafos do art. 4º, pois este disciplina o tratamento que se deve dar às peças informativas que ainda não reúnem elementos suficientes à instauração do inquérito civil, autuadas como procedimentos administrativos, e não àqueles regularmente instaurados e em andamento antes da resolução. Foi esse o entendimento consolidado no enunciado de interpretação n. 1, elaborado no VIII Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, o primeiro a debruçar-se sobre as dúvidas de interpretação surgidas após o advento da resolução (vide anexo). Por tal razão, até que o Conselho edite disciplina específica de transição, inquéritos civis e procedimentos administrativos conviverão durante algum tempo na Instituição. É recomendável, contudo, que os membros, na medida do possível, providenciem progressivamente a conversão, expedindo para os procedimentos em curso portarias de instauração de inquérito civil que atendam aos requisitos do art. 5º da Resolução n. 87, o que somente será dispensável se o procedimento tiver sido instaurado com o atendimento deles. Mero despacho de conversão que não atenda aos requisitos do art. 5º (descrição do fato, nome e qualificação da pessoa a quem o fato é atribuído e determinação de diligências) atenta contra a finalidade da norma de assegurar adequado direcionamento das investigações.

Para essa decisão, o membro do Ministério Público *deve analisar os elementos constantes da representação ou denúncia anônima, perquirindo* (v. art. 6º da Lei n. 7.347/1985, c/c art. 3º da Resolução n. 87/2006):

1) *Se os fatos são minimamente determinados*, de modo a viabilizar uma investigação com objeto definido. É certo que não se exige, na seara cível, o mesmo rígido enquadramento típico da penal, dado que os escopos e os princípios gerais de uma e outra área são diversos. Todavia, como bem lembra Mazzilli, “É natural que, observadas suas peculiaridades, mesmo no ilícito civil não se deva descurar de uma adequação típica mínima entre a ação humana e o resultado vedado pela lei: isso é até mesmo uma garantia do sistema jurídico”⁶⁴, cuidado que se mostra ainda mais pertinente em matéria de improbidade administrativa, dada a previsão legal das hipóteses de sua caracterização, como também lembra o autor na seqüência. Casos há em que o representante é tão genérico em sua notícia que retira qualquer chance de sucesso de uma investigação, como exemplo daquele que diz que “tudo está errado” na execução de determinado projeto público (Projeto Pantanal, p. ex.), ou que “os serviços do Sistema Único de Saúde são muito ruins, que pessoas morrem nas filas ou nos corredores de hospitais”, sem apontar um só fato que corrobore o afirmado e enseje o início de uma investigação. Sem um objeto determinado, ainda que amplo⁶⁵, uma investigação dificilmente ensejará uma atuação concreta e efetiva do Ministério Público Federal.

Há, contudo, uma prática no Ministério Público Federal, baseada na vivência de colegas com larga experiência em tutela coletiva, como é o caso do hoje Procurador Regional da República (1ª Região) Humberto Jacques de Medeiros, que foge dessa regra, mas merece especial consideração. Trata-se dos chamados “inquéritos ou procedimentos-mãe”, instaurados ou mantidos sem objeto nem contornos delimitados para acompanhar o cumprimento de deter-

⁶⁴ O inquérito civil, cit., p. 159.

⁶⁵ Hugo Mazzilli lembra que “muitas vezes os ilícitos civis podem constituir uma situação permanente, ou um estado de coisas, e não propriamente um fato isolado, ou uma ação precisa ou determinada, atual ou pretérita”, e cita a falta de segurança nos transportes, a persistente falta de atendimento médico em postos públicos de saúde ou a falta de vagas nas escolas e a poluição do rio Tietê (O inquérito civil, cit., p. 160). Note-se que nos exemplos, por mais genéricos que sejam, há um objeto a ser apurado para ensejar a atuação ministerial: a falta de segurança, médicos e vagas em escolas, ou a poluição do rio Tietê.

minado direito constitucional em dada localidade ou estabelecimento. Adotando-se um exemplo existente: o “inquérito da saúde” na PRDF, que já tramita há mais de 10 anos, tendo passado por vários procuradores sem que se vislumbre necessidade ou conveniência de arquivá-lo ou transformá-lo em uma ação civil pública. Objetiva *acompanhar* a prestação de assistência à saúde pelo Poder Público por meio do SUS, especialmente no que respeita à atuação do Ministério da Saúde, e não propriamente investigar uma dada irregularidade ou uma específica postura afrontosa dos direitos coletivos. Serve de repositório de todas as denúncias relacionadas ao Ministério da Saúde quanto ao funcionamento do SUS e fundamenta expedição de ofícios requisitórios, bem como a solução de irregularidades específicas que vão sendo detectadas, firmando-se em seu curso diversos compromissos de ajustamento de conduta ou expedindo-se recomendações para melhora do serviço. Algumas vezes, quando identificada irregularidade específica, do inquérito-mãe extraem-se documentos ou cópias para formação de novos e específicos autos. Tal sistemática tem a vantagem de servir de histórico dos problemas e da atuação do Ministério Público Federal na matéria, e a desvantagem de tornar o procedimento ou inquérito, com o tempo, confuso e enorme, dificultando a apreciação em conjunto de seus dados e eternizando-se sem solução. Há situações, entretanto, que demandam esse tipo de acompanhamento, cabendo ao membro identificar, caso a caso, como deve agir sem, contudo, transformar essa prática em regra. Cumpre ressaltar, todavia, que essa solução, a princípio, é incompatível com alguma investigação de improbidade em que há direitos do investigado de ver conclusa a investigação em tempo razoável⁶⁶, bem como de saber quais são os fatos que pesam contra si.

2) *Se há elementos de convicção*, ainda que meramente indiciários, *de alguma irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder*, como, aliás, exigem tanto a Lei n. 7.347/1985 (art. 6º) como a Lei n. 8.429/1992 (art. 14, § 1º), nos termos dos dispositivos antes transcritos. No mesmo exemplo acima,

⁶⁶ Não por outra razão, a 5ª CCR é a que mais preocupação tem demonstrado com a duração dos inquéritos e procedimentos administrativos, tendo constado do Roteiro para Padronização dos Instrumentos de Atuação, no item 1.1, quanto ao Prazo e Prorrogação, que “Concordou-se com a fixação do prazo de 1 ano para a conclusão do ICP e do PA e com a possibilidade de prorrogações por 30 dias, devidamente motivadas. Entendeu-se necessário que a prorrogação do prazo para conclusão do ICP e do PA seja decidido pela Câmara, mediante solicitação fundamentada do membro” (cf. Anexo III, adiante).

supondo que a representação, em vez de apenas dizer que “está tudo errado”, indicasse que o dinheiro está sendo gasto no desassoreamento do Rio Taquari, quando *seria melhor* gastá-lo em reflorestamento. Não há, na opção, nenhuma irregularidade ou ilegalidade, mas tão-somente opção discricionária do administrador. Ou, no mesmo exemplo, se o representante meramente noticia que o dinheiro gasto para o projeto não está sendo aplicado nas finalidades previstas, sem apontar qualquer elemento que embase sua convicção (p. ex., notícia de jornal ou da *internet* acerca da liberação dos recursos e notoriedade da não-execução de nenhuma obra).

3) *Se a matéria é da atribuição do Ministério Público*, ou seja, se envolve interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos e, no caso destes últimos, se indisponíveis ou de relevância social ou, ainda, se envolve alguma hipótese em que a lei autoriza a atuação ministerial em defesa de interesses individuais (como no caso de interesses de crianças e adolescentes – art. 201, V, do ECA ou art. 74, I, da Lei n. 10.741/2003). Se, no exemplo trazido, o representante argumentasse que a execução do projeto está desfigurando sua fazenda e que a terra retirada do fundo do rio está sendo deixada em sua propriedade, quando o poder público deveria removê-la, ocasionando-lhe transtornos e perda patrimonial, nenhuma atribuição teria o Ministério Público, por se tratar de dano individual disponível, podendo, todavia, aproveitar a representação e redirecionar a investigação para apurar os danos ao meio ambiente decorrentes do desassoreamento.

4) Sendo da atribuição do Ministério Público, *se é da atribuição do ramo ou do órgão perante o qual foi feita a representação*. Por exemplo, se apresentada, perante o colega com atribuição para a tutela, representação de nítido aspecto criminal, ou, perante o Ministério Público Federal, matéria afeta aos direitos trabalhistas, de atribuição do Ministério Público do Trabalho, ou de irregularidades na gestão de órgão público estadual, caso em que a atribuição é inequívoca do Ministério Público Estadual⁶⁷ Ou, como é comum, representação que envolva matéria de atribuição do Ministério Público Federal em tutela coletiva, mas cujo local do dano (critério de fixação de competência

⁶⁷ Importa ter presente que, tendo o primeiro contato com a representação, incumbe ao colega a análise da matéria sobre todos os seus aspectos, para garantir-lhe adequado encaminhamento, não raro dentro da mesma unidade.

nos termos do art. 2º da LACP⁶⁸) seja de responsabilidade de outra unidade, tendo em vista a competência para futura ação judicial⁶⁹.

Sustentamos até a segunda revisão deste manual, antes da edição da Resolução. 87, que neste último caso não se fazia necessária autuação ou instauração, bastando que o(a) procurador(a) que analisou a representação a encaminhasse ao órgão do Ministério Público que entende possuir atribuição para a matéria, normalmente por meio de ofício no qual convém registrar os fundamentos do entendimento formado.

Com efeito, já se consignou que a principal função da autuação é o controle e registro dos andamentos internos dos procedimentos e que, a partir dela, o arquivamento passa a sujeitar-se à revisão dos órgãos superiores, que devem homologá-lo. No entanto, para o controle interno não há necessidade da autuação, pois, para registrar apenas o encaminhamento dado à representação (órgão para o qual foi direcionada) e a data em que isso ocorreu, o aplicativo Sinca, no qual o documento já consta registrado desde o protocolo, é suficiente. Também não se tem propriamente arquivamento, não se justificando, por isso, a revisão do órgão superior (no caso do Ministério Público Federal, as Câmaras ou a PFDC). Como diz a lei (art. 9º da LACP), a revisão do órgão superior é exigida quando do *arquivamento* (§ 1º) e este tem lugar quando o órgão do Ministério Público “se convence da inexistência de fundamento para propositura da ação civil” (*caput*). Não é o que ocorre no regular e fundamentado encaminhamento da

⁶⁸ É conhecida a preocupação na Instituição com o Princípio do Promotor Natural. Exemplo disso tem-se no entendimento firmado pelo então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, que autorizou colega da capital a desistir de ação civil pública promovida por colega do interior quando era daquele a atribuição para a matéria (Processo PGR n. 1.00.000.000034/2005-61). Tratava-se de ação civil pública ajuizada em Guarapuava-PR contra política de cotas adotada pela Universidade Federal do Paraná e que foi proposta sem possibilitar debate com outros colegas, incluindo aí aquele que teria atribuição para a matéria na capital, gerando grande celeuma institucional. O exemplo serve também para ressaltar a importância de, em matérias de relevo nacional, estabelecer-se prévio debate com as Câmaras e a PFDC, mormente quando a atribuição do colega para o tema é discutível.

⁶⁹ É o caso de representação contra a falta de condições do curso de Medicina oferecido pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul em Dourados, mas protocolada em Campo Grande, por ser a Capital a sede da Universidade. Na verdade, a atribuição é do colega lotado na subseção de Dourados, não só pelo que dispõe o art. 2º da LACP, mas porque lhe será bastante mais fácil a instrução do procedimento, razão maior do dispositivo legal.

representação a outro órgão, ao qual caberá o juízo acerca da autuação e instauração, no âmbito de sua esfera de atribuições.

Pelos mesmos fundamentos, sustentávamos que também na hipótese identificada no item 3 (falta de atribuição do Ministério Público), *quando houver encaminhamento* para o órgão com atribuição para a matéria (Defensoria Pública ou Advocacia da União, p. ex.), *não se fazia necessária a autuação*, nem a instauração, nem a comunicação ao órgão superior. Mais uma vez não se está diante do *arquivamento* de peças informativas. Apenas ressaltávamos que, se não fosse cabível ou conveniente tal encaminhamento, nos casos, p. ex., em que da representação que noticia irregularidade marcadamente individual restar evidenciada boa capacidade econômica de seu subscritor, a autuação se impõe, ainda que o membro esteja decidido a não dar a ela seguimento⁷⁰, visto que *não se pode arquivar na Procuradoria representação regularmente protocolada sem se submeter tal arquivamento à apreciação da instância superior revisora* (Câmaras ou PFDC). Essa tanto pode entender que, naquele caso determinado, há atribuição do Ministério Público Federal para apurar a irregularidade noticiada pelo representante, discordando, pois, do membro de primeira instância, quanto que, a partir dela, posto que individual, extrai-se a ocorrência de lesão coletiva merecedora de nossa atuação.

Registrávamos, então, inexistir consenso no Ministério Público Federal sobre as soluções referidas no parágrafo anterior, sendo a PFDC o único órgão superior que debatera o tema e, no X Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão⁷¹, editara resolu-

⁷⁰ Convém, entretanto, adotar rotinas que evitem desperdício de tempo significativo do membro oficiante, da secretaria e do apoio com essa autuação. Para tanto, dispõe o autor de um carimbo, que é apostado na própria representação, em que consta: “Trata-se de representação que noticia irregularidade marcadamente individual, cuja defesa em juízo é vedada ao Ministério Público Federal (art. 15 da LC n. 75/1993). Não visualiza o subscritor possível enfoque coletivo. Impõe-se, pois, o arquivamento. Todavia, para ensejar revisão do órgão superior, autue-se. Volte conclusivo para despacho fundamentado”. O arquivamento fundamentado, por sua vez, observa um modelo padrão que é elaborado pelo apoio de gabinete, vindo os autos já com a minuta para apreciação e assinatura.

⁷¹ No qual se convencionou que são “procuradores dos direitos do cidadão” todos aqueles que possuem atribuição, nas capitais ou nos municípios, para as matérias identificadas na Resolução n. 01 do X ENPDCs como integrantes do “Objeto de atuação do PDC”, a saber: “Violação, por ação ou omissão, pelos poderes e serviços referido no art. 39 da Lei Complementar n. 75/93, a direitos constitucionais da pessoa humana, não atribuídos a outras

ção onde se lê que “Toda a representação deve ser autuada, à exceção daquela que foge à razoabilidade e que não enseja qualquer providência do Ministério Público Federal”. Resultado do mesmo encontro, a Resolução n. 02⁷² registrara que, “quando não caracterizado, de plano, qual o órgão ou instituição que possui atribuição, pode o PDC colher elementos de convicção antes do encaminhamento”, reforçando, assim, o descabimento da autuação ou instauração, bem como a desnecessidade de revisão da PFDC desse encaminhamento. Ressaltávamos apenas que, se essa colheita de elementos de convicção dependesse das prerrogativas conferidas nos arts. 7º e 8º da LC n. 75/1993 (requisição de diligências de outros órgãos ou de informações), a instauração far-se-ia necessária, visto que os referidos artigos pressupõem, pela redação dos *caputs*, procedimentos regularmente instaurados. Não havia então manifestação das outras Câmaras sobre o assunto.

Ressaltávamos que *em um e noutro caso, mesmo sem autuar, deve o órgão do Ministério Público Federal fundamentar seu entendimento pela falta de atribuição, tendo em conta todos os aspectos da representação*, no próprio corpo desta ou em despacho a ela anexado, obrigação que ganhou foro constitucional com a EC n. 45, que estendeu ao Ministério Público, naquilo que couber, o disposto no art. 93 da CF, cujos incisos IX e X tratam do dever de motivação, de extensão obviamente cabível. Nessas hipóteses, convém que a própria Secretaria da Tutela comunique o encaminhamento determinado pelo membro oficiante a(o) cidadã(o) que subscreveu a representação, informando-a(o) que os documentos não foram autuados e indicando o nome e endereço do órgão ou Instituição de destino.

câmaras, tais como: saúde, educação, igualdade, previdência, liberdade, dignidade, assistência social, integridade física e psíquica, direito de petição, acessibilidade, acesso à Justiça, direito à informação e livre expressão, prestação de serviços públicos, reforma agrária”. O Procurador Regional dos Direitos do Cidadão exerce uma função de coordenação desse ofício no Estado; à Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão cabe a coordenação nacional.

⁷² Resolução n. 2: Âmbito de atuação do PDC. Em interesses individuais indisponíveis, como agente, em decorrência de expressa previsão da atribuição do Ministério Público na Constituição da República, nas leis – exemplificativamente, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso – e em tratados ou convenções internacionais. Em outros interesses individuais, quando não caracterizado, de plano, qual o órgão ou instituição que possui atribuição, pode o PDC colher elementos de convicção antes do encaminhamento. Em qualquer caso e sempre que possível, deve o PDC direcionar sua atuação à solução da questão sob a perspectiva coletiva.

Esse nosso entendimento foi superado com a edição da Resolução 87, que, embora dispense a *instauração*, prevê a *autuação* das peças informativas mesmo quando for cabível a remessa a outra autoridade com atribuição para a matéria, bem como o dever do membro de comunicar, além do representante, também a Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou a PFDC dessa remessa. É compreensível e positivo que os órgãos de revisão queiram ter ciência desses encaminhamentos. Entendemos, todavia, pelos fundamentos antes registrados, que se trata de exigência não contida em lei e que admite otimização de modo a evitar desperdício de trabalho fazendo-se uma só comunicação para cada tipo de demanda, por exemplo, registrando, na comunicação de determinado caso concreto, que encaminhará à OAB todas as representações feitas contra má atuação de advogados dirigidas ao Ministério Público Federal.

Para os dois primeiros casos: *indeterminação do objeto ou falta de elementos de convicção*, é indubitável *caber autuação*. *Nessas hipóteses, e também quando esteja o(a) procurador(a) convencido(a) de que não há irregularidade, ilegalidade ou abuso de direito nos fatos trazidos pela representação*, vale dizer, mesmo quando o membro esteja determinado a não dar seguimento à investigação (descabendo, por isso, instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil), *cumpra autuá-la para ensejar controle superior do arquivamento que o membro efetivará sem qualquer diligência investigatória*,⁷³ tendo em vista tratar-se de *peças informativas*, como refere o art. 9º da LACP. Excepciona a regra tão-somente a representação que foge à razoabilidade (vale dizer, é absurda aos níveis da mínima racionalidade), ao menos no que se refere aos ofícios da cidadania, por força do que consta da já referida Resolução n. 06 do X ENPDCs⁷⁴.

Nada impede, todavia, que, no próprio despacho que determina a autuação, registre o membro desde logo seu entendimento pelo arquivamento⁷⁵, de modo a facilitar o trabalho do gabinete ou do

⁷³ Possibilidade prevista explicitamente no inciso V do art. 5º da Resolução n. 87/2006.

⁷⁴ Na Resolução n. 06, editada pela PFDC como resultado do X Encontro Nacional dos PRDCs, ficou estabelecido que: “Toda a representação deve ser autuada; à exceção daquela que foge à razoabilidade e que não enseja qualquer providência do Ministério Público Federal”. *A subsistência desse entendimento após a edição da Resolução n. 87 deverá ser objeto de maior reflexão institucional. O registro é mantido, assim, para fomentar o debate.*

⁷⁵ O autor deste Manual costuma adotar despachos padrão, lavrados, p. ex., nestes termos e constantes de carimbos, para otimização do serviço: “Trata-se de representação desprovida

cartório no encaminhamento devido e otimizar o serviço, sem tomar tempo do(a) procurador(a).

Veja-se o que diz Hugo Mazzilli acerca do tema⁷⁶:

Chegando às mãos do órgão do Ministério Público uma representação, delação ou notícia qualquer, deverá tomar uma destas alternativas:

a) Se a representação ou a notícia de dano a um dos interesses zelados pelo Ministério Público forem evidentemente desprovidas de fundamento, deve promover de plano o arquivamento da representação ou da delação, independentemente de instauração de inquérito civil, pois, nesse caso, não há justa causa para a instauração formal de um inquérito civil. Nesse caso, deverá autuar a representação, petição ou o termo que contenha a delação, e documentos que os instruam; e, como peças de informação que são, deve remetê-las, com sua fundamentada promoção de arquivamento, à revisão do Conselho Superior da instituição [no caso do Ministério Público Federal, para as Câmaras de Coordenação e Revisão ou para a PFDC].

b) Se a representação ou a notícia tiverem viabilidade em tese, mas vierem desprovidas de melhores elementos para de plano aferir de sua viabilidade em concreto, pode ser necessária uma ou outra diligência imediata para, a seguir, instaurar-se ou não, de maneira formal, o inquérito civil [para qualquer diligência prevista nos arts. 7º e 8º da LC n. 75/1993, todavia, é imprescindível a existência de procedimento instaurado, por força do *caput* do referido artigo, ainda que não se trate de inquérito civil, reforçando a existência de graduação entre ambos. Há a possibilidade, todavia, de a própria Secretaria da Tutela, como em São Paulo, providenciar esse complemento junto ao representante ou, se necessária a intervenção do Procurador, valer-se esse de meios diversos dos previstos nos artigos referidos, como o são as solicitações informais]. E em que consistiria o exame prévio da viabilidade de instauração do inquérito civil? Pode compreender a oitiva

de um mínimo de determinação do objeto ou de elementos de convicção que amparem a tese nela sustentada, inviabilizando, assim, a apuração das supostas irregularidades, pelo que se impõe seu arquivamento. Não obstante, para viabilizar revisão do órgão superior, autue-se a presente representação como peças informativas. Após, venham os autos conclusos para despacho fundamentado”. Igualmente, para facilitar o serviço, tem procurado o autor padronizar tais despachos.

⁷⁶ In O inquérito civil, cit., p. 170-171.

por termo do delator, ou a requisição de uma informação, de cópia de uma perícia ou de um documento (v.g., informações do Tribunal de Contas, cópias ou certidões de processo administrativo, certidões imobiliárias) [quaisquer dessas providências, no Ministério Público Federal, pressupõem a existência de procedimento instaurado, como visto]. Entretanto, para diligências mais complexas, que envolvam mais do que a simples expedição de um ofício, e exijam inquirições, realização de perícias ou coleta de provas mais demoradas, a instauração do inquérito civil será o procedimento adequado a tomar, para coleta regular das provas admissíveis no Direito, não excluídas as documentais, pessoais ou periciais, que possam demonstrar fato autorizador da eventual propositura de qualquer ação civil pública de iniciativa do Ministério Público [a graduação atribuída pelo doutrinador não é obrigatória, instaurado o procedimento administrativo no Ministério Público Federal, não haverá, em regra, necessidade de convertê-lo em inquérito civil].

c) Se a representação ou a notícia contiverem elementos suficientes por si sós para justificar de plano uma investigação formal, deve ser instaurado de imediato o inquérito civil.

d) Se a representação ou a notícia contiverem todos os elementos necessários para, desde logo, ser diretamente proposta a ação civil pública, o inquérito civil deve ser dispensado, porque desnecessário. Nesse caso, o promotor de Justiça deverá ajuizar a ação civil pública sem o inquérito civil, à vista dos elementos de convicção que lhe tenham sido fornecidos (p. ex.: cópia de processo administrativo ou certidões do Tribunal de Contas etc.).

Deve ficar claro que, em qualquer caso em que haja arquivamento de inquérito civil ou de peças de informação (ainda que não consubstanciadas em inquérito civil ou não autuadas sob essa denominação), é indispensável que o ato de arquivamento seja revisto pelo Conselho Superior do Ministério Público [no caso do Ministério Público Federal, pelas Câmaras e PFDC], provenha ele de qualquer órgão de execução do Ministério Público, até mesmo do procurador-geral de Justiça. A própria representação, com ou sem documentos a ela anexados, já é uma peça de informação, cujo arquivamento há de ser contrastado pelo Conselho Superior.

Como se vê, há especial preocupação, desse que é o maior doutrinador brasileiro em se tratando de Ministério Público, em evitar que

o membro de primeira instância archive representações que foram a ele apresentadas sem submeter sua decisão ao órgão superior para revisão. Em contato pessoal, confessou-nos o Mestre que muitas vezes viu ou teve conhecimento de verdadeiros e graves “arquivamentos de gaveta”, pelo que formou um convencimento bastante radical no que respeita à fiscalização do arquivamento. Essa preocupação, cabe destacar, também orientou a Lei de Ação Civil Pública, que, explicitamente, fez referência à necessidade de o arquivamento de *peças informativas* – expressão propositadamente genérica e abrangente – ser submetido ao órgão superior. São essas as razões que igualmente levam o autor deste Manual a entender dispensável autuação e arquivamento formal (com encaminhamento às Câmaras e à PFDC) apenas quando a representação é encaminhada a outro órgão por falta de atribuição do Ministério Público Federal e, de forma excepcional, quando a representação foge à razoabilidade, assim entendida não aquela desprovida de fundamento (pois esse juízo é subjetivo e, por isso, sujeito à revisão), mas tão-somente a absurda, que revela desequilíbrio mental de quem a subscreveu, o que, diga-se de passagem, não é tão raro como seria de se supor. Tal orientação, impende registrar, está longe de ser pacífica em nossa Instituição.

Provavelmente, pela sobrecarga a que se vêem submetidos os membros que atuam em tutela coletiva, dada a imensa disparidade entre o que prevê nossa legislação em benefício dos direitos coletivos e a realidade, e também o fenômeno já referido de uma maior “federalização” das questões coletivas, inúmeros colegas deixam de autuar representações que não terão qualquer seguimento, pelas razões já referidas, postura que, inclusive, já foi adotada por este procurador no passado.

Se o membro também está convencido de seguir na apuração dos fatos, terá lugar, além da autuação, também a instauração de procedimento administrativo ou inquérito civil.

Questiona-se a valia da *denúncia anônima* e a possibilidade ou obrigatoriedade de autuá-la e instaurar-se, com base nela, um procedimento ou inquérito civil, seja para apurar fato ensejador de ação civil pública, seja de ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa⁷⁷.

⁷⁷ A distinção do destino que se visualiza para a apuração ganha relevo em razão da diferença de redação entre os arts. 6o da Lei n. 7.347/1985 (“Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações

Temos, com espeque na doutrina de Hugo Mazzilli e Luiz Roberto Proença, nas obras citadas, o entendimento de que, não obstante não gere ela, para o Ministério Público, o mesmo dever de apuração que surge com a representação, visto que o anonimato descaracteriza essa condição e pode, muitas vezes, encobrir interesses escusos (pessoais ou políticos de prejudicar o denunciado, p. ex.) ou contrários à finalidade institucional (tais como interesses econômicos privados), em muitos casos o simples descarte se mostra desaconselhável.

Sendo assim, o primeiro item a ser analisado para decidir pela autuação e instauração é a presença dos requisitos relativos à descrição sumária dos fatos apontados como ilegais e a indicação de elementos mínimos de convicção⁷⁸. Igualmente deve o(a) colega considerar que não poderá basear-se nela própria, como prova (não é documento), ou em futura oitiva do representante (pois ele não é identificado), para instruir eventual ação civil pública ou ação de responsabilização por ato de improbidade. Justamente por isso é fundamental que a denúncia contenha elementos de convicção além da mera declaração (documentos que a acompanhem, p. ex.) ou aponte como identificá-los. Mazzilli expressa nestas palavras seu posicionamento:

Cabe instauração de inquérito civil à vista de denúncias anônimas e notícias de jornal ou só em vista de formal representação ou petição?

[...] A resposta correta é: *depende do caso concreto*. [...] Há denúncias, ainda que anônimas, representações ou reportagens de jornais ou revistas tão coerentes e bem fundamentadas, que seria um despropósito cruzar os braços e nada fazer.

sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”) e 14, § 1º, da Lei n. 8.429/1992 (“A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e a autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento”). Parece exigir o legislador maior formalismo para a instauração de investigação de atos de improbidade, o que encontra justificativa na natureza da infração e gravidade de sua imputação. Deve o(a) procurador(a), em razão do dispositivo, cercar-se de maiores cuidados para instaurar procedimentos ou inquéritos civis com tal objeto baseados em denúncias anônimas, ponderando, no caso concreto, os riscos de eventual nulidade da prova colhida e analisando a possibilidade de valer-se de outros meios para obtenção dos indícios denunciados. Para nortear essa ponderação, cf. a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, proferida nos autos do MS 24.369, em 10 de outubro de 2002, bem como seu voto nos autos do Inquérito n. 1.957/PR.

⁷⁸ O inciso II do art. 3º da Resolução n. 87 corrobora esse entendimento.

Da mesma forma se admite a instauração de inquérito administrativo com base em denúncia anônima [...], uma vez que a comunicação apresente informes de certa gravidade e contenha dados capazes de possibilitar diligências específicas para a descoberta de alguma infração [...]⁷⁹.

A jurisprudência ainda oscila entre admitir ou não a instauração de investigação fundada em denúncia anônima. Em favor de seu aproveitamento merece destaque a primorosa decisão do Ministro Celso de Mello, relator, proferida em 16.10.2002, que indeferiu liminar no Mandado de Segurança n. 24.369-DF impetrado contra investigação estatal encetada pelo Tribunal de Contas da União a partir de delação anônima, ressaltando a necessidade de ponderar o dever ético-jurídico estatal de apurar irregularidades em nome da probidade administrativa (art. 37 da CF) ante o interesse individual de proteção da incolumidade moral (art. 5º, X), publicada nas transcrições do Informativo n. 286 do Supremo Tribunal Federal. Em sentido contrário, recente (15.2.2005) voto do Ministro Marco Aurélio no HC 84827-TO, ainda pendente de julgamento (cf. Informativo n. 376).

Toda essa análise, que, na verdade, refere-se à validade da instrução que se produzirá diante do risco de contaminação da prova por derivação, bem como a aferição dos motivos do anonimato, para identificar se ele não esconde interesses escusos ou contrários à finalidade institucional, cabe ao membro oficiante, que, nesse caso, goza de razoável discricionariedade, visto que, como afirmado, a denúncia anônima não lhe impõe o mesmo dever de atuação que decorre da regular representação.

Diversamente deve ser considerada a representação não-assinada, mas feita por pessoa que comparece pessoalmente perante o órgão ministerial para formular sua denúncia. Muitas vezes, o temor de represálias e mesmo a preservação da própria segurança ou situação pessoal (emprego, p. ex.) impedem que pessoas detentoras de importantes informações as levem ao conhecimento do Ministério Público, inviabilizando uma atuação importante e eficaz deste. Nesses casos, pode o(a) procurador(a) buscar, no contato pessoal, todos os dados necessários a uma apuração completa e fazer do representante

⁷⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999, p.123.

um aliado seu (informante) na busca de provas concretas e na correção das falhas. Para futuro contato ou apurações complementares é conveniente arquivar – sob compromisso do(a) procurador(a) de guardar sigilo a respeito⁸⁰ – todos os dados do cidadão (nome, endereço, telefone, RG, CPF) e, se ele não opuser óbice, registrar na representação não-assinada que o representante compareceu espontaneamente e prestou as informações sem se identificar, para resguardo pessoal. Tal registro tende a reforçar o conteúdo probatório e de convencimento da representação, se esse se fizer necessário para, p. ex., solicitar uma medida judicial (busca e apreensão, quebra do sigilo bancário etc.).

3.2.4 Forma e elementos mínimos da instauração de procedimento administrativo ou inquérito civil

A resolução n. 87/2006, repetindo os termos que constavam deste manual desde sua versão original, determina expressamente que o inquérito civil seja instaurado por portaria, que deverá conter, entre outros elementos: a descrição do fato objeto do inquérito civil; o nome e a qualificação da pessoa física ou jurídica a quem o fato é atribuído, quando possível; a determinação de autuação da portaria e das peças de informação que originaram a instauração e a determinação das diligências investigatórias iniciais (art. 5^o). Embora sem recomendação expressa, é pertinente incluir os fundamentos das atribuições do Ministério Público Federal e/ou da competência

⁸⁰ Convém ter presente, todavia, o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2003, no MS 24.405/DF (Informativo 322), relator Ministro Carlos Velloso, quando deferiu mandado de segurança impetrado por agente público contra o TCU, que se negava a fornecer a identidade de denunciante com base no art. 55 da Lei n. 8.443/1992, que expressamente a assegura, mas foi declarado incidentalmente inconstitucional pela Suprema Corte. No caso, a denúncia se demonstrou infundada e improcedente e pretendia o agente público ajuizar ação indenizatória contra quem o denunciara com fundamento no art. 5^o, V e X, da CF, argumento acolhido pelo Tribunal. Também se considerou que apenas em hipóteses excepcionais é vedado o direito ao recebimento de informações perante os órgãos públicos. Diante desse precedente, convém alertar o denunciante dos riscos que corre se suas informações não forem verdadeiras. De outra sorte, todavia, confirmadas as denúncias e demonstrada a conduta ímproba ou criminoso do agente e diante de razões plausíveis do sigilo para proteção da integridade física, econômica ou psicológica do denunciante que colaborou para responsabilização de interesse público, não vemos aplicabilidade do julgado ao sigilo assegurado pelo membro do Ministério Público.

da Justiça Federal, bem como a disciplina jurídica básica da situação objeto de apuração (com a identificação da possível ilegalidade) ou o enquadramento jurídico do fato a ser investigado (em caso de ato de improbidade)⁸¹.

A referida resolução não exige portaria para a autuação (*rectius* instauração) das peças de informação sob a denominação de procedimento administrativo. Todavia, mesmo nesse caso, *deve-se evitar a simples determinação de instauração*, atentando-se minimamente aos requisitos da portaria (acima), em especial no que se refere à *delimitação do objeto da apuração e determinação das diligências iniciais*. Um mero despacho de “*autue-se sob a denominação de procedimento administrativo*” ou “*autue-se e instaure-se procedimento administrativo*” tende a dificultar o andamento do procedimento, pois a falta de direcionamento *pode dificultar a observância do prazo de 60 dias a que se refere o § 1º do art. 4º da resolução*. Um tal procedimento é concebível apenas nos casos em que a autuação for urgente, hipótese na qual convém ao membro oficiante, tão logo autuada a representação, lançar despacho com os requisitos mínimos já identificados. *Quem decidiu autuar e instaurar o procedimento administrativo sabe qual a insuficiência de elementos que inviabilizou a instauração imediata de inquérito civil, pelo que otimizará o trabalho se desde logo aproveitar essa análise para orientar a apuração.*

A portaria, em geral, recebe número seqüencial próprio, controlado e fornecido pela Secretaria da Tutela ou pelo gabinete do(a) procurador(a), nesse caso com encaminhamento de cópia para a Secretaria, para registro e controle.

A delimitação do objeto da apuração e a indicação das primeiras diligências objetivam dar um direcionamento inicial para o procedimento ou inquérito, fundamental para orientação da equipe de apoio (seja no gabinete ou no Cartório/Secretaria da Tutela) e para o sucesso da apuração. Também ao representante interessa saber do objeto da apuração, tendo em vista que não raro descaberá ao Ministério Público, por falta de atribuição, apurar fatos ou irregularidades descritas na representação, por reproduzirem interesse exclusivamente

⁸¹ Essa orientação constou das conclusões apresentadas no VI Encontro Nacional dos representantes da 5ª CCR, realizado em novembro de 2004, e consta do Anexo III, adiante.

individual, circunstância em que caberá ao representante tomar ele próprio as providências que entender necessárias à proteção de seu direito, sem a expectativa, falsa, de que o Ministério Público agirá em seu interesse. Ademais, ao próprio membro convém que essas providências mereçam atenção no primeiro contato com a matéria, visto que já nessa ocasião, em função da análise sobre o cabimento ou não da instauração (v. tópico anterior), surgem as primeiras possibilidades de atuação ministerial. Nada obsta, todavia, a revisão futura desse entendimento.

Facilitará o trabalho da coordenadoria jurídica ou da Secretaria ou Cartório da Tutela, além de garantir a correção e otimização dessas informações, *a indicação, na portaria ou no despacho de instauração, dos elementos que deverão constar da capa do procedimento ou inquérito e mesmo nos futuros ofícios requisitórios*. Exemplificando: se o(a) colega, desde o início, identifica que o objeto (ou assunto) de dado procedimento é “3ª CCR – Consumidor – apuração de conformidade dos prazos de validade de cartões telefônicos com o CDC e a normatização da Anatel”, e que os interessados são “Usuários de serviço móvel pessoal (telefonia celular) no Mato Grosso do Sul”, essas informações podem ser reproduzidas *ipsis literis* tanto na capa do procedimento como nos ofícios requisitórios (“... no interesse do procedimento/inquérito civil n. ... que apura a conformidade dos prazos de validade de cartões telefônicos com o CDC e a normatização da Anatel, requisita o Ministério Público Federal, pelo procurador da República signatário, com fundamento no art. 8º, IV, da LC n. 75/1993, as seguintes informações: ...”)⁸². Otimiza-se e qualifica-se o trabalho, evitando informações inadequadas e confusões que só prejudicam a apuração.

Outra meritória providência adotada em algumas Procuradorias (São Paulo dentre elas) é a comunicação, ao cidadão que subscreveu a representação, da instauração do procedimento administrativo ou inquérito civil, indicando-lhe o número recebido e o(a) procurador(a) para o qual foi distribuído, para que possa acompanhar seu andamento.

⁸² Em Procuradorias nas quais o(a) procurador(a) que delibera pela atuação não coincide, necessariamente com aquele(a) que, por distribuição, decidirá pela instauração do procedimento administrativo ou inquérito e presidirá a respectiva apuração, deve-se oportunizar a este último a revisão da ementa constante na capa. Na PR/SP há uma “capa provisória”, dependente da confirmação do membro para a qual foram distribuídos os autos.

Um *importante cuidado* que o membro deve tomar quando da análise da representação para fins de instauração é *garantir um enfoque coletivo para aquela representação, que, muitas vezes, é feita sob a perspectiva individual do lesado*. Tome-se, p. ex., uma representação que noticie os prejuízos que determinado cidadão estava sofrendo por conta da greve dos médicos peritos do INSS. Quando da instauração, já no direcionamento a ser indicado na investigação que iniciará, deve-se privilegiar a apuração do número de pessoas na mesma situação, das dificuldades que vêm ocasionando à população em geral e das formas de solucionar o problema. De nada adiantará investigar, p. ex., os prejuízos específicos que tem sofrido aquele cidadão. Nada impede, todavia, que, no ofício requisitório, o nome do representante seja expressamente citado. Não são raras as vezes em que o órgão, preocupado com a sua responsabilidade pelo caso específico de que teve ciência oficial por meio do Ministério Público, resolve a situação individual só pelo fato de ter sido referida no ofício requisitório. Conferir, a propósito, representação, portaria e ofício utilizados no caso mencionado, constantes do Anexo VI, disponível na intranet da PFDC.

3.2.5 *Publicação, publicidade e sigilo*

No VI Encontro Nacional (2004) dos membros atuantes nas matérias afetas à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, entendeu-se que “não é obrigatória a publicação de portaria de instauração de IC ou PA”. **A resolução n. 87/2006, todavia, disciplinou de modo diverso, exigindo a publicação da portaria de instauração do inquérito civil no Diário Oficial (art. 16, § 1º, I).**

O encaminhamento da portaria para publicação no *Diário Oficial da União* se faz, geralmente, por meio da Câmara de Coordenação e Revisão a que se refere o objeto do inquérito ou procedimento administrativo, devendo o(a) procurador(a) a ela encaminhar o material necessário. Importante cuidar para que, tratando o objeto da apuração de matéria afeta a mais de uma câmara ou à PFDC, o encaminhamento com solicitação para publicação se restrinja a uma delas, sob pena de ocorrer dupla publicação, com desperdício de dinheiro público. Atualmente, a publicação no *Diário Oficial da União* é regu-

lada pelo Decreto n. 4.520, de 16.12.2002, e pela Portaria n. 310, de 16.12.2002. A 4ª CCR, no Ofício Circular n. 04/2004 (constante do Anexo V, disponível na *intranet* da PFDC), orientou o procedimento a ser observado, quando da solicitação para tal desiderato, de parte dos procuradores interessados.

Quanto à publicidade do inquérito, o mesmo encontro firmara o entendimento de que “O PA e o IC são, regra geral, públicos” e, ainda, que “O presidente do feito [no caso o(a) procurador(a) responsável por ele], motivadamente, pode decretar o sigilo dos fatos da investigação⁸³. Nesse caso, garante-se ao investigado unicamente a obtenção de cópia de seu depoimento, eventualmente prestado. Os documentos resguardados por sigilo deverão ser autuados em apenso”⁸⁴. As hipóteses de sigilo são tanto aquelas decorrentes da existência, nos autos, de informações cobertas por sigilo (dados bancários, fiscais, telefônicos etc.), como aquelas em que o sigilo for essencial para a eficácia da investigação. Importa ter presente, entretanto, que a decretação de sigilo do inquérito ou procedimento – cabível sempre que ele contiver documentos cobertos por sigilo legal, ao menos no que respeita aos autos respectivos, ou no interesse da investigação, devidamente fundamentado – não pode torná-lo secreto, vale dizer, inexistente para o público em geral, aí incluindo os investigados. O registro nos sistemas eletrônicos da Procuradoria (art. 37 da CF) e a certificação de sua existência e objeto são obrigatórios, esta última assegurada como garantia constitucional (art. 5º, XXXIV, b).

Não havendo decretação de sigilo por parte do(a) procurador(a) oficiante, nem informações cobertas por sigilo nos autos, e, ainda, não envolvendo a apuração a idoneidade do investigado, nenhum óbice há para permitir o acesso público dos autos. Contudo, a decisão de autorizar vista e cópia dos autos deve provir sempre do membro que preside a investigação.

Vale transcrever, por fim, o disposto nos incisos II a VI do § 1º da Resolução n. 87, onde se lê que a publicidade consistirá: “II – na expedição de certidão explicativa, a pedido de qualquer interessado; III – na divulgação e exposição dos fatos quando houver audiência

⁸³ Nesse sentido, o § 2º, primeira parte, do § 2º do art. 16.

⁸⁴ Essas duas últimas previsões constaram dos §§ 2º e 3º do art. 16 da Resolução n. 87.

pública; IV – na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do inquérito civil; V – na concessão de vistas dos autos, mediante requerimento fundamentado do interessado ou de seu procurador legalmente constituído e por deferimento total ou parcial do presidente do inquérito civil; VI – na extração de cópias, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do inquérito civil”.

3.3 Andamento

3.3.1 *Os despachos*

Como presidente do inquérito ou do procedimento, cabe ao membro oficiante determinar seus encaminhamentos, podendo fazê-lo verbalmente ou por escrito. Esta última opção apresenta algumas vantagens:

- permitir o registro de acontecimentos que, de outra forma, não seriam trazidos aos autos não obstante influenciem no curso da investigação;
- orientar de forma clara a Secretaria e o cartório, permitindo a implementação de vários atos em seqüência sem a necessidade de nova interveniência do(a) procurador(a);
- melhor delimitar o objeto da apuração (quando não delimitado na instauração) ou redirecioná-la;
- registrar o fundamento e a finalidade dos atos de instrução realizados;
- servir para registro estatístico de um trabalho que, de fato, é realizado pelo(a) procurador(a) na análise dos autos;
- esclarecer o conteúdo e a razão de juntada de determinados documentos;
- servir de memória dos autos, de modo a torná-los mais compreensíveis e concatenados.

Um despacho que tende a auxiliar muito na condução do procedimento ou inquérito civil é aquele que, por falta de nomenclatura mais adequada, o autor deste Manual denomina de “saneador”. Infelizmente, ainda são comuns aqueles procedimentos e inquéritos civis instaurados a partir de mero “autue-se”, sem qualquer identificação do objeto ou de diligências orientadas para a obtenção de informações que interessem a um desenlace com efetividade da apuração. Pior, há aqueles que sequer seriam instaurados se aferida criteriosamente a presença dos requisitos para viabilidade da instrução (cf. tópico 3.2.3). Nessas hipóteses, pode o membro, desde logo, optar pelo arquivamento fundamentado.

Ao ter o primeiro contato com esses procedimentos, convém ao membro analisá-los completamente visando a:

1) delimitar seu objeto, tendo em conta as atribuições do Ministério Público Federal (afastando, p. ex., os pleitos eminentemente individuais),

2) identificar os possíveis desfechos da apuração: ação civil pública com tal ou qual pedido, termo de ajustamento de conduta, recomendação, ação coletiva de responsabilização genérica ou ação de improbidade administrativa e, a partir disso,

3) estabelecer quais as próximas diligências cabíveis.

Tanto a delimitação do objeto como a identificação das diligências pertinentes convém sejam explicitadas no despacho “saneador”, para orientação do gabinete e auxílio de um colega que assuma a presidência do procedimento no futuro. Cumpridas todas as diligências determinadas, caberá à Secretaria ou ao gabinete abrir nova vista ao procurador, para que, analisados seus resultados, ele afira a possibilidade de dar desfecho ao procedimento ou identifique a necessidade de novas diligências, novamente orientadas por despacho. “Saneado” o procedimento, passará a seguir esse trâmite normal até a conclusão.

Há lugares, como na PRM/Ilhéus, onde a Secretaria da Tutela Coletiva, otimizando significativamente o serviço, adota um formulário-padrão de termo de conclusão para o(a) procurador(a), no qual se registra, além da urgência ou não quanto à apreciação, alguns

despachos rotineiros a sua opção (notificação para comparecimento, expedição de ofício ou reiteração de anterior não respondido), reservando-se espaço para outros, manuscritos⁸⁵.

Não se justifica, todavia, nenhum formalismo nesses despachos, podendo ser feitos, inclusive, à mão (desde que legíveis, obviamente), pois não devem servir para burocratizar o andar do procedimento.

Aliás, deve ser preocupação constante do presidente do apuratório evitar sua excessiva burocratização ou a perda de rumo decorrente de petições impertinentes do investigado, que não raro procura inviabilizar a investigação juntando todo tipo de documento, muitas vezes sem qualquer provocação do membro, ou mesmo de interessados como as ONGs. É preciso sempre ter presente que *o inquérito e o procedimento administrativo conduzidos pelo Ministério Público têm natureza inquisitiva e um fim específico: colher os elementos capazes de orientar a atuação ministerial segundo o objeto e a linha investigativa determinada pelo membro que a preside*. Por isso, não está obrigado o membro a juntar todo tipo de documento que lhe é apresentado por outrem “no interesse” do inquérito ou procedimento, nem de ouvir pessoas ou fazer diligências que não considerar necessárias.

Descabem, outrossim, os despachos inúteis que são bem conhecidos dos inquéritos policiais, com registros que nada dizem no interesse do procedimento (entrada e volta das férias, p. ex.).

Por todas essas razões, os despachos devem ser lidos com atenção tanto pelo apoio do gabinete (secretário ou assessor, conforme o caso), quanto pela Secretaria da Tutela.

3.3.2 A função da Secretaria ou do Cartório da Tutela

A Secretaria (ou Cartório) da Tutela Coletiva tem a função de realizar o acompanhamento dos inquéritos e procedimentos administrativos instaurados, em especial, viabilizando o efetivo cumprimento das deliberações expressas nos despachos do(a) procurador(a).

Ademais, havendo durante a instrução dos procedimentos ou inquéritos civis o firmamento de *termo de ajuste de conduta*, expedição

⁸⁵ Cf. modelo no Anexo VI, disponível na intranet da PFDC.

de *recomendações*, ou adoção de *medidas judiciais* (ACP, Cautelar etc.), caberá à Secretaria encaminhar cópia eletrônica (eventualmente também física) às respectivas Câmaras ou à PFDC, bem como ao Núcleo de Tutela Coletiva da Procuradoria Regional da República correspondente⁸⁶, dependendo do caso, para fins de alimentar o banco de dados nacional e viabilizar o acompanhamento dos órgãos superiores do trabalho realizado em primeira instância.

Outra importante responsabilidade da Secretaria é armazenar em pastas próprias ou banco de dados as deliberações e orientações mais importantes das Câmaras, PFDC, do Conselho Institucional e do Conselho Superior, oportunizando ao membro a possibilidade de, sem prejuízo de sua independência funcional, conhecê-las para, querendo e em atenção à unidade de atuação, segui-las para otimizar seus trabalhos e facilitar a acolhida de seus entendimentos pelos órgãos revisores.

Cabe, ainda, à Secretaria ou Cartório manter um controle sobre o andamento dos procedimentos/inquéritos, de modo a identificar periodicamente aqueles que se encontram injustificadamente sem movimentação, para levar o fato ao conhecimento do membro oficiante, possibilitando, assim, que esse determine o andamento devido, saneie o procedimento ou viabilize seu arquivamento.

3.3.3 *Ofícios requisitórios de informações*

A Constituição Federal (art. 129, VI) e a Lompu (art. 8º) autorizam o membro do Ministério Público a expedir *requisição* de dili-

⁸⁶ A comunicação aos núcleos das PRRs é fundamental para viabilizar prévia distribuição entre os procuradores regionais com atuação no núcleo, prevenindo e preparando a atuação que em regra se faz necessária em segunda instância, mormente para garantir as vitórias obtidas em primeiro grau (acompanhar os agravos) ou, ao contrário, para tentar obtê-las em segundo grau. A comunicação prévia evita atropelos em situações de urgência e estabelece excelente “ponte” entre os colegas de primeiro e segundo graus. Na 3ª Região, o Núcleo é regulado pela Portaria n. 25/99 (cf. a portaria no endereço eletrônico <[www.prr3.mpf.gov.br/portarias/ano 1999/25-99.pdf](http://www.prr3.mpf.gov.br/portarias/ano%201999/25-99.pdf)>) e há orientação expressa (item 4.4) para que a Divisão de Apoio e Acompanhamento Processual providencie ofício ao procurador da República oficiante na matéria, comunicando qual o procurador regional que acompanhará o caso. Essa informação deve ser armazenada pela Secretaria da Tutela Coletiva em lugar próprio, de modo a permitir a rápida identificação do PRR responsável pelo acompanhamento da ação, se necessário.

gências, certidões, documentos ou informações. Como bem lembra Hugo Nigro Mazzilli, “as requisições não são pedidos (requerimentos), mas sim constituem *ordem legal* para que se entregue, apresente ou forneça algo; daí por que seu desatendimento doloso pode configurar até mesmo infração penal”⁸⁷.

O ofício requisitório é o principal instrumento de instrução de que dispõe o membro do Ministério Público e por isso merece especial atenção. Se muito vago, enseja a tergiversação por parte da autoridade que detém as informações (não raro indisposta a dá-las). Se contiver erros graves, demonstrará que o Ministério Público não entende do tema e, por isso, está sujeito a ser enganado. Se, por outro lado, contiver perguntas bem elaboradas, que demonstrem não só conhecimento sobre a matéria, mas também um caminho investigatório certo, não raro só o ofício bastará para corrigir a situação irregular⁸⁸.

A todo ofício expedido deverá corresponder uma cópia “recebida” ou protocolada ou um aviso de recebimento (AR), no caso de envio pelos Correios, devendo a Secretaria providenciar a juntada, nos autos, da via na qual conste o recebimento ou, se for o caso, do AR junto à original dos autos. De nada vale uma via do ofício em relação à qual não há registro de recebimento no destino, visto que este é fundamental para a contagem dos prazos (valendo as regras do CPC), para eventuais cobranças ou mesmo para configurar o silêncio do destinatário, muitas vezes de importância significativa. O prazo usual para resposta às requisições de informações é o fixado no § 5º do art. 8º da LC n. 75/1993: 10 dias úteis, contados a partir do recebimento. **Em caso de relevância e urgência ou em casos de complementação, pode o membro fixar prazo menor (cf. art. 9º, § 1º, da Resolução n. 87).**

Excetuadas as autoridades referidas no § 4º do art. 8º da LC n. 75/1993⁸⁹, o membro de primeira instância pode officiar para

⁸⁷ MAZZILLI, O inquérito civil, cit., 1999, p.166.

⁸⁸ Foi o que ocorreu, exemplificativamente, com um ofício dirigido ao Pró-Reitor de Graduação da UFMS acerca de um concurso que se denunciava ser “de cartas-marcadas”: as perguntas incisivas e demonstradoras dos vícios que poderiam macular o concurso serviram para que a pessoa a quem ele se destinava sequer viesse a concorrer, garantindo a probidade e a impessoalidade que, de outro modo, seriam solapadas. O concurso transcorreu de forma normal e a primeira colocada foi professora de fora do Estado.

⁸⁹ “As correspondências, notificações, requisições e intimações do Ministério Público, quando tiverem como destinatário o Presidente da República, o Vice-Presidente da República,

qualquer autoridade, diretamente. Quando se tratar de qualquer uma das autoridades referidas no dispositivo, caberá à Secretaria da Tutela identificar, junto ao gabinete do Procurador-Geral ou junto à assessoria das Câmaras ou da PFDC, conforme a matéria objeto do procedimento ou inquérito, a existência ou não de delegação do Procurador-Geral da República para outro membro da Instituição realizar o encaminhamento que lhe incumbe, visto que não raro tal função é delegada aos coordenadores de Câmaras ou à PFDC. Identificado o membro da Instituição com atribuição para encaminhar o ofício requisitório, a ele deverá ser enviado o ofício. Há perda desnecessária de tempo em encaminhar todos os ofícios ao Procurador-Geral para que ele redirecione o ofício.

Muito embora os ofícios se prestem à adoção de modelos (o que otimiza o trabalho), é importante atentar para algumas peculiaridades relacionadas à forma de tratamento dispensada à autoridade e, principalmente, à postura adotada na redação do ofício. A referência, logo no primeiro expediente, ao crime previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/1985⁹⁰ é desmesurada e estabelece desconforto desnecessário. Diante da reiterada omissão do destinatário da requisição, impenhe alertá-lo das conseqüências dessa postura, registrando (e justificando), inclusive para futura configuração do tipo penal, que as informações requisitadas constituem “dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil”. Se não for possível essa caracterização, poderá o membro do Ministério Público fazer alusão à possível caracterização de ato de improbidade, por estar o agente *público* (não se aplicando a possibilidade a particulares) afrontando o princípio da legalidade ao “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, visto que a requisição do órgão ministerial tem previsão legal. Diante da absoluta desconsideração das requisições ministeriais, cumpre adotar medidas sancionatórias (requisição de instauração de

membro do Congresso Nacional, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro de Estado, Ministro de Tribunal Superior, Ministro do Tribunal de Contas da União ou chefe de missão diplomática de caráter permanente serão encaminhadas e levadas a efeito pelo Procurador-Geral da República ou outro órgão do Ministério Público a quem essa atribuição seja delegada, cabendo às autoridades mencionadas fixar data, hora e local em que puderem ser ouvidas, se for o caso.”

⁹⁰ Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

inquérito policial ou representação a outro colega para apurar o ato de improbidade administrativa) como forma de prevenir práticas similares no futuro⁹¹.

3.3.4 Notificações

As notificações “são verdadeiras intimações, por meio das quais faz saber a alguém que deseja ouvi-lo, em dia, hora e local indicados com a antecedência necessária; em caso de não-comparecimento injustificado, pode determinar a condução coercitiva”⁹². O art. 9º, § 3º, da Resolução n. 87 estabeleceu uma antecedência mínima de 48 horas para sua efetivação e determinou que dela conste que se destina à oitiva da pessoa notificada bem como à possibilidade de que esta se faça acompanhar de advogado.

A experiência indica que, salvo injustificada ausência ou postura não colaborativa já demonstrada, é conveniente redigir a notificação sob a forma de “solicitação de comparecimento”, no intuito de minimizar o natural temor e desconforto do declarante quando convocado pelo órgão ministerial para prestar esclarecimentos, de modo a estabelecer uma predisposição à colaboração (cf. modelo no Anexo IV, adiante).

3.3.5 Certidões

Atentando ao fato de que o procedimento administrativo serve de registro formal das diligências investigatórias, dele devem constar todas as informações e movimentações relevantes para o seu andamento⁹³, devendo ser feitas por meio de certidões dos servidores que, no exercício de suas funções, as tiverem obtido ou acompanhado.

⁹¹ Para maior compreensão das espécies de ofícios referidas e de suas nuanças, conferir os modelos apresentados no Anexo IV.

⁹² MAZZILLI, O inquérito civil, cit., 1999, p.164.

⁹³ Exemplos de informações e movimentações que devem ser certificadas: insucesso na tentativa de notificar determinada pessoa cuja oitiva fora indicada como necessária pelo procurador; vista dos autos para determinado advogado ou interessado (nesse caso, tomando sua assinatura na certidão lançada nos autos), com ou sem extração de cópias; diligências realizadas em cumprimento de determinação do(a) procurador(a) etc.

As certidões firmadas pelos integrantes do gabinete deverão ser objetivas e completas, registrando a data, o nome completo das pessoas envolvidas e as demais circunstâncias relevantes que envolveram o ato certificado, bem como, se for o caso, qual a razão de realização do ato (ordem emanada do(a) procurador(a) titular do gabinete ou de quem o substitua ou disposição constante em portaria ou outra norma interna).

3.3.6 *Informações*

Como forma de garantir a adequada instrução do procedimento ou inquérito e valorizar o trabalho efetuado pelos servidores ou estagiários de apoio ao gabinete, convém que eles registrem por escrito o resultado das pesquisas por eles efetuadas nas normas, doutrina ou jurisprudência pertinentes, com as devidas referências, em conformidade com a determinação do membro oficiante.

3.3.7 *Oitivas*

As oitivas devem ser registradas em termo próprio (termo de declaração ou de depoimento), no qual conste toda a qualificação do declarante ou depoente (nome completo, RG e CPF), bem como dados que permitam encontrá-lo novamente para outra oitiva (endereço, telefone residencial e celular).

As oitivas podem consubstanciar-se em: 1) *depoimentos*, com ou sem tomada de compromisso – neste último caso, quando o depoente é investigado, podendo vir a figurar como réu em futura ação, e resultam de oitivas requisitadas pelo membro, por meio de notificação; 2) *declarações* – quando a pessoa comparece espontaneamente para prestar informações tidas pelo(a) procurador(a) como de interesse da apuração ou quando se trata do próprio investigado, que não se sujeita, devido a sua condição, a prestar compromisso de dizer a verdade. Se não forem relevantes, pode o membro deixar de tomá-las por termo, cabendo lembrar que, como presidente da investigação, não está obrigado a registrar ou juntar ao procedimento informações que entende irrelevantes ou impertinentes.

Em se tratando de investigação de possíveis atos de improbidade administrativa, convém atentar à ordem das oitivas, que pode ser determinante para o esclarecimento dos fatos. No mesmo caso, importa preparar previamente as perguntas a serem formuladas, a partir de estudo dos autos, bem como atentar à ordem com que serão feitas as perguntas, principiando pelas questões gerais (postura adotada pelo depoente na gestão dos recursos públicos, contatos e relações com os demais investigados etc.), para só ao final adentrar especificamente nas irregularidades identificadas, objetivando, com essa ordem, constatar eventuais contradições, assim como a rede de relações que envolve os investigados. Também não se pode descartar a possibilidade de, na oitiva, surgirem elementos novos, pelo que, na parte inicial e ao fim das perguntas, é conveniente fazer uso de questionamentos genéricos.

3.3.8 Perícias e apoio especializado

Tanto no curso da apuração realizada em sede de procedimento administrativo ou inquérito civil, como no curso de uma ação, poderá o(a) procurador(a) precisar de perícias ou conhecimentos especializados em áreas do conhecimento estranhas ao direito, mas que se mostram imprescindíveis para a identificação das medidas a serem tomadas. Nessas situações, se as parcerias locais não atenderem à necessidade, poderá valer-se o membro oficiante dos analistas periciais lotados nas Câmaras de Coordenação e Revisão ou da possibilidade de contratação, às expensas da PGR, de técnico especializado.

Na primeira hipótese, basta realizar contato direto com a respectiva Câmara para identificação da disponibilidade de pessoal e encaminhar ofício ao(à) Coordenador(a) solicitando a realização do estudo ou o comparecimento pessoal do analista pericial para vistoria ou participação em audiência pública. Nesse caso, deve procurar o interessado fazer seu pedido com a máxima antecedência possível, havendo orientação da 4ª CCR para que o prazo mínimo seja de 15 dias⁹⁴.

Já a contratação de técnico especializado, não obstante possa ser intermediada pela respectiva Câmara, deve ser providenciada pelo(a)

⁹⁴ Cf. Ofício Circular 4ª CCR n. 009/2002 (v. Anexo V, disponível na intranet da PFDC).

procurador(a) interessado, atentando às orientações administrativas da Secretaria de Administração da PGR, expressas no Memo. MPF/AS n. 395, de 12.12.2002, constante do Anexo V, disponível na *intranet* da PFDC, no qual, com base nas orientações da Auditoria Interna, ficou estabelecido o seguinte roteiro:

1º) escolha do profissional especializado no assunto, após avaliação do *curriculum* e dos trabalhos já realizados;

2º) análise da proposta ou do orçamento detalhado e do custo de sua realização, que deverá estar em conformidade com os preços praticados no mercado;

3º) somente determinar a realização do serviço após autorização, empenho de despesa e contratação;

4º) por fim, o pagamento só poderá ser autorizado após o recebimento do laudo pericial, cuja cópia deverá ser anexada ao processo de contratação, devidamente acompanhado de informação atestando que o serviço realizado atendeu às necessidades ou aos objetivos a que se propôs.

Lembrou-se no memorando referido que, caso o valor a ser contratado ultrapasse o máximo fixado por lei (R\$ 8.000,00), haverá a necessidade de licitação ou apresentação de justificativas contundentes para sua dispensa ou inexigibilidade.

3.3.9 Diligências “in loco” e diligências fora da sede do órgão que preside o inquérito

Gozam os membros do Ministério Público Federal de autorizativo legal para “ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio” (art. 8º, VI, da LC n. 75/1993, sem paralelo na LONMP, Lei n. 8.625/1993). Tal possibilidade, como todas as previstas no art. 8º supracitado, pressupõe a preexistência de procedimento regularmente instaurado e é privativa dos membros da Instituição, não se estendendo, pois, aos servidores.

Nada impede, todavia, que, em se tratando de local de livre acesso ao público (um hospital, um supermercado, uma universida-

de), possa o membro designar (formalmente, com indicação da finalidade do ato) servidor especificamente para realizar diligência de constatação nesses locais públicos, podendo registrar as circunstâncias presenciadas por meio fotográfico ou escrito, anotando nomes e dados de identificação e futura localização (para possíveis oitivas, se necessárias) das pessoas contatadas, sejam elas do próprio estabelecimento ou cidadãos envolvidos nos fatos.

Situação diversa é a da diligência que precisa ser realizada fora da sede do membro que preside o inquérito (por exemplo, oitiva de pessoa em outra localidade ou inspeção *in loco*). Para tais casos, a Resolução n. 87 (art. 12) explicitamente prevê a possibilidade de o membro oficiante solicitar a colaboração de outro órgão do Ministério Público Federal ou mesmo do Estadual.

3.3.10 Audiências públicas⁹⁵

Como já referido, a tutela coletiva põe o membro do Ministério Público Federal diante de questões de grande interesse social, estranhas ao Direito e relacionadas a uma conflituosidade que, não raro, importa em difíceis opções, dada a necessária ponderação entre valores contrapostos e de grande significação para a sociedade. Para atuar nessas questões, a audiência pública é um excelente instrumento a nosso dispor se o objetivo for buscar informações gerais, junto à comunidade envolvida, sobre a violação a direitos coletivos que se apura (espécie de danos que vem causando, sua amplitude e decorrências), identificar a aspiração e as necessidades coletivas em dada questão, repartir com a comunidade interessada a responsabilidade quanto às decisões que se impõem ao membro do Ministério

⁹⁵ É rara a bibliografia sobre o tema, tendo-se subsidiado o autor dos tópicos que Hugo Mazzilli e Geisa Rodrigues dedicam à audiência pública em suas obras *O inquérito civil*, cit. (2. ed., 2000, cap. 33, p. 399-410) e *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática* (Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 94-96), respectivamente. Diante da falta de doutrina nacional, ambos buscaram na Argentina subsídios, tendo em vista haver naquele país mais detalhado regramento sobre o tema. Mazzilli pautou-se no “Regime legal de audiência pública na Constituição da cidade de Buenos Aires”, citando trabalho de Daniel Alberto Sabsay e Pedro Tarak; Geisa Rodrigues pautou-se na doutrina de Agustín Gordillo (*Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuario e de administrado*. t. 2). Mazzilli também se valeu dos comentários à LONMP, de Pedro Decomain.

Público Federal (ajuizar ou não uma ação, firmar compromisso de ajustamento de conduta nos termos aceitos pelo infrator ou optar pela discussão judicial, p. ex.), ou mesmo buscar o entendimento entre contendores cuja controvérsia vem afetando a comunidade. Para esta última finalidade, todavia, às vezes uma reunião reservada é mais proveitosa, dependendo do número de pessoas que influenciam na decisão e do grau de belicosidade existente entre os cidadãos afetados e os responsáveis pela violação dos direitos coletivos.

Verdadeiro mecanismo de *participação* [democracia participativa] do cidadão na tomada de decisões de interesse coletivo, decorrência natural do Estado Democrático de Direito⁹⁶ em que se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º da CF), a audiência pública não depende de lei ou regulamentação para ter cabimento; esta só é necessária para fazê-la obrigatória⁹⁷. Por tal razão, assume pouca relevância a omissão da LC n. 75/1993 sobre o assunto, diferentemente da LONMP, que incluiu explicitamente entre as funções da Instituição “promover audiências públicas” para, no exercício da defesa dos direitos assegurados na Constituição, garantir-lhes o respeito por parte dos poderes públicos, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam função delegada (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/1993). **Nessa mesma linha, o art. 22 da Resolução n. 87 estabeleceu que, no âmbito do inquérito civil, poderá o respectivo órgão de execução (membro) realizar audiência pública com a finalidade de defender a obediência, pelos Poderes Públicos e pelos serviços de relevância pública e social, dos direitos**

⁹⁶ Conforme constou das conclusões do VI Encontro Nacional da 5a CCR: “As audiências públicas podem ser realizadas em Inquérito Civil Público e Procedimento Administrativo, com o objetivo de informar à sociedade e esclarecer aspectos técnicos relativos ao tema, além de colher a participação popular sobre aquele tema específico, visando atender ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito”.

⁹⁷ Como em inúmeras hipóteses da legislação brasileira, p. ex.: no processo de elaboração do plano diretor das cidades (art. 40, § 4º, da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade); no processo decisório que implica afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores (art. 40, § 3º, da Lei n. 9.427/1996, que instituiu a ANEEL); nas iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo (art. 19 da Lei n. 9.478/1997 – ANP); ou dos usuários de serviços de transporte (art. 68 da Lei n. 10.233/2001 – ANTT). Até mesmo as leis que disciplinam o processo da ADIN e da ADPF prevêm a possibilidade de audiências públicas (arts. 9º, § 1º, da Lei n. 9.868/99 e 6º da Lei n. 9.882/99).

e garantias constitucionais. Todavia, nada impede que o membro a realize para outras finalidades, como, por exemplo, para a defesa de direitos dos consumidores ou do meio ambiente, mesmo que sem qualquer relação com o poder público ou com serviço de relevância pública⁹⁸. Tratando-se de verdadeiro instrumento de participação da cidadania e de informação do Ministério Público, suas possibilidades de utilização devem ser amplas, ainda que não se possa, justamente pela falta de previsão legal, obrigar o comparecimento do apontado descumpridor dos direitos e interesses coletivos.

Até a edição da Resolução n. 87 inexistia em nossa Instituição qualquer regulamentação do instrumento, impondo-nos buscar na sua natureza, nas regulamentações existentes⁹⁹ e na doutrina parâmetros para sua disciplina.

Com tal intuito, deve-se atentar preliminarmente que em uma *audiência* ouve-se, diferentemente de uma assembléia, em que, pela própria natureza, há lugar para votação e deliberação. Assim, descabe, ou ao menos não é de sua essência, proceder em uma audiência a uma votação sobre qual postura deve adotar o Ministério Público, visto que a Instituição “por meio delas não se submete a uma assembléia popular, nem nelas se votam linhas de ação para a Instituição, e sim por meio delas intenta o MP obter informações, depoimentos, opiniões, sugestões, críticas e propostas, para haurir com mais legitimidade o fundamento de sua ação institucional”, como ensina Mazzilli¹⁰⁰. Na feliz observação de Geisa Rodrigues, citando Augustin Gordillo, “na audiência se terá voz e não voto”¹⁰¹. Trata-se, pois, de uma reunião aberta ao público interessado, com o objetivo de se coletarem informações ou opiniões sobre determinado assunto coletivo do qual trata o Ministério Público. Isso não quer dizer que uma audiência pública deva ser por natureza inconclusiva¹⁰². Até mesmo em respei-

⁹⁸ Nesse sentido, o enunciado de interpretação da Resolução n. 87, consolidado no VIII Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (outubro de 2006): “As finalidades referidas no art. 22 não contemplam rol exaustivo”. Cf. todos os enunciados no anexo.

⁹⁹ Valendo citar a Resolução Conama n. 09/1987, que disciplina a audiência pública ambiental prevista para o licenciamento ambiental (Resolução n. 01/1986) e que pode ser requisitada pelo Ministério Público.

¹⁰⁰ O inquérito civil, cit., 2000, p. 404.

¹⁰¹ Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta, cit., p. 95.

¹⁰² A advertência é de Mazzilli, O inquérito civil, cit., p. 409.

to aos participantes, convém que ao final da audiência o membro que a convocou exponha o posicionamento que formou a partir dos debates, fixe tempo para comunicá-lo¹⁰³ ou, ao menos, indique que diligências pretende adotar a partir da audiência e antes de alguma conclusão. Do contrário, o instrumento tende a perder sua legitimidade e ver reduzido o interesse que a população lhe dispensa.

Feitas essas considerações quanto à natureza da audiência pública, podemos indicar algumas orientações de cunho formal e da condução dos trabalhos.

A *participação dos interessados* e, por conseqüência, também a utilidade e legitimidade do evento dependem preponderantemente de dois fatores:

1) de uma *convocação, por meio de edital e convite* que especifiquem data, hora, local e finalidade¹⁰⁴, realizados *com antecedência razoável*, equivale dizer, nem tão tarde que dificulte a organização dos interessados para comparecimento, nem tão cedo que possa cair no esquecimento, e feitos pelos meios mais abrangentes, por um lado, notadamente imprensa e *Internet* (página da Procuradoria, p. ex.); e específicos, por outro: ofícios para aqueles diretamente interessados (apontado infrator e órgãos públicos com atribuição para a área), bem como para as pessoas, entes ou órgãos que detêm conhecimentos técnicos interessantes ao debate (aqui incluindo as universidades), justificando-se, inclusive, em relação aos comparecimentos mais importantes, prévia confirmação;

2) da *acessibilidade* do local escolhido para a audiência. Estando a Procuradoria em local de fácil acesso, convém nela realizar o evento, pela facilidade de contar com aparelhagem e apoio necessários. Todavia, se assim não for ou se as peculiaridades do caso recomendarem, poderá ser conveniente realizá-la na própria comunidade (indígena, p. ex.) ou próximo ao local dos fatos (questões ambientais).

Importa lembrar que o comparecimento de número representativo de interessados e técnicos com conhecimento na área interessa

¹⁰³ Mazzilli (O inquérito civil, cit., 2000, p. 409) sugere a adoção, por analogia, do prazo de 30 dias referido no art. 27, parágrafo único, inciso III, da LONMP.

¹⁰⁴ Nesse sentido o § 1º do art. 22 da Resolução n. 87.

ao Ministério Público em primeiro lugar, pelo que se justifica todo esforço para garantir adequada divulgação e facilitado acesso.

Para ensejar maior profundidade e propriedade nos debates, convém disponibilizar ao público interessado acesso aos autos do procedimento ou inquérito civil respectivo nos dias que antecedem a audiência¹⁰⁵. Com o mesmo objetivo, terá lugar algum estudo prévio do(a) procurador(a), tanto no que respeita aos elementos já constantes dos autos quanto à matéria objeto do debate.

Já a *ordem e otimização* dos trabalhos, de responsabilidade de quem os preside, no caso o(a) procurador(a) que convocou a audiência pública, dependem em um primeiro momento de uma *precisa identificação do objeto da audiência*¹⁰⁶. Em seguida, cumpre estabelecer, preferencialmente com a anuência dos presentes, um *regramento mínimo* que inclua: sistema de inscrições, oportunidade de prévios esclarecimentos por parte dos técnicos e tempo das manifestações predefinidos, garantindo um mínimo de igualdade entre os pontos de vista eventualmente contrapostos. Também convém, para organização de todos e manutenção de *quorum* adequado, a fixação de horário aproximado para encerramento dos trabalhos¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Nesse sentido, MAZZILLI, O inquérito civil, cit., 2000, p. 406. **O § 2º do art. 22 da Resolução n. 87 prevê exatamente a possibilidade dessa disponibilização.**

¹⁰⁶ Em uma audiência pública convocada pelo autor para tentar equacionar junto a médicos e planos de saúde a forma de implementação da CBHPM (Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos), visto que essa vinha sendo imposta compulsoriamente pelo CRM-MS, que ameaçava punir por violação ética os médicos que a descumprissem, violando o livre exercício profissional e estabelecendo tabelamento artificial de preços, com prejuízo à concorrência, foi fundamental para a otimização dos trabalhos a delimitação estabelecida desde início, pelo procurador, do objeto do debate: regularidade da postura do CRM-MS, afastando-se de pronto a valoração do mérito da referida classificação e evitando-se, assim, longa e desnecessária exposição sobre a origem e méritos da CBHPM, que, inclusive, fora preparada pelo CRM. Interessante registrar que na própria audiência o procurador propôs um compromisso de ajustamento de conduta para que, ao menos até o final do ano (ou seja, por mais seis meses), os médicos que continuassem atendendo abaixo da tabela estivessem livres de qualquer punição, fixando prazo para receber resposta do Conselho. A proposta foi estudada e rejeitada, pelo que o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública e obteve a liminar. Em decorrência da postura conciliatória e cordata estabelecida nas tratativas prévias, notadamente na audiência pública, a relação institucional entre autor e réu permaneceu boa, de modo a não comprometer parceria entre ambos nas causas comuns.

¹⁰⁷ **O inciso III do § 1º do art. 22 estabelece que o próprio edital de convocação e os convites da audiência pública prevejam a “disciplina e a agenda da audiência”.**

Para facilitar o registro e assegurar maior fidelidade quanto às informações colhidas, inclusive para servirem de prova futura, se necessário, impende gravar toda a audiência, preferencialmente em vídeo e áudio, e tomar dos presentes nome completo e contato (telefone ou endereço) em lista de presença, sem prejuízo **da lavratura de ata para registro escrito dos trabalhos, da qual se dará ampla publicidade (§ 3º do art. 22 da Resolução n. 87)**. A lavratura desse termo deve ser feita na própria audiência, com o auxílio de servidor exclusivamente destacado para essa função e com especial aptidão para identificar a essência das manifestações e as principais ocorrências do evento. Tal providência permitirá que todos conheçam, desde logo, o conteúdo registrado. Todavia, se isso se mostrar impraticável, poder-se-á, a partir do registro gravado, alcançar o mesmo objetivo e, em prazo anunciado na audiência, divulgar no *site* da Procuradoria o termo respectivo que, nesse caso, deve sujeitar-se à contradita dos interessados, baseada em eventual incorreção e conferível pela gravação.

Embora não haja qualquer impositivo legal nesse sentido, até porque o próprio evento não está previsto em lei, convém que ele se realize no curso de um procedimento administrativo ou inquérito civil¹⁰⁸. Assim, garante-se maior formalidade em sua realização, aumentando sua utilidade futura como elemento de prova. Pode-se admitir, contudo, que seja justamente a audiência pública o elemento ensejador da competente apuração.

3.3.11 Prazo para encerramento

Não há previsão legal de prazo para encerramento do inquérito civil ou do procedimento administrativo, tema que suscita inúmeras e calorosas discussões não apenas no âmbito Institucional.

Há, inclusive, projeto de lei da Câmara dos Deputados, ainda em tramitação, n. 65/1999 (da chamada “Lei da Mordaca”), que pretende incluir dois parágrafos no art. 8º da LACP, um prevendo a possibilidade de recurso ao Conselho Superior do Ministério Público contra a instauração de inquérito civil ou procedimento preparatório e outro estabelecendo prazo máximo de seis meses para sua conclusão, a contar de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo

¹⁰⁸ O *caput* do art. 22 da Resolução n. 87 estabelece que a realização de audiência pública se dê no âmbito de inquérito civil.

tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público. A matéria é polêmica e tem recebido especial atenção da Associação Nacional dos Procuradores da República, que constituiu, em 2001, comissão especialmente para acompanhar o trâmite do referido projeto de lei¹⁰⁹.

No início de 2004, o Corregedor-Geral da Instituição solicitou aos procuradores-chefes que informassem a existência de procedimentos ou inquéritos parados havia mais de dois anos.

No VI Encontro Nacional da 5ª CCR, realizado em novembro de 2004, os colegas concordaram em fixar prazo de 1 ano para a conclusão do IC e do PA, com possibilidade de prorrogação por 30 dias, devidamente motivada. Também ficou estabelecido que a prorrogação do prazo para conclusão do IC e do PA deve ser objeto de apreciação e decisão pela Câmara, mediante solicitação fundamentada do membro.

Finalmente, com a edição da Resolução n. 87, a matéria foi regulamentada na Instituição, ficando estabelecido, no art. 15, que “*o inquérito civil deve ser encerrado no prazo de 01 (um) ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências e desde que autorizadas pela Câmara de Coordenação e Revisão pertinente ou pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*”. No parágrafo único do mesmo dispositivo, em aparente contradição com a necessidade de autorização das Câmaras ou da PFDC, estabeleceu-se a necessidade de se dar publicidade da prorrogação, cientificando-se a Câmara respectiva ou a PFDC.

Para esclarecer essa aparente contradição os colegas reunidos no VIII Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, realizado logo após a edição da Resolução n. 87, consolidaram o seguinte enunciado de interpretação (número 4): “*A autorização da Câmara a que se refere o art. 15 tem natureza de homologação da decisão do presidente do inquérito pela prorrogação, produzindo esta efeitos sob condição*

¹⁰⁹Integram essa comissão, entre outros colegas, os PRRs Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Robério Nunes dos Anjos Filho, Carlos Frederico Santos e o Subprocurador-Geral da República Cláudio Lemos Fonteles.

resolutiva. Negada homologação à prorrogação, a Câmara indicará as medidas a serem adotadas e dirá sobre a validade das diligências realizadas antes de sua negativa. A comunicação da prorrogação se dá por cópia do despacho fundamentado, só se justificando a remessa dos autos se requerido pela Câmara. Sem prejuízo deste entendimento, caberá ao presidente do inquérito decidir se realiza ou não diligências antes da autorização pela Câmara.”

No mesmo Encontro, consolidou-se o entendimento de que o mesmo prazo de um ano deveria ser aplicado aos procedimentos administrativos em curso quando da edição da Resolução n. 87¹¹⁰.

O prazo de um ano estabelecido pela Resolução condiz com as dificuldades que o Ministério Público Federal vem enfrentando para responder à crescente demanda que lhe é dirigida, agravada sempre que não há especialização, atuando o colega também em matéria criminal. Se, por um lado, há o lícito interesse do investigado (trate-se de agente público, em matéria de improbidade, ou ente público ou privado, em outras áreas) de que a apuração tenha um fim breve, para não pairar por tempo demasiado contra si o peso da suspeita, por outro deve-se reconhecer que a atual sobrecarga de trabalho com que convivem os membros do Ministério Público Federal, de crescentes demandas para um quadro absolutamente insuficiente, impede que se garanta a celeridade recomendada, impondo, pelo contrário, difíceis eleições de prioridades. Para tanto, em favor da efetividade dos direitos coletivos, é preferível o ajuizamento de ações para evitar prescrição ou lesões irreparáveis e a adoção de medidas extrajudiciais capazes de afastar a ameaça ou fazer cessar a lesão a esses direitos, às promoções de arquivamento, cuja fundamentação requer criteriosa análise integral de autos freqüentemente volumosos, exigindo, portanto, significativo dispêndio de tempo, sem que decorra daí qualquer benefício à coletividade. Nessa eleição de prioridades, exige especial atenção o acompanhamento das ações já propostas, sujeitas a prazo e cobranças de parte do Poder Judiciário.

Ainda que o contexto seja adverso, impende garantir alguma racionalidade na distribuição do tempo e estabelecer alguns critérios que

¹¹⁰O teor do Enunciado 1 é o seguinte: “Aos procedimentos administrativos em curso, por força do art. 28, aplica-se, por interpretação extensiva, o art. 15, contando-se o prazo de 1 ano a partir da publicação da resolução 87. Às peças informativas e aos procedimentos administrativos instaurados após a resolução aplica-se o art. 4º e seus parágrafos”.

controlem a demora no trâmite dos procedimentos e inquéritos. Para isso, faz-se imprescindível um eficaz controle sobre eles, suficiente a evitar que, mesmo os procedimentos e inquéritos não prioritários, permaneçam sem movimentação por tempo demasiado. Uma sugestão é viabilizar, com a valiosa e proativa colaboração do gabinete ou da Secretaria de Tutela Coletiva, uma espécie de “correção interna” semestral que identifique os procedimentos sem movimentação no período, de modo que o membro, em despacho fundamentado, dê destino à apuração, propondo ação civil pública, encaminhando soluções extrajudiciais, determinando novas diligências necessárias ou arquivando o procedimento, hipótese em que é recomendável realizar a correspondente promoção desde logo, aproveitando-se a análise dos autos.

Procedimentos ou inquéritos cujas instruções estejam seguindo normalmente só devem ver apressado seu encerramento nos casos em que a gravidade ou irreversibilidade das ameaças ou danos aos direitos coletivos apurados ou, ainda, a legítima pressão social os fizer prioritários.

3.4 O arquivamento

3.4.1 *Cabimento e motivação*

Segundo Hugo Mazzilli¹¹¹:

O inquérito civil [ou o procedimento administrativo¹¹²] pode ser arquivado:

- a) porque a investigação dos fatos demonstrou inexistirem os pressupostos fáticos ou jurídicos que sirvam de base ou justa causa para a propositura da ação civil pública;

¹¹¹ MAZZILLI, O inquérito civil, cit., 2000, p. 258-259.

¹¹² Em capítulo específico sobre o “Arquivamento de outros procedimentos análogos”, Hugo Mazzilli registra que “tudo que se disse a respeito do inquérito civil é válido a propósito do arquivamento de quaisquer peças de informação, ainda que não tenham sido organizadas formalmente sob o rótulo de inquérito civil, pouco importa sejam chamadas de procedimentos administrativos preparatórios, investigações prévias, investigações preliminares ou sindicâncias: o tratamento jurídico é o mesmo para quaisquer procedimentos extrajudiciais de investigação dirigidos pelo Ministério Público que contenham peças de informação” (O inquérito civil, cit., 2000, p. 272-273).

b) porque a investigação demonstrou que, embora tivessem existido tais pressupostos, ficou prejudicado o ajuizamento da ação.

Esta última hipótese pode ocorrer quando deixe de existir o interesse de agir, como pelo desaparecimento do objeto da ação ou pelo cumprimento espontâneo da obrigação em virtude do ressarcimento integral do dano, da restauração do *status quo ante*, da obtenção de satisfatório compromisso de ajustamento, ou em virtude de atendimento espontâneo do investigado às recomendações feitas pelo Ministério Público aos órgãos e entidades interessadas.

O art. 17 da Resolução n. 87/2006 identifica cabível o arquivamento sempre que o órgão do Ministério Público que preside o inquérito civil, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para promover a ação cabível, celebrar compromisso de ajustamento de conduta ou expedir recomendação legal (medidas previstas nos incisos I, III e IV do art. 4º da Resolução).

O arquivamento deve ser fundamentado por imposição legal (art. 9º, *caput*, *in fine*, da Lei n. 7.347/85) e constitucional (art. 129, VIII e § 4º, da CF, na redação que lhe deu a EC n. 45, c/c art. 93, IX, da CF), demonstrando o membro a ocorrência de alguma(s) das hipóteses acima elencadas com base nas informações dos autos obtidas com a instrução. Nessa fundamentação, convém atentar aos entendimentos que a Câmara respectiva vem adotando em seus enunciados quando da apreciação dos arquivamentos, publicados no *Diário Oficial*, seja para repeti-los e tornar mais provável a homologação, seja para contestá-los motivadamente com o objetivo de ensejar revisão do posicionamento da Câmara ou demonstrar a inaplicabilidade ao caso e, assim, evitar deliberação contrária à homologação e seus desdobramentos. Para tanto, é recomendável que o(a) procurador(a), ou sua equipe, adote a rotina de ler e arquivar as atas das Câmaras em que são apreciados os arquivamentos.

Não é caso de arquivamento, ficando dispensado qualquer encaminhamento à Câmara ou PFDC, quando o membro do Ministério Público ajuíza a competente ação, abordando todo o objeto do procedimento ou do inquérito civil, ainda que subsista cópia para acompanhamento¹¹³ ou que esse não tenha sido juntado na íntegra

¹¹³ Nesse sentido, Ofício Circular n. 004/2003, da 5ª CCR (v. Anexo V, disponível na *intranet* da PFDC).

à inicial¹¹⁴. O chamado “arquivamento físico” dos documentos remanescentes na Procuradoria independe de homologação por parte da Câmara.

Situação diversa se dá quando subsiste matéria residual, objeto da investigação, mas que não tenha sido abordada na ação judicial proposta, devendo tal fato ser relatado e, sendo caso de arquivamento, encaminhado com a documentação respectiva à Câmara para deliberar sobre o cabimento da homologação¹¹⁵. Não se admite o chamado “arquivamento implícito”, que ocorre quando, valendo-se do fato de ter ajuizado determinada ação, o membro oficiante ignora a existência de irregularidades não contempladas no seu objeto, e não segue em suas investigações nem promove fundamentadamente o arquivamento.

Não se trata de arquivamento – e, por isso, independe de homologação – a declinação de atribuição para o Ministério Público Estadual (matéria de competência da Justiça Estadual) ou para outro órgão do Ministério Público da União¹¹⁶ ou para a Defensoria Pública (interesses individuais). **Nesse caso, em razão do que dispõe o inciso VI do art. 4º da Resolução n. 87/2006, aplicado por analogia, deve o presidente do inquérito dar ciência desse encaminhamento à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva e à PFDC.**

¹¹⁴ A possibilidade de juntada parcial foi expressamente reconhecida, em votação unânime, pela 2ª Turma do STJ, no REsp n. 448.023-SP, relatora a Ministra Eliana Calmon, em cuja ementa, no item 2, lê-se que: “Como medida antecipativa com objetivo de angariar elementos que dêem sustentação à ação civil pública, pode o Ministério Público dispor de todos os elementos arrecadados no inquérito civil, ou de parte deles, quando assim entender pertinente”. Na fundamentação do voto, após reproduzir as características já transcritas no início deste capítulo, concluiu a Ministra que “o Ministério Público pode dispor dos elementos que entender necessários, quando da propositura da ação, descartando aqueles que não lhe parecerem relevantes, não se podendo falar em má-fé por não ter levado à ação todos os documentos constantes do inquérito civil”. Tal possibilidade apresenta a excelente vantagem de evitar que a anexação de volume excessivo e desnecessário de documentos torne mais difícil a apreciação da ação por parte do juiz.

¹¹⁵ Nesse sentido, Conclusão n. 06 do VI Encontro Nacional da 5ª CCR: “As medidas judiciais serão instruídas com os autos do inquérito civil público ou do procedimento administrativo. Havendo matéria residual que não tenha sido objeto da medida judicial proposta, tal fato deverá ser relatado e, sendo caso de arquivamento, encaminhado com a documentação respectiva à Câmara para a homologação ou não do ato”.

¹¹⁶ Nesse sentido, a Resolução n. 11 do X Encontro Nacional dos PDCs: “Declinação e Arquivamento. Em se tratando de declinação de atribuição tanto interna, entre órgãos do Ministério Público Federal, como externa, para MPE, Defensoria Pública e outros, a homologação é desnecessária”.

3.4.2 Do encaminhamento à Câmara ou à PFDC para homologação

Nos termos do § 1º do art. 9º da Lei n. 7.347/85, “os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público”.

No Ministério Público Federal, diferentemente do que ocorre no ramo estadual (inspiração para a redação do art. 9º da LACP), não é o Conselho Superior que revisa a promoção de arquivamento para homologá-la ou rejeitá-la, mas as Câmaras de Coordenação e Revisão, por força do que dispõem o art. 62, IV, da LC n. 75/93¹¹⁷ e a Resolução n. 20/96 do Conselho Superior. À PFDC, não obstante seu caráter unipessoal (diferente das Câmaras, formadas cada uma por três membros), tem-se reconhecido atribuição para apreciar tais promoções¹¹⁸, nas matérias de sua atribuição¹¹⁹, tendo em vista que elas não são atribuídas a nenhuma outra Câmara, nem mesmo à 1ª, porquanto esta se encontra no setor da “Ordem Jurídica” e não no de “Bens e Pessoas”, no qual se localizam todas as Câmaras afetas à tutela coletiva¹²⁰. **Esse entendimento foi ratificado pelo § 2º do art. 17 da Resolução n. 87/2006.**

¹¹⁷“Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: [...] IV – manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral”.

¹¹⁸Conforme Resolução n. 10 do X ENPDCs: “Enquanto não criada uma Câmara de Direitos Constitucionais do Cidadão, sob a coordenação da PFDC, a PFDC continuará apreciando os despachos de arquivamento”.

¹¹⁹Definidas pelas Resoluções n. 01 do X ENPDCs – “*Objeto de Atuação do PDC*: Violação, por ação ou omissão, pelos poderes e serviços referidos no art. 39 da Lei Complementar n. 75/93, a direitos constitucionais da pessoa humana, não atribuídos a outras câmaras, tais como: saúde, educação, igualdade, previdência, liberdade, dignidade, assistência social, integridade física e psíquica, direito de petição, acessibilidade, acesso à Justiça, direito à informação e livre expressão, prestação de serviços públicos, reforma agrária” – e pela Resolução n. 02 – “*Âmbito de atuação do PDC*: Em interesses individuais indisponíveis, como agente, em decorrência de expressa previsão da atribuição do Ministério Público na Constituição da República, nas leis – exemplificativamente, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso – e em tratados ou convenções internacionais. Em outros interesses individuais, quando não caracterizado, de plano, qual o órgão ou instituição que possui atribuição, pode o PDC colher elementos de convicção antes do encaminhamento. Em qualquer caso e sempre que possível, deve o PDC direcionar sua atuação à solução da questão sob a perspectiva coletiva”.

¹²⁰A primeira distinção constou da Resolução CSMPF n. 06/93, que criou as Câmaras. Atualmente, a matéria é regulada pela Resolução n. 20/96 do Conselho, alterada pela Resolução n. 40/98.

A disposição que imputa falta grave ao membro que não encaminhar em três dias os autos ao órgão superior objetiva evitar que ele protele indevidamente a revisão de sua promoção de arquivamento.

Cabe recurso¹²¹ ao Conselho Institucional da decisão da Câmara ou PFDC que não homologar o arquivamento, assim como de qualquer outra decisão desses órgãos revisores, o qual só poderá ser interposto pelos órgãos institucionais que atuaram no procedimento em que foi prolatada a decisão e no prazo de 5 (cinco) dias de sua ciência.

3.4.3 Necessária comunicação aos interessados e outras providências

Elaborada a promoção de arquivamento, a Secretaria da Tutela deve providenciar, antes da remessa dos autos às Câmaras, a comunicação aos interessados (em regra o próprio denunciante e, se houver, também o investigado) do inteiro teor da referida promoção, facultando-lhes a apresentação de razões escritas ou documentos diretamente à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou à PFDC até a deliberação pertinente desses órgãos¹²².

Dentro do prazo de três dias a que se refere o § 1º do art. 9º da Lei n. 7.347/1985, contados da promoção de arquivamento, os autos do inquérito civil ou do procedimento administrativo, com cópia do ofício antes referido, serão remetidos à Câmara ou à PFDC.

Por outro lado, não há prazo na lei para apresentação dessas razões e documentos, visto que o § 2º do art. 9º da LACP¹²³ permite a

¹²¹Disciplina esse recurso a Resolução n. 02 do Conselho Institucional, de 20.10.1998.

¹²²A 4ª e a 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, respectivamente nos Ofícios Circulares n. 008/2002 e 02/2003, têm orientação expressa para que o membro comunique o “denunciante” (4ª CCR) antes de encaminhar os autos do procedimento ou inquérito civil à Câmara, facultando-lhe a apresentação de documentos ou razões escritas (v. Anexo V, disponível na *intranet* da PFDC).

¹²³A lei confere a possibilidade aos demais legitimados, silenciando quanto aos interessados (como o denunciante). Andou mal, e por isso merece interpretação à luz do sistema e da Constituição. O direito constitucional de petição não permite seja suprimida do cidadão denunciante a possibilidade de apresentar razões e documentos de sua inconformidade. Nesse sentido, Mazzilli e Proença nas obras citadas. Já a autorização dos co-legitimados para procurar reverter decisão de homologação é um contra-senso no sistema, visto que a legitimidade é concorrente disjuntiva, vale dizer, se eles não estiverem de acordo com a solução visualizada pelo Ministério Público, poderão ajuizar eles próprios a competente demanda judicial.

apresentação deles até que, em sessão do Conselho Superior (no nosso caso, das Câmaras), seja homologada ou rejeitada a promoção.

Quando do encaminhamento de promoções de arquivamento referentes à matéria da 5ª CCR, por orientação dessa (cf. Ofício Circular n. 03/2003), deve o membro oficiante informar “se foram adotadas medidas voltadas a buscar o sancionamento penal dos envolvidos, especificando se foi oferecida denúncia, instaurado inquérito policial ou mesmo procedimento administrativo diverso sobre a responsabilidade daquele ou de outro procurador, voltado especificamente para o aspecto criminal dos fatos”.

3.5 As outras soluções

Não sendo caso de arquivamento, são três as hipóteses de atuação do membro do Ministério Público:

⇒ *extrajudicialmente*:

1) expedir *recomendação* “visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 6º, XX, da LC n. 75/1993);

2) tomar dos interessados (descumpridores do direito coletivo) “*compromisso de ajustamento de sua conduta* (TAC) às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985);

⇒ *judicialmente*

3) ajuizar a *ação cabível* (ação civil pública – Lei n. 7.347/1985; ação coletiva para defesa de direitos individuais homogêneos – CDC, arts. 91-100; ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa – Lei n. 8.429/1992 etc.).

Da análise das três hipóteses exsurge uma constatação óbvia mas que merece referência: o Ministério Público, muito embora disponha de excelentes instrumentos à sua disposição para defesa dos interesses coletivos e goze de grande isenção para manejá-los, além de valiosa

legitimidade jurídica e social, não resolve sozinho a lesão ou ameaça de lesão a tais direitos. Precisar-se-á sempre convencer o destinatário da recomendação, o compromissário ou o Poder Judiciário. Essa conclusão serve de reforço à imprescindibilidade de bem instruir e bem fundamentar a medida adotada. Uma recomendação ou uma inicial bem instruída e embasada juridicamente na prática costuma assegurar o resultado pretendido, da mesma forma que um procedimento bem instruído (evidenciador de provável sucesso em juízo) tende a convencer mais facilmente aquele que vem descumprindo a legislação a se ajustar a ela e a permitir um compromisso de ajustamento de conduta mais detalhado e livre de escapes na sua execução.

Vê-se, assim, que a referida impossibilidade de resolver sozinho as lesões coletivas não diminui a importância de sua atuação, mas, ao contrário, reforça-a, mormente se considerados os instrumentos de que dispõe para bem instruir seus procedimentos.

A recomendação¹²⁴

4

4.1 Hipóteses de cabimento

Nos termos da lei (art. 6º, XX, da LC n. 75/1993), a recomendação tanto pode destinar-se à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, quanto ao respeito aos interesses e direitos cuja defesa cabe ao Ministério Público Federal promover, ou seja, direciona-se igualmente ao poder público e aos particulares, sempre de forma vinculada às atribuições do órgão ministerial que expede a referida recomendação. **Nesse sentido, a Resolução n. 87/2006 foi explícita em dispor, no art. 23, que a recomendação poderá ser expedida pelo órgão do Ministério Público no exercício das atribuições do art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal.**

Da própria nomenclatura do instrumento evidencia-se seu caráter não obrigatório. Disso não se deve concluir, todavia, pela sua inocuidade. Pelo contrário, há casos em que a recomendação é o melhor instrumento a ser manejado pelo Ministério Público, merecendo destaque:

1) A necessidade de resguardar a correta aplicação dos recursos públicos, alertando os responsáveis por sua liberação de possíveis irregularidades cometidas pelos destinatários de tais recursos e, assim, prevenindo

¹²⁴Bibliografia de referência. Desconhece o autor deste Manual obra ou artigo específico sobre recomendação, servindo de referência o livro *O inquérito civil*, de Hugo Mazzilli, já citado.

responsabilidades. Em desconsiderando a recomendação, seu destinatário pode vir a figurar como réu em ações de responsabilização por atos de improbidade ou em ações penais. São exemplos dessa aplicação:

1.1 – recomendação expedida pela 5ª CCR (subscrita pelo Sub-procurador-Geral Paulo de Tarso), nos termos solicitados pela Procuradora Regional da República Maria Luíza Duarte, objetivando evitar a liberação, pelo Tesouro Nacional, de cerca de R\$ 12 milhões para as obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (escândalo do Juiz Nicolau dos Santos Neto), então objeto de investigação por conta dos inúmeros desvios lá identificados. Enquanto vigorou, essa recomendação produziu o efeito desejado, resguardando o dinheiro público. Infelizmente, por decisão colegiada da Câmara, por maioria, foi revogada e o dinheiro liberado. Houve decisão do Conselho Institucional revisando a revogação, mas não foi comunicada a tempo de evitar o desperdício;

1.2 – recomendação expedida ao Banco da Terra, em Brasília, para evitar repasse de recursos a associações que estavam sob apuração (cf. Anexo IV, adiante). A recomendação foi atendida e evitou o prejuízo aos cofres públicos.

2) Caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em que o elemento subjetivo é exigido (art. 11 da Lei n. 8.429/1992 ou crimes dolosos notadamente). Exemplo: recomendação contra gestor municipal de saúde que não estava fornecendo medicamento previsto na lista do SUS e cuja falta poderia ocasionar a morte dos pacientes (cf. Anexo VI, disponível na *intranet* da PFDC).

3) Impelir, estimular, embasar ou apoiar atos discricionários de agentes públicos que se encontram tendentes a realizá-los mas que, por quaisquer motivos (políticos ou administrativos) não o fazem. Exemplo disso são as recomendações pela requisição de bens e serviços de hospitais particulares por parte dos gestores municipais do SUS, expedidas em Franca-SP e em Campo Grande-MS (cf. Anexo VI, disponível na *intranet* da PFDC).

Esta última hipótese é a que deve merecer maior prudência por parte do membro do Ministério Público quando de sua adoção, na medida em

que consubstancia pré-entendimento da Instituição e, de alguma forma, a compromete com o ato adotado, se atendida a recomendação.

4) Em caso de simples descumprimento da norma legal, em que é evidente a ciência dessa irregularidade, a recomendação deve ser utilizada com parcimônia, para não desmoralizar a Instituição, que deverá, para evitar que isso aconteça, adotar a medida judicial cabível. Por tal razão, nesses casos costuma ser preferível (mais efetivo) optar pela tentativa de firmar compromisso de ajustamento de conduta e, diante da negativa do pretendido compromissário, adotar a via judicial.

A Resolução n. 87/2006 ainda previu expressamente a possibilidade de que, por meio de recomendação, o membro sugira à esfera de poder competente a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados legalmente (art. 24).

4.2 Providências específicas e orientações das Câmaras e da PFDC

Expedida a recomendação, preferencialmente¹²⁵ nos autos de procedimento administrativo ou inquérito civil, deve o(a) procurador(a) decidir se é ou não necessária a sua publicação no *Diário Oficial da União*, cabendo, em caso positivo, à Câmara respectiva ou à PFDC

¹²⁵No VI Encontro da 5ª CCR ficou deliberado que “a recomendação deve provir de procedimento administrativo ou inquérito civil”. Também a 3ª CCR, nas conclusões da 1ª Sessão Extraordinária e 4ª e 5ª Sessões Ordinárias de 2004, firmou o mesmo entendimento. Não obstante a pertinência dessa orientação e a conveniência de, em atenção à orientação das referidas Câmaras, observar-se essa postura quando se tratar de matérias a elas afetas, impende registrar que não há imposição legal nesse sentido, visto que a recomendação é instrumento previsto no art. 6º da LC n. 75/1993, que, diferentemente dos arts. 7º e 8º, não pressupõe a instauração de procedimento administrativo. Deve o procurador, por isso, analisar a urgência e as circunstâncias do caso concreto para decidir se pode ou não expedir recomendação autônoma.

publicá-la^{126 e 127}. Não há exigência legal para tal publicação, de modo que basta a comunicação oficial do destinatário (com protocolo, recebimento pessoal ou AR) para que produza efeitos. Em algumas hipóteses, mormente quando o objetivo é caracterizar o elemento subjetivo (ciência pessoal da irregularidade), convém providenciar o recebimento pessoal ou por meio do serviço oferecido pelos Correios denominado de “Mão Própria”¹²⁸. **Em qualquer hipótese, prevê a Resolução n. 87/2006 que se dê publicidade à recomendação pelo portal eletrônico do Ministério Público Federal.**

Tratando-se de recomendação de *âmbito ou repercussão nacional*, impende levá-la *previamente* ao conhecimento da respectiva Câmara ou da PFDC, de modo a permitir que a Câmara e os demais colegas que atuam na área possam se manifestar sobre seu teor, havendo orientação expressa da 3ª CCR nesse sentido. Em qualquer hipótese, cabe comunicar às Câmaras ou à PFDC a expedição de recomendações para registro no respectivo banco de dados. Inexiste, todavia, competência revisional de sua expedição¹²⁹, a partir da qual já produz efeitos. A revisão, nesse caso, ocorrerá quando do arquivamento pro-

¹²⁶ Nesse sentido, a Resolução n. 10 do X ENPDC (agosto de 2004): “Cabe ao PDC decidir pela conveniência ou não de publicar a recomendação e, em caso positivo, encaminhar à PFDC, que a publicará no *Diário Oficial*”. Também a 4ª CCR e a 5ª CCR entendem cabível a publicação das recomendações quando encaminhadas pelos procuradores que a expediram e desde que afetas à sua área de coordenação.

¹²⁷ O colega Walter Claudius Rothenburg, em tese apresentada sobre o tema em ENPR (disponível no sítio da ANPR), assim abordou o tema: “Não sendo a recomendação um ato jurisdicional, mas administrativo, e devendo a Administração Pública pautar-se pelo princípio da publicidade (Constituição da República, art. 37 cabeça), é de se presumir que a recomendação contamine-se dessa característica – que, ademais, deve iluminar o respectivo (porém eventual) procedimento. Contudo, o sigilo – também devidamente justificado – ou a menor divulgação podem ser mais adequados, em função das particularidades do caso. Imagine-se, por exemplo, uma questão envolvendo direito do consumidor e a prudência de se evitar que concorrentes saibam de recomendação endereçada à empresa implicada. Portanto, penso que a publicidade, sendo regra, pode ser restringida, desde que haja motivo bastante. Por conseguinte, a publicação também não há de ser necessária. *O membro do Ministério Público Federal responsável pela recomendação está legitimado para avaliar a publicidade e publicação da recomendação, inclusive sob o prisma logístico*. Não se desconheça que até mesmo o momento da expedição – e de eventual publicidade – da recomendação pode ser extremamente importante à obtenção dos efeitos almejados”.

¹²⁸ Por meio desse serviço, os Correios entregam a correspondência somente ao próprio destinatário, exigindo identificação pessoal, tentando encontrá-lo em três ocasiões diferentes.

¹²⁹ Nesse sentido, a Conclusão n. 5 do VI Encontro Nacional da 5ª CCR.

movido pelo responsável pelo feito, se esse entender que o cumprimento da recomendação fez desaparecer os pressupostos fáticos que ensejariam uma ação civil pública, ocasionando a perda de interesse para sua propositura.

Por analogia, o membro de primeira instância não tem atribuição para expedir recomendação às autoridades elencadas no § 4º do art. 8º da LC n. 75/1993, visto que sua comunicação se dá por correspondência ou notificação¹³⁰. Por sua vez, a 3ª CCR decidiu, a partir da 1ª sessão extraordinária e 4ª e 5ª sessões ordinárias de 2004, que “somente expedirá novas Recomendações a pedido dos Procuradores da República ou do Procurador-Geral da República, desde que tenham origem em Procedimento Administrativo previamente instaurado pelo Promotor Natural”.

Só a expedição da recomendação não é suficiente para ensejar o arquivamento do procedimento ou do inquérito civil, sendo necessário, para tal fim, verificar seu efetivo atendimento¹³¹, situação em que fica prejudicado o ajuizamento de ação por falta de interesse de agir.

4.3 O desatendimento

As conseqüências do desatendimento da recomendação variam de acordo com a hipótese em que foi utilizada:

1) Tratando-se de recomendação expedida para evitar repasse de recursos públicos para agentes, órgãos ou entes investigados por improbidade, vindo a se confirmar essa ocorrência, aqueles que continuaram repassando recursos aos agentes ímprobos ou que não adotaram os necessários cuidados devem responder pelo ato de improbidade administrativa, a teor do que dispõe o art. 3º da Lei n. 8.429/1992, visto que concorreu para o enriquecimento ilícito ou para causar prejuízo ao erário. Se não ficar caracterizada a improbidade do agente investigado, nenhuma responsabilidade haverá para

¹³⁰ Nesse sentido, a Conclusão n. 3 do VI Encontro Nacional da 5ª CCR.

¹³¹ Nesse sentido, Resolução n. 09 do X ENPDCs: “Tendo o PDC expedido recomendação em procedimento administrativo e verificado que foi cumprida e, por isso, não mais atuará no caso, deve ser arquivado e esse arquivamento deve ser levado à homologação da PFDC”.

quem lhe repassou recursos, o mesmo podendo ocorrer se este último adotou todas as precauções que estavam a seu alcance para evitar o mau uso do dinheiro público e não podia, por disposição contratual ou legal, deixar de repassá-lo.

2) Se a hipótese for de conduta que, para ser punida, depende do elemento subjetivo, esse ficará configurado com a continuidade da prática após a recomendação, viabilizando, assim, a adoção da medida sancionatória aplicável à espécie.

No caso de ato *a priori* discricionário, o descumprimento da recomendação só poderá resultar em medida judicial se, dadas as peculiaridades da situação concreta, puder ser afastada a discricionariedade original¹³². Por tal razão, é conveniente que o instrumento seja expedido de comum acordo com a autoridade destinatária, de modo a tornar certo seu cumprimento e, assim, evitar desgaste da Instituição, inevitável diante do desatendimento da recomendação.

3) Na última hipótese aventada (descumprimento de norma legal), não restará outra alternativa ao membro do Ministério Público diferente da via judicial. Descumprida a lei e a recomendação para seu cumprimento, uma omissão da Instituição tende a afetar sua imagem e seriedade perante a sociedade, com graves conseqüências para a solução de futuros impasses. Por isso, nesses casos convém usar a recomendação apenas quando se tem a convicção de que, caso descumprida, haverá condições reais (disponibilidade de tempo dentre os temas prioritários) e jurídicas (atribuição e competência) para a adoção das medidas necessárias.

O § 2º do art. 23 da Resolução n. 87/2006 prevê também como providências decorrentes do desatendimento da recomendação a instauração de inquérito civil, cabível naquelas hipóteses em que a recomendação foi expedida diretamente a partir das peças informativas (art. 4º, IV), ou a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, quando o destinatário da recomendação, embora a desatenda, demonstre interesse em adequar sua conduta em outros termos e com a maior segurança conferida pelo compromisso.

¹³²Sobre o assunto, consultar MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2001. Também DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta – TAC¹³³

5

Se o consenso é a melhor solução para uma crise, como é correntemente afirmado, o compromisso de ajustamento de conduta é o melhor dos instrumentos de atuação do Ministério Público para a solução efetiva dos problemas relacionados à falta de efetividade ou à afronta aos interesses coletivos. Possui o TAC, no mínimo, duas grandes vantagens sobre a via judicial: (1) tende a equacionar de forma mais rápida e efetiva a irregularidade, visto que pressupõe, em princípio, boa vontade para cumprimento espontâneo da obrigação assumida por parte daquele que está descumprindo a lei, e (2) prevê

¹³³ Bibliografia de referência: RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002 (2. ed., 2006); AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. Embora nos livros indicados no Capítulo 3 (Inquérito Civil) de autoria de Hugo Mazzilli e Luiz Roberto Proença haja importantes referências sobre o compromisso de ajustamento de conduta, nenhuma obra se compara à profundidade e relação com a prática com que a colega Geisa Rodrigues (Procuradora Regional da República em São Paulo) abordou o tema. Também a obra de Fernando Akaoui, Promotor de Justiça em São Paulo, possui um valioso enfoque prático (incluindo vários modelos), sem descurar das principais questões teóricas. Como referência de consulta, merecem ainda destaque as conclusões consensuais a que chegou, no final de 2004, comissão designada pelo presidente da Abrampa (Associação Brasileira do Ministério Público em Defesa do Meio Ambiente), coordenada pela colega Geisa Rodrigues e que contou com a participação de integrantes do Ministério Público dos Estados igualmente com muita experiência e conhecimento na área, destinadas a orientar a elaboração de compromissos de ajustamento de conduta em matéria ambiental. Pela representatividade da comissão e pela importância e amplitude das conclusões apresentadas, foram elas incluídas no Anexo III. A existência de todos esses trabalhos permitiu que o autor deste manual optasse por registrar, neste capítulo, apenas algumas observações úteis de caráter geral, sem pretender dar tratamento amplo e aprofundado ao tema.

mecanismos de sanção exigíveis desde logo¹³⁴ (as multas ou outras cominações acordadas) para caso de eventual descumprimento. Há ainda outras vantagens: permite que a discussão seja ampliada para além da irregularidade motivadora da negociação, ajustando-se à lei, no compromisso, outras práticas do interessado¹³⁵; viabiliza, paralelamente à correção da conduta, a adoção de mecanismos eficazes na repressão ou prevenção de condutas futuras¹³⁶; permite que se ajuste à lei, concomitantemente e de forma idêntica, a conduta de vários interessados, sem o tumulto que isso causaria em um processo com

¹³⁴Deve-se ter sempre presente que a multa imposta em sede de ação civil pública só é exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, ainda que seja devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento (art. 12, § 2º, da LACP). Talvez essa seja uma das principais causas da pouca expressividade das multas decorrentes de condenações judiciais no montante recolhido anualmente ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos (FFDDD) (art. 13 da Lei n. 7.347/1985 e Lei n. 9.008/1995). Extrato divulgado pelo respectivo Conselho Gestor, dentre seus quadros orçamentários e financeiros, registra que, dos R\$ 5.215.805,63 recolhidos ao Fundo em 2004, menos de 10% provieram de condenações judiciais relacionadas ao meio ambiente e à Lei n. 7.347/1985, sendo a maior parte (cerca de 60%) proveniente de multas impostas pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Outra causa, talvez a principal, do baixo valor recolhido ao Fundo, oriundo de multas impostas em ações civis públicas (ou mesmo em TACs) é o desconhecimento sobre o Fundo pelos membros do Ministério Público Federal, muito embora tenhamos assento ativo no Conselho Gestor, ocupado desde 2001 pela Subprocuradora-Geral da República e integrante da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão Maria Caetana Cintra Santos, bem como sobre as possibilidades de utilização de seus recursos para projetos em defesa dos interesses difusos. A título de exemplo do efeito deletério desse desconhecimento, no ano de 2005, dos 31 projetos resultantes em convênios não havia nenhum com o Ministério Público Federal, mas dois com Ministérios Públicos Estaduais, do Acre e da Bahia, para os quais, juntos, o Fundo destinou mais de R\$ 300.000,00 (v., sobre o FFDDD, o sítio <<http://www.mj.gov.br/cfdd/>>. Acesso em: 13 mar. 2006).

¹³⁵Negociação com a empresa prestadora de serviço móvel celular (Vivo), equacionada por um compromisso de ajustamento de conduta, teve início em razão das panes ocasionadas por vários dias nos celulares dos seus clientes e estendeu-se para outras dificuldades que já vinham sendo detectadas havia bastante tempo: falhas na transmissão de torpedos (excessiva demora ou mesmo a não-transmissão), dificuldades para cancelamento de linhas, demoras demasiadas para solução de problemas relacionados à clonagem e troca dos aparelhos clonados e outros.

¹³⁶Excelente exemplo dessa possibilidade foi o compromisso de ajustamento de conduta firmando entre o Ministério Público do Rio Grande do Sul (Promotora de Justiça Miriam Villamil Balestro Floriano) e a UERGS acerca da discriminação étnica. A partir da conduta racista de determinado professor em sala de aula, objeto de representação à referida promotora, estabeleceu-se com a Universidade negociação que resultou no comprometimento desta em adotar sistemas de prevenção (instalação de ouvidorias e orientação pedagógica aos professores), além de sistemas de conscientização e debate sobre o tema, realizando mesas redondas com pessoas negras de grande projeção social, cultural e política e transmitindo-as para os demais alunos, entre cerca de 12 medidas preventivas e orientadoras.

inúmeros réus e, ainda, enseja maior participação da sociedade na identificação das soluções (mormente quando o TAC é precedido de audiências públicas).

5.1 Hipóteses de cabimento

O compromisso de ajustamento de conduta é uma negociação (Geisa Rodrigues o qualifica como *negócio jurídico*; Fernando Akaoui, como *acordo*) que se estabelece entre os órgãos¹³⁷ públicos legitimados a propor ação civil pública (art. 5º, § 6º¹³⁸, da Lei n. 7.347/1985) – vale dizer, todos os legitimados, exceto as associações civis e, segundo alguns autores, também as empresas públicas e sociedades de economia mista, visto serem pessoas jurídicas de direito privado – e os descumpridores da legislação de regência da matéria. Esse negócio jurídico, todavia, está limitado pela lei, não se admitindo a flexibilização do que nela se assegura, dado que o compromisso é de “ajustamento da conduta às exigências legais”, nos termos do § 6º do art. 5º da LACP.

¹³⁷ Como refere Geisa Rodrigues (*Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*, cit., p. 160), amparada por toda a doutrina, “a lei adotou um significado mais amplo de órgãos públicos para dar uma ênfase às atribuições públicas de quem poderá promover a tutela extrajudicial desses direitos”. Sendo assim, conclui que são legitimados, além do Ministério Público, os entes políticos, as autarquias, as fundações e até os Procons, ficando excluídas apenas as associações (sob cuja exclusão não há divergências) e as empresas públicas e sociedades de economia mista, dada a natureza privada de ambas. Essa ampla legitimidade interessa ao Ministério Público, especialmente no que se refere à “repartição de atribuições”, que pode estabelecer com os demais legitimados públicos, instando-os a promover negociações e TACs nas suas áreas de atuação. Essa sugestão é particularmente interessante no que se refere aos conselhos profissionais, de natureza autárquica e reconhecida legitimidade para propositura de ação civil pública (cf. Agravo de Instrumento n. 146692, Processo 2002.03.00003155-6, julgado em 25.9.2002, pela 6ª Turma do TRF-3, Relatora a Desembargadora Federal

¹³⁸ De forma inadmissível para uma publicação não doutrinária, de mera transcrição legal, há códigos que registram, em nota, que o § 6º do art. 5º da LACP foi vetado. A confusão promana do veto ao § 3º do art. 82 do CDC, que previa a mesma redação dada pelo art. 113 do mesmo Código ao § 6º em referência. Ao vetar o § 3º do art. 82, teria o Presidente da República explicitado seu intuito de vetar também o art. 113; não o fez, porém, de forma específica e explícita. O Código de Defesa do Consumidor foi, então, promulgado e publicado com o art. 113, sendo por ele acrescentado o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública. Diante dessas circunstâncias e sob o fundamento de que não há, no direito brasileiro, veto implícito (CF, art. 66, §§ 1º e 2º), a quase-totalidade da doutrina e a unânime jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (cf., por exemplo, os acórdãos dos REsp n. 213.947-MG, n. 222.582-MG e n. 440.205-SP) entendem vigente o § 6º do art. 5º em referência.

Também é impositivo legal e, por conseqüência, requisito de validade do compromisso, a previsão de cominações para o caso de seu descumprimento. Essa cominação não precisa ser necessariamente de multa, devendo ser idônea e suficiente para garantir o cumprimento do compromisso¹³⁹. Em decorrência dessas limitações, tem-se que somente o modo e os prazos, às vezes também o lugar, de cumprimento é que são objeto de negociação, além, naturalmente, do valor ou natureza das cominações.

Para que um compromisso de ajustamento de conduta tenha cabimento, dois requisitos se fazem necessários:

1) interesse do futuro compromissário em evitar a via judicial para resolver mais rapidamente a lide, sem desgaste perante os lesados (situação freqüente no direito consumerista) e sem gastos com advogados, visto que não há como “forçar” o interessado a firmar o compromisso, podendo-se, no máximo, tentar convencê-lo diante dos elementos de que já dispõe o Ministério Público e da inevitabilidade da propositura da ação cabível; e

2) margem negocial, cabendo lembrar que os interesses em disputa são indisponíveis, seja em razão da própria natureza do bem, seja da condição do legitimado, que atua em defesa de direito que não é próprio, pelo que, em princípio, só as condições de modo, prazo e lugar são objeto de negociação. Em matéria de improbidade administrativa há expressa vedação legal de acordo (art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992). Em se tratando de indenizações coletivas, é fundamental resguardar no compromisso a possibilidade de cada lesado pleitear em juízo valores maiores, visto que a negociação coletiva não pode impedir o acesso individual à justiça. Todavia, mesmo em situações de baixa margem negocial, o compromisso pode mostrar-se útil no que se refere ao estabelecimento das cominações garantidoras

¹³⁹ Consta do Anexo IV compromisso tomado pelo Ministério Público Federal e pelo Conselho Regional de Medicina do Mato Grosso do Sul e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, referente a procedimento para validação de diplomas estrangeiros, em que se cominou de nulidade a validação que desatendesse o compromisso, dispensando o CRM do respectivo registro. Tal cominação é bastante mais útil à finalidade para a qual foi firmado o compromisso (impedir convalidações facilitadas que resultavam no ingresso de médicos pouco qualificados no mercado) do que seria uma de multa, dependente da dificultosa execução contra instituição pública.

da efetividade, discutindo-se valores e condições para imposição de multas, por exemplo.

Há circunstâncias que tendem a favorecer a utilização desse instrumento:

1) disponibilidade espontânea do responsável pela(s) lesão(ões) coletiva(s) em firmar acordo com o Ministério Público após identificada(s) essa(s) lesão(ões), circunstância que se evidencia com a procura direta do interessado ao Ministério Público. Havendo de fato tal interesse, posto que motivado por interesses puramente econômicos (evitar gastos com advogados ou com a imagem da empresa), é sempre preferível optar pela via negocial, devido à agilidade e eficácia inegáveis desta em comparação com a via judicial¹⁴⁰;

2) grande interesse da parte cuja postura está desconforme à lei em ajustar-se imediatamente *sob a orientação* do Ministério Público¹⁴¹, de modo a evitar futuros problemas e desperdício do investimento feito para corrigir a situação. O único cuidado a tomar, aqui, é evitar que a Instituição acabe se substituindo ao órgão público fiscalizador

¹⁴⁰ Cf. TAC firmado com a Vivo, prestadora de serviço móvel pessoal no Mato Grosso do Sul, no qual, além de se alcançar a maior indenização já paga por uma empresa de telefonia no país (da ordem de R\$ 30 milhões), garantiu-se significativo valor em investimentos (R\$ 50 milhões) e corrigiram-se inúmeras posturas contrárias ao direito consumerista da empresa. Era evidente, durante as negociações, o interesse da empresa em preservar sua imagem junto aos consumidores, pelo que aceitou, ainda que com muita resistência, os termos propostos pelo Ministério Público que, no caso, atuou pelos dois ramos com interesse na causa: federal e estadual.

¹⁴¹ Foi o caso do compromisso de ajustamento de conduta firmado com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul referente à revalidação de diplomas estrangeiros (cf., Anexo IV, adiante). Como o procedimento adotado pela UFMS já vinha sendo questionado pelo Conselho Regional de Medicina e havia grande debate no próprio MEC sobre o assunto, a Universidade suspendeu suas revalidações após a instauração do procedimento administrativo no Ministério Público Federal e a identificação por este de que, de fato, as formalidades mínimas não estavam sendo observadas, inexistindo, como se pensava, acordos internacionais que as dispensassem, como se apurou na instrução. Com o passar do tempo, a UFMS procurou o Ministério Público Federal para dizer de seu interesse em logo readequar-se e continuar a realizar as revalidações – visto que vinha sendo insistentemente procurada por estudantes brasileiros que haviam concluído cursos superiores (medicina, na maioria dos casos) nos países vizinhos: Bolívia, Paraguai e Argentina – e que gostaria de ser orientada em como proceder pelo Ministério Público. Ademais, como a matéria ainda pendia de discussão no MEC, havia interesse em se formalizar uma orientação a ser adotada.

ou regulador, pois isso subverte o funcionamento do Estado e inviabiliza o trabalho próprio do Ministério Público;

3) grande complexidade da questão envolvida, relacionada a conhecimentos não-jurídicos e muito específicos, que, por isso, seriam tratados com muita dificuldade na via judicial, dadas as várias dificuldades para produção da prova (necessariamente por demoradas e plurívocas perícias)¹⁴²;

4) dificuldade de se visualizar com clareza a forma de corrigir a lesão coletiva ou a presença de discricionariedade nessa identificação, circunstâncias que se evidenciam quando não se viabiliza algum pedido específico a ser formulado em eventual inicial;

5) vários “atores” com interesses conflitantes, muitos deles possíveis réus, e de difícil composição em uma lide judicial, demandando exaustivas negociações e composições mútuas, sendo interessante registrar por escrito o resultado dessas negociações e possibilitar em juízo a execução das obrigações de fazer pactuadas¹⁴³, vantagens do TAC;

¹⁴²Cf., no Anexo VI, disponível na intranet da PFDC, TAC tomado pelo Ministério Público Federal dos administradores do Hospital Santa Casa de Campo Grande, criando mecanismos para garantir gestão transparente, profissional e democrática dos vultosos recursos do SUS recebidos pelo hospital (da ordem de R\$ 4 milhões/mês), no intuito de solucionar crises cíclicas nele ocorrentes em virtude de dificuldades financeiras ocasionadas por má-gestão dos recursos (não necessariamente caracterizadora de ato de improbidade). O compromisso foi cumprido por cerca de 6 meses e, quando descumprido pela direção do hospital, ocasionou nova crise que culminou na requisição de seus bens e serviços pelo poder público – secretarias municipal e estadual de Saúde e Ministério (Lei n. 8.080, art. 15, XIII) –, recomendada pelo Ministério Público Federal, Estadual e do Trabalho. O exemplo serve para demonstrar também que o compromisso é, muitas vezes, a última medida antes de uma atuação mais enérgica e agressiva do Ministério Público, postura que deve sempre ser adotada quando de seu descumprimento, para evitar a desmoralização do instrumento.

¹⁴³Essa circunstância também se verificou na situação referida da Santa Casa de Campo Grande, tendo em vista que os vários trabalhadores do hospital, especialmente os integrantes do corpo clínico, inviabilizavam seu funcionamento mediante constantes paralisações decorrentes de falta de pagamento e outras falhas administrativas que comprometiam suas condições de trabalho. Seria impossível qualquer composição – inclusive judicial – que solucionasse a questão sem a participação ativa desses atores. Prova disso foi a ineficácia das ordens judiciais determinando a volta ao trabalho dos médicos, os quais faziam de tudo para não serem intimados ou encontrados.

6) dificuldade de garantir a efetividade da lei ou da decisão judicial por falta de mecanismos eficazes de fiscalização e/ou sanção¹⁴⁴, que podem ser acordados no TAC.

Interessante ressaltar que o compromisso de ajustamento de conduta, não obstante o nome legal que mereceu, pode também ser utilizado não propriamente para *ajustar* uma *conduta* que está em desconformidade com a lei, mas para equacionar grave situação em que direitos coletivos estejam sendo desatendidos ou violados sem que se possa identificar exatamente *qual a conduta* contrária à lei ou, mais especificamente, quais as causas e as responsabilidades desse descumprimento. Várias das circunstâncias anteriores poderiam se enquadrar nessa situação, valendo citar o compromisso firmado com a Santa Casa de Campo Grande (v. nota 125).

Descabe TAC em sede de improbidade administrativa, tendo em vista a vedação de transação em juízo prevista no art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992¹⁴⁵, ao menos no que se refere aos agentes ímprobos, não se descartando a possibilidade de firmar compromisso com o ente ou órgão no qual trabalham para corrigir práticas futuras. Isso, todavia, não isenta os ímprobos de responsabilização pelos atos já cometidos.

5.2 A negociação

Este Manual não comporta a pretensão de trazer todos os elementos a serem considerados em uma negociação. Um, todavia, merece especial referência: não há negociação sem confiabilidade.

¹⁴⁴ Cf., no Anexo VI, disponível na intranet da PFDC, TAC com os supermercados para viabilizar a precificação obtida por ordem judicial, mas de difícil implementação, dada a falta de estrutura do MP, do Poder Judiciário e do Procon para fiscalizar o cumprimento da ordem. Viabilizou-se, pelo TAC, um sistema de fiscalização sob a responsabilidade de associação de defesa dos consumidores, remunerado pelos supermercados. Infelizmente, a edição da Lei n. 10.962/2004 terminou desautorizando a solução pactuada, pois a superveniência de lei dispensando a etiquetagem estava prevista no compromisso como causa de liberação da obrigação, razão pela qual ele teve apenas dois meses de vigência e funcionamento efetivo.

¹⁴⁵ Foi o entendimento consolidado no VI Encontro Nacional dos Procuradores que atuam nas áreas de atribuição da 5ª CCR (Conclusão 2 do Roteiro para Padronização dos Instrumentos de Atuação – Ropia).

É preciso que ambas as partes “deponham suas armas” de fato e conduzam-se com absoluta boa-fé em todo o processo de negociação. De parte do Ministério Público deve ainda ficar muito claro, desde o início, o que é negociável e o que não é, de modo a evitar perda de tempo de todos. Ademais, qualquer tentativa do membro do Ministério Público ou do infrator-interessado de lograr o outro, seja incluindo cláusula dúbia ou maliciosa, destinada a desfazer-se do espírito do compromisso e ser arditosamente utilizada, depois da assinatura, para fins não acordados, seja omitindo informação relevante para a negociação, tende a inviabilizá-la como decorrência da falta de confiança entre as partes.

O mesmo se exige quando do cumprimento do compromisso, descabendo ao Ministério Público ajuizar ações incompatíveis com o acordado no TAC e ao infrator-interessado deixar de dar cumprimento ao compromisso. Causa enorme satisfação observar que, por via de regra, os compromissários depositam espontaneamente grande confiança na Instituição. Importa preservar essa confiança, ainda que, para isso, seja necessário interromper a negociação e discutir judicialmente a questão diante da impossibilidade de se chegar a um acordo satisfatório para ambas as partes.

5.3 Cuidados específicos e orientações das Câmaras e da PFDC

O art. 21 da Resolução n. 87/2006 estabelece que o compromisso de ajustamento de conduta deverá conter: o nome e qualificação do responsável, a descrição das obrigações assumidas, o prazo para cumprimento das obrigações os fundamentos de fato e de direito e a previsão de multa cominatória no caso de descumprimento¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Quanto à exigência de previsão de multa, importa considerar que a exigência do § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985 (LACP) é de cominações, não necessariamente multa. Nesse sentido, vale ressaltar o entendimento consolidado no VIII Encontro Nacional da 5ª CCR (enunciado n. 5): “OV do art. 21 [da Res. 87] não impede que opte o procurador por outra espécie de cominação se mais eficaz a garantir a efetividade do compromisso”. Quanto à multa vale ressaltar que, se por qualquer razão não for fixada no compromisso, sua falta não deve anulá-lo, podendo ser requerida em juízo a teor do que dispõe o § 4º do art. 84 do CDC, aplicável à LACP por força do art. 21 desta.

Dois outros cuidados são relevantes:

- todas as obrigações discriminadas de forma clara, específica e objetiva, inclusive quanto ao tempo e modo de cumprimento, porquanto, como título executivo, o compromisso deve ser líquido e certo para ser exigível;
- formas de fiscalização e/ou acompanhamento do seu cumprimento (envio de relatórios, realização de vistorias periódicas a cargo do Ministério Público ou de quem ele indicar etc.).

Os “considerandos”, equivale dizer, os fundamentos do TAC, são bastante importantes para registro das razões fáticas e da base jurídica do termo; entretanto, por não constituírem obrigações, não são imprescindíveis à sua efetividade, servindo mais facilmente como objeto de negociação, já que muitas vezes o interessado-infrator resiste em assumir explicitamente sua culpa ou outras circunstâncias nos considerandos, preocupado com sua imagem ou futuros desdobramentos. Nada obsta a exclusão desses considerandos, desde que as obrigações respectivas permaneçam, visto que eles não têm nenhuma importância para a exigibilidade do compromisso, valendo sua condição de título executivo apenas quanto às obrigações que estabelece. **A Resolução n. 87 exige (§ 1º do art. 21), entretanto, expressa motivação quanto à adequação das obrigações, dos prazos e das condições estipuladas no compromisso, o que poderá constar não necessariamente dos “considerandos”, mas de um despacho nos autos do inquérito civil.**

Da mesma forma que as petições iniciais, recursos, recomendações e outras peças de relevância, impende encaminhar cópia eletrônica do compromisso às Câmaras e à PFDC para registro nos bancos de dados institucionais.

Questão bastante polêmica diz com a *necessidade de submissão do compromisso, prévia ou posteriormente à sua assinatura, à Câmara respectiva ou à PFDC*, matéria que tem sido objeto de vários e intensos debates institucionais e mesmo de orientações dos órgão superiores.

Desde o início de 2003, a 4ª CCR já recomenda aos membros que atuam na área que submetam os termos à apreciação da Câma-

ra, para homologação, *previamente à sua assinatura*^{147 e 148}, mesmo nos compromissos firmados em sede de ações judiciais, demonstrando expressamente preocupação da Câmara com a homologação judicial sem que a matéria tenha sido analisada pelo colegiado.

A 5ª CCR entendeu expressamente possuir competência revisional quanto a compromissos firmados em procedimentos administrativos ou inquéritos civis, condicionando sua eficácia à comunicação à Câmara e sua validade à aprovação pelo colegiado. Quanto aos compromissos celebrados em juízo, entendeu que a apreciação prévia da Câmara se faz necessária apenas quando o objeto em lide possuir uma abrangência nacional, em atenção à unidade da atuação ministerial¹⁴⁹.

Já a PFDC, em atenção às conclusões extraídas do X ENPDCs, ressaltou a importância de, quando se tratar de TACs que estabelecem obrigações de *âmbito nacional* aos compromissários ou naqueles em que forem *extrapolados os limites de atribuição do membro ou, ainda, quando puderem interferir em procedimentos ou ações de responsabilidade de outros membros da Instituição*, o(a) procurador(a) compromitente dar notícia à PFDC antes da publicação desses termos, de modo a permitir um diálogo prévio com outros órgãos do Ministério Público para opinarem sobre ele (Resolução n. 07).

A discussão se dá à margem da lei, visto que não há previsão legal específica tratando da matéria, exceto as que obrigam que o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento administrativo seja levado à apreciação da Câmara ou da PFDC para homologação. E, como a finalidade de um compromisso é equacionar alguma lesão coletiva que deve ser objeto de PA ou IC (se já não estiver ajuizada),

¹⁴⁷ Cf. Ofício Circular n. 001/2003, cujo texto se encontra transcrito no Anexo V, disponível na intranet da PFDC.

¹⁴⁸ No Ofício Circular n. 02/2003, a 4ª CCR explicitamente registrou que não homologaria TACs que tivessem por objeto regularizar construções em áreas de preservação permanente, sem que tenha sido demonstrada a impossibilidade técnica de recuperação do dano ambiental.

¹⁴⁹ Cf. itens 2 e 5 do Roteiro para Padronização dos Instrumentos de Atuação, cujo inteiro teor encontra-se no Anexo III, adiante, merecendo transcrição apenas o seguinte trecho: “Os TACs devem ser comunicados, quando celebrados em PA e IC, irradiando efeitos desde então, e ficam condicionados à aprovação pela 5ª CCR”.

caso efetivamente cumprido, ensejará a promoção de arquivamento, cabendo, por ocasião deste, apreciação da respectiva Câmara ou da PFDC¹⁵⁰. Exatamente nesse sentido a escorreita disciplina dada no art. 21 da Resolução n. 87/2006, especificamente nos §§ 4º, 5º, 6º e 8º. Vê-se da leitura desses dispositivos que a *comunicação* à Câmara ou à PFDC dá-se após *firmado* o compromisso (§ 5º), que é eficaz desde sua celebração (§ 4º), cabendo ao órgão do Ministério Público que o assinou fiscalizar sua execução (§ 6º) e, após cumpridas as suas disposições, promover o arquivamento do respectivo procedimento administrativo ou inquérito civil respectivo, remetendo-o à Câmara ou à PFDC¹⁵¹ para homologação (§ 8º). Essa é a solução que mais se coaduna com o sistema legal, sem que fique o membro oficiante imune de qualquer fiscalização, o que é positivo e mesmo necessário tanto para a proteção da indisponibilidade desse membro sobre os direitos e interesses coletivos, quanto para garantir um mínimo de unidade na atuação da Instituição em tutela coletiva extraprocessual.

O principal, talvez único, inconveniente desse entendimento está na possibilidade de o compromissário sujeitar-se à incômoda situação de, após assinado e cumprido o TAC, muitas vezes com significativo dispêndio de recursos e consolidação de situações fáticas irreversíveis, ver negada a homologação de arquivamento ao procedimento ou ao inquérito civil, devendo sujeitar-se a assumir novas obrigações ou, diante da negativa, ter contra si o ajuizamento da ação que procurava evitar. Trata-se de uma decorrência da indisponibilidade dos direitos e interesses coletivos defendidos pelo membro do Ministério Público que toma o compromisso, havendo várias maneiras de atenuar ou eliminar tal inconveniente, certamente menor do que os vários que poderiam advir da obrigação de submissão prévia¹⁵² que, ademais, não é prevista em lei, como registrado.

¹⁵⁰ Nesse sentido a Resolução n. 08 do X ENPDCs: “O TAC, depois de assinado e verificado seu cumprimento, será arquivado (rectius ensejará o arquivamento do respectivo IC ou PA) pelo PDC e esse arquivamento deve ser levado à homologação da PFDC”.

¹⁵¹ Muito embora na versão publicada da Resolução n. 87/2006 constem a referência ao encaminhamento ao Conselho Superior, a remissão ao art. 17, § 3º (que estabelece o procedimento do arquivamento perante as Câmaras e a PFDC), evidencia tratar-se de evidente erro material.

¹⁵² Além de todas as dificuldades advindas para uma negociação da inclusão de terceiros (os integrantes da Câmara) que não acompanham todo o seu desenvolvimento, vale referir

A primeira está na edição, pelas Câmaras e pela PFDC, de enunciados com as principais orientações a serem seguidas pelos órgãos de execução na tomada de compromissos de ajustamento dos interessados, de modo a predefinir as disposições que se negarão a homologar, como nos exemplos antes citados estabelecidos pela 4ª CCR quanto à regularização de construções em áreas de preservação permanente sem a demonstração técnica da impossibilidade de recuperação ambiental. Desde que se assegure ampla divulgação desses enunciados nas respectivas páginas de *Internet*, em encontros e por comunicação escrita oficial, tanto membros como advogados diligentes poderão, com antecedência, saber que um ajuste em desacordo com tais orientações muito provavelmente não será homologado.

Convém, outrossim, que o membro comprometente avise o compromissário da necessidade de submeter a futura promoção de arquivamento à apreciação de órgão superior, preferencialmente fazendo constar tal informação da própria cláusula que, no compromisso, tratar do assunto. Dessa forma, garante-se a necessária transparência e previnem-se surpresas desagradáveis. Pode-se, inclusive, de forma excepcional, prever que algumas obrigações não relacionadas à urgente proteção do bem coletivo defendido, mas relacionadas, por exemplo, a uma eventual indenização, fiquem sujeitas à condição suspensiva da homologação.

Contudo, nada será tão eficiente quanto um contato prévio e informal (por telefone ou correspondência eletrônica) do membro oficiante com o corpo técnico ou, mais aconselhável, com um ou alguns dos integrantes da Câmara ou com a PFDC, especialmente nos compromissos de maior relevância ou de repercussão nacional¹⁵³, no intuito de obter as informações necessárias sobre o entendimento desses órgãos superiores, bem como colher valiosas sugestões e prevenir futuras negativas de homologação¹⁵⁴. A informalidade desse

os significativos e inevitáveis atrasos para a assinatura do TAC (devido a sobrecarga que se criaria nas Câmaras e na PFDC) e os prejuízos daí advindos para a efetividade do direito, que seria postergada, bem como os malefícios de se formalizar uma técnica que tem justamente na dinâmica e na informalidade sua principal vantagem.

¹⁵³ Nesse sentido, o enunciado n. 6 do VIII Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão: “*Em se tratando de compromisso de âmbito nacional impende, antes de firmá-lo, que o membro oficiante consulte a Câmara*”.

¹⁵⁴ Assim procedeu o elaborador deste Manual quando da negociação relativa a compromisso de ajustamento de conduta firmado com os supermercados em Campo Grande. Não obstante

contato deve, contudo, ser preservada, não apenas em razão da celeridade que essas negociações normalmente impõem, mas também pela liberdade que permite para a transmissão das impressões do membro oficiante, que participa diretamente de toda a negociação, sobre os argumentos e a disposição dos compromissários, bem como em relação às peculiaridades do problema e chances de êxito de uma eventual demanda judicial.

Se, não obstante todos esses cuidados, for futuramente negada a homologação do arquivamento do inquérito ou procedimento em que foi tomado o compromisso, o compromissário não será surpreendido se tiver sido adotada a cautela antes referida de fazer constar do próprio termo a advertência da possibilidade. Poderá o compromissário, inclusive, utilizar em sua eventual defesa judicial sua disposição em assinar e cumprir integralmente o TAC. Trata-se, como dito acima, de uma inevitável conseqüência da indisponibilidade dos direitos ou interesses coletivos pelo membro que toma o compromisso.

Outra é a solução quando o compromisso é firmado nos autos de uma ação judicial e, por isso, submetido à homologação do juiz. Nesse caso, *data venia* ao entendimento consolidado pela 4ª CCR, não é cabível a submissão prévia ou posterior à Câmara do compromisso de ajustamento de conduta. **Além de não prevista em lei, essa exigência confronta com a Resolução n. 87/2006 do CSMPF (art. 20, parágrafo único). Nesse caso, a indisponibilidade da tutela coletiva fica resguardada pela atuação do Poder Judiciário.**

Por fim, importa consignar que a Resolução n. 87/2006 previu a publicação, no diário oficial, do extrato do compromisso de ajusta-

o seu âmbito estar previsto para ser local – e assim recomendou a Câmara –, a matéria era de interesse nacional, pois há procedimentos e processos em todo o país sobre o assunto. O contato com a 3ª CCR deu-se presencialmente, aproveitando o subscritor viagem que fizera a Brasília, coincidente com a reunião do colegiado, e foi extremamente proveitoso, devido às valiosas dicas apresentadas pelos seus integrantes, considerando suas experiências. Por outro lado, foi curiosamente interessante a repercussão, para os futuros compromissários, da reunião em Brasília, visto que a existência de um órgão superior que me “impedia” de fazer muitas concessões, permitiu-me um endurecimento na negociação, com inequívocas vantagens para os consumidores. Experiência similar verificou-se quando da elaboração de TAC com a ANAC e a INFRAERO sobre os procedimentos referentes à reforma da pista principal de Congonhas e a proteção do direito à informação do consumidor, tendo sido valiosíssimas as sugestões e o constante acompanhamento do coordenador da 3ª Câmara, o Subprocurador-Geral Aurélio Veiga Rios.

mento de conduta (art. 16, § 1º, I), a ser solicitada pelo membro que tomou o compromisso à respectiva Câmara ou à PFDC, devendo o mesmo ser publicado também no portal eletrônico do Ministério Público Federal. Tratando-se de TAC afeto à matéria da 4ª CCR, a solicitação de sua publicação no *DOU* deverá seguir as orientações previstas no Ofício Circular n. 04/2004, de 20.5.2004 (constante do Anexo V, disponível na *intranet* da 4ª CCR).

Sítios interessantes

Saúde

Biblioteca virtual do Ministério da Saúde

<www.saude.gov.br/biblioteca>

Possibilita o acesso a amplo acervo legislativo, de portarias e periódicos.

Confederação Nacional de Saúde

<www.cns.org.br>

Hospitais, estabelecimentos e serviços, contendo ampla informação sobre tabelas do Sistema Único de Saúde, legislação, notícias e outros.

Conselho Federal de Medicina

<www.cfm.org.br>

Disponibiliza pareceres, resoluções, jurisprudência e informações sobre a atividade médica.

Fundo Nacional da Saúde

<www.fns.saude.gov.br>

Gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), que possibilita a consulta de repasses de verbas da saúde aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Instituto de Direito Sanitário Aplicado – IDISA

<www.idisa.org.br>

Disponibiliza acesso a doutrinas, legislação, artigos e jurisprudência sobre a área de saúde.

Ministério da Saúde

<www.saude.gov.br>

Disponibiliza acesso a informações sobre portarias, programas, acesso a repasses, convênios, informações de saúde, artigos etc.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS

<<http://siops.datasus.gov.br>>

Acesso a informações sobre as receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde das três esferas de governo e, também, sobre o efetivo cumprimento da EC n. 29.

Sistema Nacional de Auditoria

<<http://sna.saude.gov.br>>

Contém a maior parte de toda a normatização do Sistema Único de Saúde, detalhado por temas.

Ouvidoria do Sistema Único de Saúde

<<http://dtr2001.saude.gov.br/ouvidoria>>

Sítio para reclamações e denúncias, bem como para acesso das informações existentes nas cartas-denúncias do SUS.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA <www.anvisa.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, artigos, pareceres relacionados à vigilância sanitária.

Patrimônio Público

Tesouro Nacional

<www.stn.fazenda.gov.br>

Disponibiliza informações sobre a legislação pertinente à lei de responsabilidade fiscal, acesso dos repasses de receitas federais para os demais entes federados,

bem como acompanhamento da parcela das receitas federais arrecadadas pela União e repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Tribunal de Contas da União

<www.tcu.gov.br>

Possibilita amplo acesso à informações sobre decisões, acórdãos e análise das contas governamentais.

Educação

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundescola e Fundo de Valorização do Magistério – Fundef

<www.mec.gov.br/sef/fundef>

Disponibiliza informações sobre a legislação, dados sobre o repasse de recursos, dúvidas frequentes etc.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

<www.fnde.gov.br>

Permite amplo acesso aos programas do governo, legislação, dados etc.

Ministério da Educação

<www.mec.gov.br>

Permite amplo acesso a informações sobre os programas governamentais, normatização específica sobre programas governamentais, legislação etc.

Educação Superior – Cursos e Instituições

<www.educacaosuperior.inep.gov.br>

Permite amplo acesso a informações sobre a normatização específica sobre educação superior.

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC

<<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br>>

No espaço destinado ao respectivo grupo de trabalho, disponibiliza informações sobre portarias, componentes, atas, comissões, legislação, doutrina, diversos etc.

Meio Ambiente e Cultura

Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente – Abrampa

<www.abrampa.org.br>

Disponibiliza inúmeras informações sobre a atuação do Ministério Público, assim como um interessante instrumento de pesquisa jurisprudencial, ACPs, legislação, doutrinas etc.

Agência Nacional de Águas

<www.ana.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, portarias, artigos, programas governamentais etc.

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama

<www.ibama.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, programas governamentais, normatização, endereços das regionais, dados sobre a fiscalização etc.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan

<www.iphan.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, dados sobre bens tombados, sítios arqueológicos e urbanos etc.

Ministério da Cultura

<www.minc.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, programas etc.

Ministério do Meio Ambiente

<www.mma.gov.br>

Disponibiliza informações sobre legislação, dados sobre fauna e flora, programas governamentais etc.

Fundo Federal dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei n. 7.347/1985 e Lei n. 9.008/1995)

Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

<www.mj.gov.br/cfdd>

Contém informações sobre a estrutura e a composição do Conselho (no qual o Ministério Público Federal tem assento); disponibiliza a íntegra de todas as normas reguladoras do FDDD; contém orientações e formulários para apresentação de projetos e prestações de contas do e para o Fundo.

Orientações para inserção de peças nos bancos de dados da PGR

Base de dados de Manifestação de Inteiro Teor do MPF*

Orientações Gerais

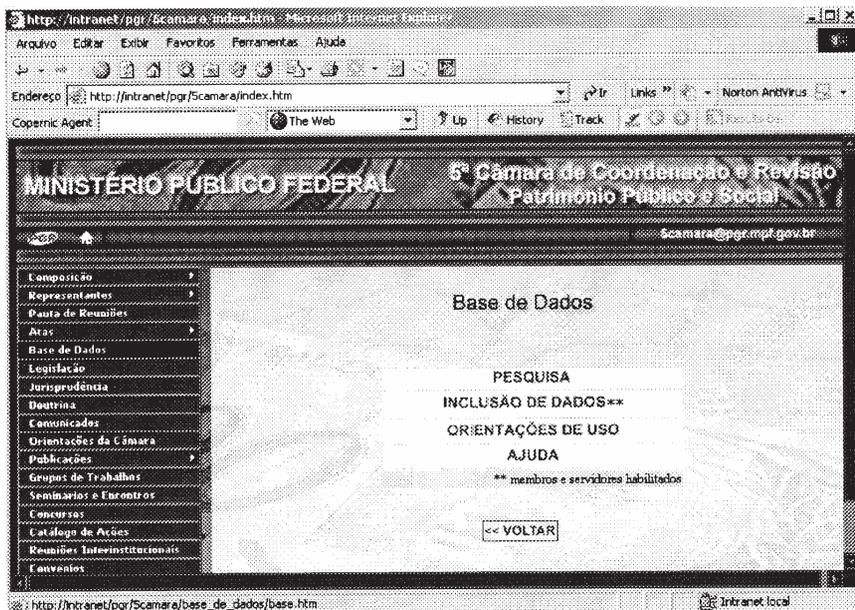
Seguem algumas orientações para acesso à Base de Dados por intermédio da página da 5ª Câmara na Intranet Nacional do MPF. Esclarecemos que o banco de dados ainda se encontra com algumas rotinas em desenvolvimento objetivando introduzir aperfeiçoamentos e itens de segurança.

Todos os documentos que forem incluídos na Base de Dados independem das rotinas em desenvolvimento e são considerados definitivos.

* PFDC está integrada à Base de dados de Manifestação de Inteiro Teor do MPF. O acesso pode ser feito pela página da PFDC na Intranet.

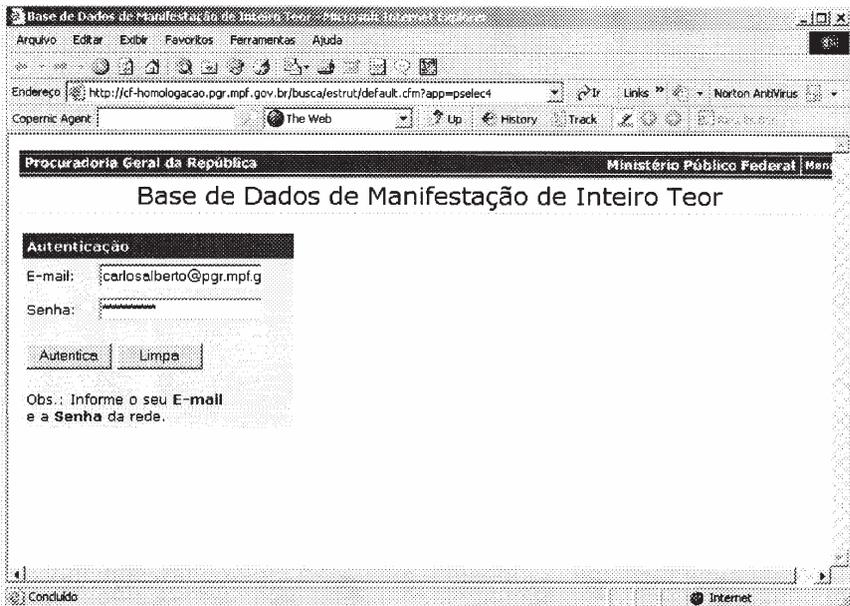
1 Acesso à base de dados

Página de acesso à Base de Dados para inclusão de dados e pesquisa de documentos.



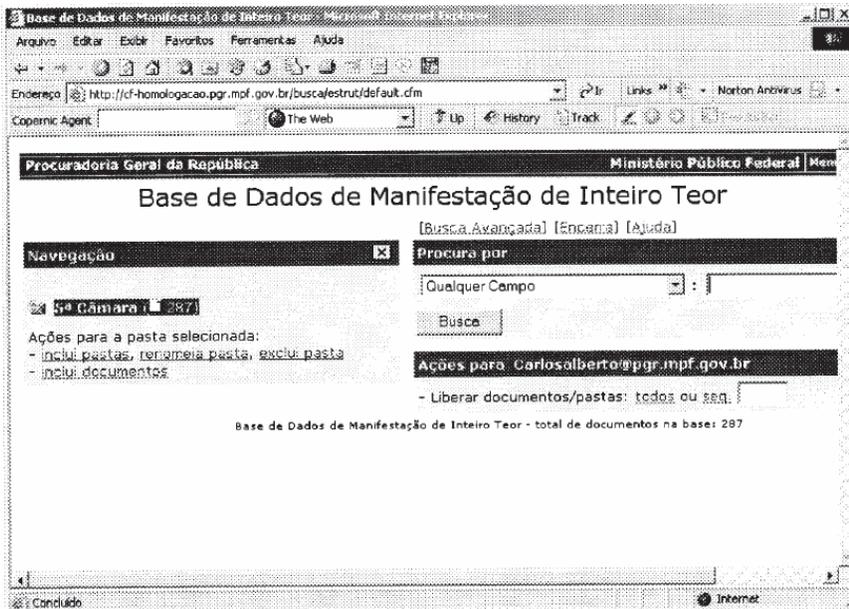
2 Dados do operador para autenticação na inclusão de documentos

Na tela da página anterior, acionar “Inclusão de dados”. Surge uma nova tela solicitando o e-mail completo e a senha de rede (aquela informada no início da seção de abertura do computador, que nem sempre é a mesma do e-mail). Após, acionar o botão “Autentica”.



3 Página principal para inclusão de dados

Somente podem efetuar a inclusão de documentos os operadores habilitados. Os membros são usuários naturais e serão habilitados no momento em que fizerem a solicitação à 5ª Câmara. Os servidores também poderão ser habilitados, desde que solicitado por um membro.



Inclusão de documento

Na tela anterior, na parte inferior, acionar o botão “Inclui documentos”. A seguir, informar os dados de cada um dos campos, conforme solicitado. De início, verificar se a pasta selecionada é realmente aquela em que se deseja inserir o documento. Se afirmativo, assinalar o campo “Sim”, marcando com um clique (quando o acesso for pela página da 5ª Câmara, a pasta “default” será a da Câmara). O número do documento deve ser aquele do processo, do procedimento

administrativo ou do próprio documento, como é o caso dos ofícios; no “Tipo do Documento” será apresentada uma lista para escolha do nome que o identifique; no campo “Autor”, incluir o nome ou os nomes dos autores; no campo “Unidade”, selecionar o órgão do MPF; no campo “Ementa/Palavras-chave”, redigir o texto do objeto de que trata o documento ou simplesmente copiar trecho do arquivo que melhor exprima o seu resumo (selecionar e copiar no Word e incluir na tela com o comando “Ctrl + V”). Finalmente, ativando o botão “Procurar”, localize o endereço do arquivo eletrônico a ser inserido e o seleccione.

Base de Dados de Manifestação de Inteiro Teor

Documento a ser inserido em 5ª Câmara

5ª Câmara

Confirma inclusão do documento na pasta acima? Sim
(caso contrário, ENCERRE a inclusão e escolha a pasta no painel de navegação)

Tipo do Documento
Escolha o tipo do documento

Número

Data

Autor

Unidade
Informe a unidade

Ementa/Palavras Chaves

Arquivo a anexar

Procurar...

Inserir Limpa Encerra

Concluído Internet

4 Tela de inclusão preenchida

A tela abaixo contempla as informações completas de um documento a ser incluído na Base de Dados. Ao acionar o botão “Inserir”, o sistema realiza uma série de rotinas, culminando com as seqüências visualizadas na tela do item 6, seguinte.

Base de Dados de Manifestação de Interesse

Confirma inclusão do documento na pasta acima? Sim
(caso contrário, ENCERRE a inclusão e escolha a pasta no painel de navegação)

Tipo do Documento
Ação Civil Pública

Número
2003.61.05.007129-6

Data
27/08/2003

Autor
Caroline de Gusmão Furtado, Delten Martinazzo Dallagnol, J

Unidade
PRM-CAMPINAS

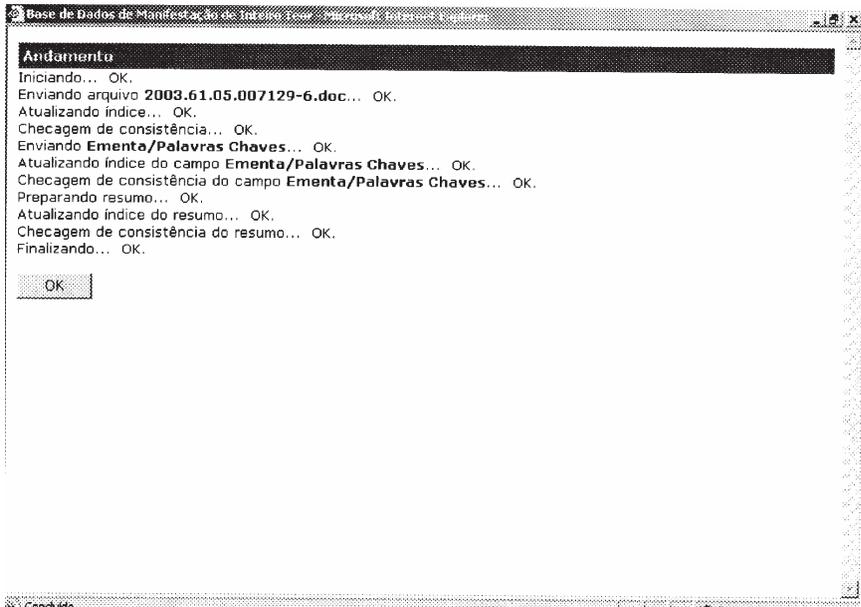
Ementa/Palavras Chaves
Ação Civil Pública com pedido de Tutela Antecipada.
Refinaria Planalto - Petróleo
Brasileiro S/A - REPLAN. Provisionar livros/registros contábeis.
Retenção/recolhimento do CIDE -

Arquivo a anexar
C:\Arqs\Base de dados\2003.61.05.007129-6.doc

Concluído Internet

5 Confirmação de inclusão

Chegado a este ponto, o documento foi corretamente incluído. Ao acionar “OK”, o documento já estará disponível para consultas na Base de Dados e o sistema retorna para a tela de nova inclusão. Caso não tenha mais documento para inclusão, acionar o botão “Encerra” e retornar à tela principal.

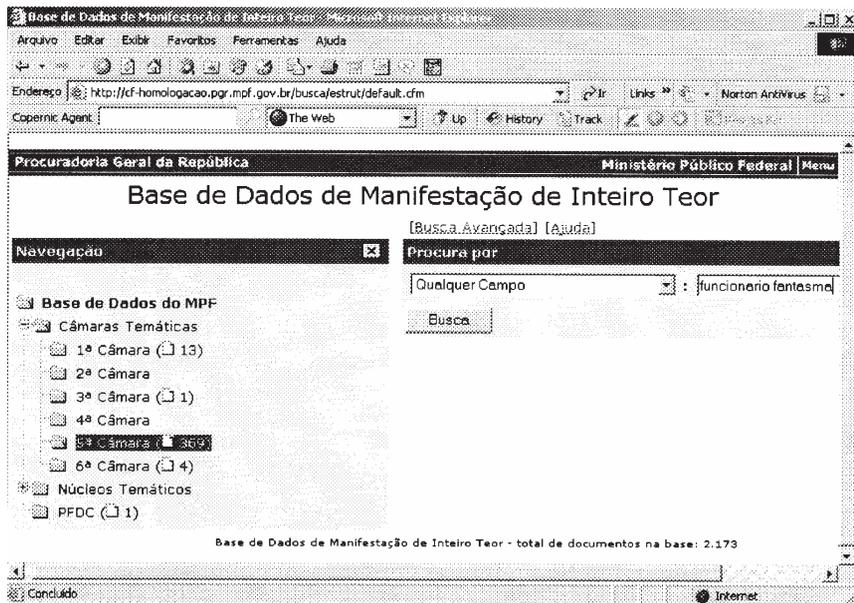


6 Pesquisa

A pesquisa está liberada para todos os usuários da Intranet Nacional que estejam “logados” na Rede, não havendo, portanto, necessidade de qualquer outra habilitação.

Obedece à hierarquia da árvore de diretórios que formam a Base de Dados. Por isso, primeiro selecione a área a ser pesquisada: por exemplo, “Câmaras Temáticas” inclui os documentos relativos a todas as Câmaras; “PFDC”, apenas os da área da PFDC.

A consulta pode ser feita por “Qualquer Campo” ou por um outro campo específico a ser escolhido no início da pesquisa. Informar a palavra-chave da busca ou qualquer outra informação que identifique o documento. Existe a possibilidade de refinamento da pesquisa em “Busca Avançada” (seguem os mesmos critérios de busca do STJ, com o aperfeiçoamento de que não requer termo indexado). No exemplo, busquemos pela frase “funcionario fantasma” (sem acentuação) para recuperar o documento. Obs.: a recuperação de texto, por enquanto, ocorre literalmente como foi escrito, com ou sem acentuação.



7 Recuperação de documento de inteiro teor

A tela de recuperação de documentos mostra o nível da árvore em que se realizou a pesquisa (no caso, estamos no terceiro nível, apenas dentro da 5ª Câmara). A ementa está na forma sintética. Se a informação não for suficiente, é possível a sua expansão, acionando “leia mais”, como se vê na tela do item 9, seguinte.

Procuradoria Geral da República Ministério Público Federal | Menu

Procura em:
 Base de Dados do MPF
 Câmaras Temáticas
 5ª Câmara
 e subpastas

Procura por: {funcionario fantasma}[Qualquer Campo]
 Único registro encontrado (0,05% de 2.173 documentos na base).

1 42.141.000

Pasta: Base de Dados do MPF.Câmaras Temáticas.5ª Câmara

<p>Ação Civil Nº 08107.000703/99-10</p> <p>Autor: Alexandre Espinosa Bravo Barbosa e Elisandra de Oliveira Olímpio</p>	<p>Ementa/Palavras Chaves: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNCIONARIO FANTASMA. FUNÇÃO COMISSIONADA. NOE MEAÇÃO DE PARENTES. LEI 9.421/96. VIOLAÇÃO AOS DEVERES DE HONESTIDADE, IMPARCIALIDADE, LEALDADE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE IMPROBIDAD ...</p> <p style="text-align: center;">leia mais</p>
---	---

Inteiro Teor [aoimprobtrt.doc](#) (textual, 26/08/2004 09:24:23):
 Exm.º Sr. Dr. Juiz Federal da Vara da Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo. Ref. PA/MPF/PR-ES n.º 08107.000703/99-10 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos Procuradores da República que esta subscrevem, vem, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, art. 6º, VII, letra "b" e inciso XIV, letra "F" da Lei Comple...

8 Ementa expandida

Acionar “leia mais”, logo após o texto sintético da ementa. Em princípio, não há limite para o tamanho da ementa/palavras-chave. Obs.: para ampliar a área da tela do computador, acionar “F11”.

The screenshot displays a web interface for the Procuradoria Geral da República. At the top, there is a navigation bar with the text "Procuradoria Geral da República" and "Ministério Público Federal | Menu". Below this, a search bar shows the query "Procura por: {funcionario fantasma}[Qualquer Campo]" and the result "Único registro encontrado (0,05% de 2.173 documentos na base)".

The search results are filtered by "Câmaras Temáticas" and "5ª Câmara e subpastas". The results list shows one entry:

- 1** Pasta: Base de Dados do MPF.Câmaras Temáticas.5ª Câmara

Below the list, there are buttons for "Refina Busca" and "Nova Busca". The details for the selected item are as follows:

- volta**
- Ação Civil**
Nº 08107.000703/99-10
- Autor**
Alexandre Espinosa Bravo Barbosa e Elisandra de Oliveira Olímpio
- Unidade**
PR/ES
- Ementa/Palavras Chaves**
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNCIONARIO FANTASMA. FUNÇÃO COMISSIONADA. NOEMEAÇÃO DE PARENTES. LEI 9.421/96. VIOLAÇÃO AOS DEVERES DE HONESTIDADE, IMPARCIALIDADE, LEALDADE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

The "Inteiro Teor" section shows the document title "apimprobtrt.doc" (textual, 26/08/2004 09:24:23) and the text: "Exm.º Sr. Dr. Juiz Federal da Vara da Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo. Ref. PA/MPF/PR-ES n.º 08107.000703/99-10 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos Procuradores da República que esta subscrevem, vem, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, art. 6º, VII, letra "b" e inciso XIV, letra "f" da Lei Comple...".

At the bottom, there are buttons for "Refina Busca" and "Nova Busca", and a performance summary: "Tempo total de processamento da página: < 1 seg. - Servidor de Aplicações: < 1 seg. - Banco de Dados: < 1 seg."

9 Inteiro teor do documento

Basta dar um clique no título do documento em destaque na parte inferior da tela. Levará alguns segundos a carga de inteiro teor, que será recuperado pelo mesmo editor de origem (Word, Acrobat, Excel ou outro aplicativo). As telas intermediárias informarão a etapa do processo de edição do documento. Dependendo da segurança da rede, poderá surgir uma tela para confirmar “Abrir” ou “Salvar” o documento. Se houver interesse apenas de leitura, basta confirmar “Abrir”.

Exm.º Sr. Dr. Juiz Federal da Vara da Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo.

Ref. PA/MPF/PR-ES n.º 08107.000703/99-10

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República que esta subscrevem, vem, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, art. 6.º, VII, letra "b" e inciso XIV, letra "F" da Lei Complementar n.º 75/93, Lei n.º 7.347/85 c/c a Lei n.º 8.429/92, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de responsabilização por atos de improbidade administrativa em face de **DANIELLE MONJARDIM CALAZANS**, brasileira, casada, portadora da CI n.º 08010789-9 e do CPF n.º 013.345.917-92, residente na Ilha da Gigóia, 23, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ e **HÉLIO MÁRIO DE ARRUDA**, brasileiro, casado, Juiz do

Eventuais dúvidas nos procedimentos de inclusão alteração, exclusão ou pesquisa de documentos poderão ser esclarecidas pela Assessoria da 5ª Câmara no telefone (61) 3031-6071 e *e-mail* <coordenadora5camara@pgr.mpf.gov.br>.

A Secretaria de Informática vem prestando todo o apoio técnico no desenvolvimento e adaptação dos aplicativos, segundo as sugestões e indicativos apontados pelos Membros do MPF, e também da assessoria, que estão participando da etapa de implantação da Base de Dados.

Contribuições para o aperfeiçoamento e melhorias são esperadas e bem-vindas.

Base de dados de pesquisa em documentos de inteiro teor

Tipos de documentos a serem inseridos pelos procuradores/servidores

Manual de ajuda à inserção de informações no Banco de Dados

Ação cautelar civil: ação preparatória ou incidental, protocolada na Justiça, visando prevenir direitos. Ex.: ação visando a indisponibilidade de bens do agente ímprobo; ação visando o afastamento do cargo para não-obstrução da fase instrutória.

Ação cautelar penal: todas as ações protocoladas na Justiça, preparatórias e incidentais, na defesa do bem jurídico penal. Ex.: ação de busca e apreensão de documentos e bens.

Ação civil diversa: todas as ações civis protocoladas na Justiça, que não se enquadrem nas opções expressamente nominadas. Ex.: ação de dissolução de sociedade criminosa.

Ação civil pública: ação protocolada na Justiça, interposta na defesa dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis. Ex.: defesa do patrimônio público e da probidade administrativa.

Ação penal: são denúncias de crimes protocoladas na Justiça. Ex.: oferecimento de denúncia por evasão de divisas.

Ação rescisória: todas as ações judiciais baseadas no art. 485 do CPC, protocoladas na Justiça. Ex.: ação rescisória visando anular desapropriação.

Ata: resumo das deliberações ocorridas nas reuniões das Câmaras ou PFDC.

Ata diversa: registro das ocorrências verificadas e resoluções tomadas numa reunião ou audiência pública. Ex.: ata de audiência pública.

Contra-razões de recurso: alegações escritas contrapondo-se a recurso. Ex.: contra-razões de recurso extraordinário.

Decisão da Câmara: deliberação pelo colegiado encimada por ementa e acompanhada do voto da Relatora ou Relator que fundamentou a decisão e dos eventuais votos dos demais membros, salvo outro entendimento adotado pelo colegiado respectivo.

Decisão da PFDC: ato decorrente da revisão realizada em procedimento arquivado.

Decisão de arquivamento: proferida em PA ou ICP, sujeita a revisão pelas Câmaras e PFDC.

Decisão diversa: ato com conteúdo decisório e fundamentado. Ex.: conflito de atribuições.

Despacho: todos os atos não-decisórios emitidos em procedimentos e que não sejam apenas de mero expediente. Ex.: despacho em PA em que formula quesitação.

Ementa: de acordo com José Augusto Chaves Guimarães, em seu livro *Elaboração de ementas jurisprudenciais*: elementos teórico-metodológicos, a ementa divide-se em duas áreas: um *cabeçalho* (parte superior da ementa, composta por um conjunto de palavras-chave representativas da temática geral do acórdão) e uma parte *dispositiva* (contém a regra resultante do julgamento do caso concreto). A parte dispositiva é a mais importante da ementa. Ela deve conter, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento argumentado que propiciou o nexo entre o fato e um instituto jurídico. O dispositivo é a ementa *stricto sensu*, uma vez que nele (e não no cabeçalho) se encontra o resumo do caso em exame. O dispositivo deve ser inteligível por si só, independentemente do cabeçalho ou do acórdão,

devendo expressar a idéia: a) da questão *sub judice* (o que ocorreu/o que se discute); b) o posicionamento do parecerista; c) as razões que levaram a tal posicionamento. São requisitos da ementa: a) clareza; b) objetividade; c) concisão; d) afirmação (a ementa deve estabelecer uma regra geral de conduta); e) proposição a (ementa deve fazer um enunciado com sentido completo); f) precisão (devem ser empregadas expressões jurídicas consagradas pela técnica jurídica); g) correção (deve estar de acordo com as regras gramaticais); h) independência (o dispositivo da ementa deve ser uma proposição inteligível por si só); i) coerência; j) análise prévia; l) seletividade (deve trazer a questão fundamental do acórdão ou do parecer). Vale repetir que a escolha das palavras-chave do cabeçalho da ementa dá-se em função da temática geral do caso em exame. Ex.:

Recurso Especial. Improbidade Administrativa. Legitimidade. Ministério Público. Afastamento.

1. O MPF tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa da probidade administrativa.
2. Não viola o parágrafo único do art. 20 da Lei n. 8.429/92 o afastamento de agente público enquanto houver risco de perturbação na instrução do feito.
3. Pelo provimento do recurso especial.

Habeas corpus: ação proposta visando a liberdade de locomoção, dentre outras, de conformidade com o art. 5º, LXVIII, da CF. Ex.: HC para soltar indivíduo preso sem justa causa.

Mandado de segurança: ação baseada na Lei n. 1.533/51, protocolada na Justiça. Ex.: MS interposto visando defender prerrogativa institucional.

Memorial: alegações escritas apresentadas em processo com o objetivo de destacar fatos ou teses. Ex.: memorial apresentado por ocasião de julgamento de recurso especial em ação civil pública com cominação de sanções de improbidade administrativa.

Ofício: comunicação escrita com conteúdo de requisição, de solicitação e de informação. Ex.: ofício requisitando informação, dados; ofício comunicando determinada deliberação/decisão.

Parecer: manifestação em processos judiciais na condição de *custos legis*. Ex.: parecer em MS, em Recurso Especial, em ação penal.

Portaria: ato de instauração de PA ou ICP. Ex.: portaria de instauração de ICP por dano ao patrimônio social.

Promoção ou requerimento: toda manifestação de relevância visando levar adiante uma ação ou diligência. Ex.: promoção de ratificação de denúncia.

Recomendação: ato expedido em PA ou ICP recomendando a alguém a adoção ou não de uma conduta. Ex.: recomendação a Prefeito em relação à obrigação de informar o recebimento de verbas federais à Câmara Municipal.

Recurso: recurso interposto em qualquer instância em autos judiciais ou extrajudiciais. Ex.: agravo de instrumento, apelação, recurso para o Conselho Institucional etc.

Representação: solicitação de providências por parte de outra autoridade. Ex.: representação de ADI ao PGR; de um membro a outro para providências.

Termo de ajustamento de conduta: transação celebrada entre o MPF e particular ou órgão público em inquérito civil ou procedimento administrativo. Ex.: TAC para que as autarquias profissionais realizem concurso público.

Observações:

- a) É dispensável a inserção de documentos repetidos, bem como os de mera ciência, vistas de autos e outros sem maior relevância, uma vez que o Banco de Dados tem como objetivo proporcionar a realização de pesquisa.
- b) Os documentos sigilosos deverão ser inseridos com a identidade preservada (sem nomes).
- c) Dúvidas e sugestões deverão ser encaminhadas para o *e-mail* <coordenadora5camara@pgr.mpf.gov.br>.

Orientações consolidadas

X Encontro Nacional de Procuradores do Cidadão

Resultado das plenárias deliberativas dos dias 17 e 18 de agosto de 2004

A) Quanto ao Conteúdo I – O ofício do PDC do ponto de vista material

Resolução n. 1: Objeto de atuação da PDC

Violação, por ação ou omissão, pelos poderes e serviços referidos no art. 39 da Lei Complementar n. 75/93, a direitos constitucionais da pessoa humana, não atribuídos a outras câmaras, tais como: saúde, educação, igualdade, previdência, liberdade, dignidade, assistência social, integridade física e psíquica, direito de petição, acessibilidade, acesso à Justiça, direito à informação e livre expressão, prestação de serviços públicos, reforma agrária.

Resolução n. 2: Âmbito de atuação do PDC

Em interesses individuais indisponíveis, como agente, em decorrência de expressa previsão da atribuição do Ministério Público

na Constituição da República, nas leis – exemplificadamente, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso – e em tratados ou convenções internacionais. Em outros interesses individuais, quando não caracterizado, de plano, qual o órgão ou instituição que possui atribuição, pode o PDC colher elementos de convicção antes do encaminhamento. Em qualquer caso e sempre que possível, deve o PDC direcionar sua atuação à solução da questão sob a perspectiva coletiva.

Resolução n. 3: Interfaces com outros ofícios

Quanto à integração com os demais ofícios, as atribuições do PDC devem ser conjugadas com aquelas previstas para outras Câmaras.

Resolução n. 4: O papel dos PRDCs e da PFDC

Todos os procuradores que atuam nas matérias indicadas na Resolução n. 1 (ofício da cidadania) são PDCs. Em cada Estado, o PRDC exerce a função de coordenação desse ofício, que não coincide necessariamente com a função de coordenação da tutela coletiva, que abrange os ofícios das áreas de atuação das Câmaras.

A PFDC exerce a coordenação nacional do ofício da cidadania.

B) Quanto ao Conteúdo II – Ofício da PDC do ponto de vista formal

Resolução n. 5: Arquivamento pela PFDC, sendo unipessoal

Enquanto não criada uma Câmara de Direitos Constitucionais do Cidadão, sob a coordenação da PFDC, a PFDC continuará apreciando os despachos de arquivamento.

Resolução n. 6: Autuação e encaminhamento

Toda a representação deve ser autuada; à exceção daquela que foge à razoabilidade e que não enseja qualquer providência do Ministério Público Federal.

Resolução n. 7: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e homologação de seu conteúdo pela PFDC

No caso de o TAC estabelecer obrigações de âmbito nacional aos seus compromissários, que extrapolem os limites da atuação do procurador e que possam interferir em procedimentos instaurados por outros membros do MP ou mesmo em ações judiciais já protocoladas, é de todo conveniente que se dê notícia às Câmaras de Coordenação e Revisão e à PFDC antes de sua publicação, de modo a estabelecer um diálogo prévio à formalização do mesmo, para que outros órgãos de outros Estados ou de outros ramos do MP possam opinar sobre o mesmo.

Resolução n. 8: TAC e arquivamento

O TAC, depois de assinado e verificado seu cumprimento, será arquivado pelo PDC e esse arquivamento deve ser levado à homologação da PFDC.

Resolução n. 9: Recomendação e arquivamento

Tendo o PDC expedido recomendação em procedimento administrativo e verificado que foi cumprida e, por isso, não mais atuará no caso, deve ser arquivado e esse arquivamento deve ser levado à homologação da PFDC.

Resolução n. 10: Recomendação e publicação

Cabe ao PDC decidir pela conveniência ou não de publicar a recomendação e, em caso positivo, encaminhar à PFDC, que a publicará no *Diário Oficial*.

Resolução n. 11: Declinação e arquivamento

Em se tratando de declinação de atribuição tanto interna, entre órgãos do Ministério Público Federal, como externa, para MPE, Defensoria Pública e outros, a homologação é desnecessária.

Resolução n. 12: Estrutura das PRDCs e das PRMs

A PFDC deverá encaminhar à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal sugestão de alteração da estrutura proposta, de forma que em todas as unidades exista uma estrutura administrativa específica para o ofício da cidadania (Direitos do Cidadão), a exemplo do previsto para as Procuradorias do 1º Grupo. Se impossível, nas unidades menores, a estrutura deverá estar associada àquela prevista para a tutela coletiva e não com aquela da matéria cível. Além disso, deve haver previsão de função comissionada e estrutura mínima para atendimento ao público.

C) Quanto ao Conteúdo III – Prioridades e metas para o período ago./2004 a ago./2005

Resolução n. 13: Temas priorizados

a) Comunicação Social, com enfoque na programação televisiva voltada à criança e ao adolescente e no procedimento de autorização, que incumbe à Anatel, para novas rádios comunitárias.

b) Saúde, com enfoque no acesso a medicamentos excepcionais e no cumprimento da EC n. 29/00.

c) Alimentação Adequada, com enfoque na fiscalização da política pública federal para promoção do direito à alimentação (bolsa-família).

Resolução n. 14: Metodologia de trabalho

Para as três prioridades acima serão criados grupos temáticos, com o objetivo de estudar as matérias eleitas como prioritárias, sugerir atuação institucional uniforme e formular as metas de atuação para os PDCs, no ano.

Resolução n. 15: Procedimentos

Será criado grupo com o objetivo de propor minuta de anteprojeto de portaria para os fins do art. 16 c/c art. 276 da LC n. 75/93.

Resolução n. 16: Prioridades e metas estaduais

Nos Estados, os PRDCs efetuarão reuniões para identificar suas prioridades e metas estaduais, comunicando à PFDC, no menor tempo possível, esse resultado.

Roteiro para padronização dos instrumentos de atuação da 5ª CCR*

Apresentação

A 5ª Câmara identificou a necessidade de discutir-se a padronização do uso dos instrumentos de atuação, tais sejam, o inquérito civil público, o procedimento administrativo, o termo de ajustamento de conduta, a recomendação, bem como os mecanismos de avaliação de resultados do trabalho e a atuação em função da lei do foro privilegiado. Por sua vez, a tramitação no Conselho Superior de minuta de regulamentação de inquérito civil público e de procedimento administrativo tornaram também oportuna a discussão. Demais disso, as conclusões do VI Encontro sobre esses assuntos poderão servir como subsídios às deliberações da 5ª CCR.

A partir do estabelecimento prévio, conseguido através do preenchimento de questionários pelos membros com atuação na área, estabeleceram-se as metas de atuação prioritária da 5ª Câmara pela importância dos temas recorrentes nos estados. Vislumbrou-se, assim,

* Este documento resultou dos trabalhos realizados durante o VI Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, ocorrido em Brasília, DF, em 2004.

para tornar mais ágil o trabalho dos membros na área, seja daqueles que ingressaram recentemente na carreira, seja daqueles que mudaram de área de atuação, assentar no VI Encontro roteiros de padronização dos procedimentos de atuação relacionados à transferência de recursos à saúde e à educação; à administração de verbas federais por convênios; às licitações e obras públicas; às desapropriações e obras, e ao concurso público e servidores.

Ademais, o VI Encontro, divulgando mais ferramentas de trabalho, apresentou o protótipo do banco de dados de produção jurídica na defesa do patrimônio público e social, com o objetivo de possibilitar a pesquisa interna dos assuntos, o que virá a facilitar e enriquecer a atuação dos membros no mister. De modo que se espera, em curto prazo, pesquisar-se à semelhança dos tribunais, por assunto, número de procedimento ou de ação judicial, no referido banco de dados, que deverá ser alimentado com as peças jurídicas pelas unidades. Essa será uma importante ferramenta de troca de conhecimento e informação. Na ocasião, também se apresentou o *investigative analisis software* para elaboração de pesquisa de amplo espectro.

Por mero acaso, tendo o VI Encontro coincidido com o julgamento da ADI 2797-2 e sendo inclusive o assunto tema de um dos grupos de trabalho, houve deslocamento de todos os participantes para assistir ao histórico julgamento, ainda inconcluso, que contou com sustentação oral do Senhor Procurador-Geral da República.

Pretende-se que cada um dos temas eleitos como prioritários, discutidos nos cinco grupos de trabalho, permaneça sendo objeto de atenção e estudo para propiciar mais enriquecimento e dar ensejo a uma atuação mais coesa, eficiente e eficaz. E, por fim, pretende-se a atualização periódica desses roteiros, acolhendo sugestões dos colegas.

Subsídios para padronização dos instrumentos de atuação

1. O uso do Inquérito Civil Público (ICP) e do Procedimento Administrativo (PA)

Entendeu-se não haver diferença substancial entre os instrumentos de atuação em exame, visto que ambos se prestam a coletar elementos

para a eventual propositura de ação judicial, expedição de recomendações e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A instauração de um ou de outro ficaria ao juízo do membro, sendo conveniente, em razão da maior complexidade do tema e/ou da amplitude de interessados, instaurar-se o Inquérito Civil Público (ICP).

Entendeu-se também que o PA deveria ser instaurado quando não existissem elementos suficientes à instauração do ICP, pois haveria uma certa gradação de menos para mais entre o PA e o ICP.

Atentando aos princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos, da transparência e da segurança jurídica, entendeu-se necessária a autuação compulsória de qualquer representação, devendo-se, nos casos de suas impropriedades, promover-se o arquivamento, submetendo-o ao controle da Câmara.

Em caso de instauração de ofício, entendeu-se que *não* deveria ser a portaria de instauração e documentos associados encaminhados à livre distribuição, ressalvados os casos em que objetivamente ocorra conexão, em que se faria a distribuição por dependência e, posteriormente, se faria a devida compensação visando preservar a distribuição equitativa da carga de trabalho.

Se a matéria de improbidade também alcançar reflexos na área criminal, deverão ser obedecidas as regras de divisão de atribuições em cada unidade do MPF, sendo plenamente possível que o membro que atuar na área de improbidade possa também ajuizar a respectiva ação criminal.

1.1. A portaria: necessidade e requisitos

Foi entendido que haverá necessidade de edição de portaria em todos os casos de instauração de ICP e nos casos de instauração de ofício de PA.

Faculta-se ao membro a edição de portaria em caso de representação, para fins de instauração de PA, em que já se visualiza o objeto a ser investigado e o eventual responsável.

Quanto aos requisitos, concorda-se com aqueles constantes do art. 5º da minuta de Resolução, a saber: descrição do fato; nome e qualificação do investigado, quando possível; autuação da Portaria e peças de informação e determinação de diligências iniciais.

Em acréscimo, entendeu-se pertinente incluir fundamentos acerca da existência, no caso concreto, das atribuições do MPF e/ou da competência da Justiça Federal e o enquadramento jurídico do fato a ser investigado.

1.1.1. Motivação

Entendeu-se que a autuação de PAs a partir de representação dispensaria portaria, bastando simples despacho para tanto.

Quando ocorrer a instauração de ofício de PAs ou ICPs, firmou-se o entendimento da necessidade de expedição de portaria, com conteúdo mínimo já delineado acima, e de um maior detalhamento na motivação da instauração, especialmente focando o interesse público, as atribuições legais do MPF e o enquadramento jurídico do fato objeto de investigação.

1.1.2. Publicidade

Não é obrigatória a publicação da portaria de instauração de ICP ou do PA.

O PA e o ICP serão, regra geral, públicos. Deve-se ressaltar, entretanto, a obrigatoriedade de sigilo nas situações em que o mesmo é imposto por lei (dados fiscais e bancários) e a possibilidade de decretação de sigilo, devidamente fundamentada, pelo presidente do feito.

O presidente do feito, motivadamente, pode decretar o sigilo dos dados da investigação, nesse caso garante-se ao investigado unicamente a obtenção de cópia de seu depoimento, eventualmente prestado.

Os documentos resguardados por sigilo legal deverão ser autuados em apenso.

Nesse passo, a maioria do grupo referendou todas as disposições pertinentes à publicidade estatuídas na minuta de Resolução discutida.

1.2. Prazo e prorrogação

Concordou-se com a fixação do prazo de 1 ano para a conclusão do ICP e do PA e com a possibilidade de prorrogações por 30 dias, devidamente motivadas.

Entendeu-se necessário que a prorrogação do prazo para conclusão do ICP e do PA seja decidido pela Câmara, mediante solicitação fundamentada do membro.

1.3. Audiências públicas: cabimento em ICP e PA

As audiências públicas podem ser realizadas em Inquérito Civil Público e Procedimento Administrativo, com o objetivo de informar à sociedade e esclarecer aspectos técnicos relativos ao tema, além de colher a participação popular sobre aquele tema específico, visando atender ao princípio constitucional do Estado democrático de Direito.

2. Termo de Ajustamento de Conduta: sua celebração em ICP, em PA e em ação judicial; os TACs submetem-se, inclusive os celebrados em juízo, a prévia aprovação da 5ª CCR?

É possível formular os TACs tanto em sede de ICP como em PA ou ação judicial.

Não é possível a mesma formulação em sede de improbidade administrativa, tendo em vista a vedação de transação em juízo, art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/92.

Pela natureza cível da ação, o Ministério Público pode eleger as sanções que pedirá em juízo.

Os TACs devem ser comunicados, quando celebrados em PA e ICP, irradiando efeitos desde então e ficam condicionados à aprovação da 5ª CCR.

Quando celebrados em juízo, apenas devem se submeter à prévia aprovação da 5ª CCR quando o objeto em lide tiver uma abrangência nacional, em nome da unidade da atuação ministerial.

3. Recomendações: sua expedição nos autos de ICP e PA

A Recomendação deve provir de Procedimento Administrativo ou Inquérito Civil Público.

Justifica-se, porque: a) A Recomendação tem que ser devidamente fundamentada, e o Procedimento Administrativo ou Inquérito Civil Público são os mecanismos formais de coleta dos elementos de convicção. b) É importante para evitar que as Recomendações sejam expedidas fora das atribuições do membro ministerial. c) Trata-se de garantia do administrado, que poderá, inclusive, rebater a fundamentação desenvolvida no corpo da Recomendação. d) A Recomendação expressa um juízo de valor do órgão ministerial. e) Trata-se de mecanismo de controle da Câmara e segurança do órgão ministerial.

Não há necessidade de distribuição aleatória dos Procedimentos Administrativos instaurados de ofício.

4. Recomendações de âmbito local, regional e nacional

Os membros do Ministério Público Federal nos Estados têm atribuição para expedir Recomendação à autoridade dirigente de órgão de atuação nacional, regional e local, ressalvadas aquelas previstas no § 4º do art. 8º da Lei Complementar n. 75/93. As Recomendações de âmbito nacional, regional e local devem ser obrigatoriamente comunicadas à Câmara.

5. Da competência revisional da 5ª CCR (art. 58 da LC n. 75/93): cabimento em TAC e Recomendação?

A questão mostrou-se polêmica. Os que se manifestaram pelo poder revisional sustentaram que o TAC, por abranger toda a matéria objeto da investigação e levar ao arquivamento do feito, requer controle revisional da 5ª Câmara, inclusive para que se verifique se toda a matéria da investigação foi objeto do TAC. Tal poder de revisão também se justificaria em razão da teoria dos poderes implícitos (tendo a Câmara poderes para homologar ou não o arquivamento, também teria poderes para analisar o TAC, que leva ao arquivamento do expediente).

A maioria do grupo, contudo, entendeu que não se faz necessária a competência revisional com fundamento no art. 127, § 1º, da Constituição Federal e art. 62 da Lei Complementar n. 75/93. No entanto, cópia do Termo de Ajustamento de Conduta firmado e da Recomendação expedida deverá ser remetida à Câmara para ciência. Com relação às recomendações, foi unânime o posicionamento de que não cabe revisão, em razão de que o procedimento investigatório não se encerra.

Por fim, a Plenária entendeu que se faz necessária a competência revisional apenas em relação aos Termos de Ajustamento de Conduta.

6. Arquivamento pela 5ª CCR depois das medidas judiciais propostas

As medidas judiciais serão instruídas com os autos do Inquérito Civil Público ou do Procedimento Administrativo. Havendo matéria residual que não tenha sido objeto da medida judicial proposta, tal fato deverá ser relatado e, sendo caso de arquivamento, encaminhado com a documentação respectiva à Câmara para a homologação ou não do ato.

7. Atuação em função da Lei de Foro Privilegiado

Levando-se em consideração o atual cenário, sem o julgamento da ADI 2797, e considerando a decisão que negou a liminar na referida ADI e antes de eventual Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional, assentiu-se o seguinte:

A Lei n. 10.628/2002 é inconstitucional porque se aplica indistintamente a todos. Assim, por coerência, insistir-se-á na investigação e propositura das ações em 1ª instância.

Considerando-se que se institua definitivamente, no STF ou no Congresso, a prerrogativa de foro para as ações de improbidade administrativa:

O inciso XIII do art. 57 da LC n. 75/93 prevê que o CSM-PF poderá *autorizar a designação, em caráter excepcional, de membros do Ministério Público Federal, para exercício de atribuições processuais perante juízos, tribunais ou ofícios diferentes dos estabelecidos para cada categoria.* Justificando-se a excepcionalidade em razão do número imenso de PAs existentes nas PRs e PRMs, haveria a criação nas PRs e PRMs de ofícios específicos, com delegação do CSMPF, para investigação. Após, o acompanhamento caberia a um Núcleo a ser criado nas PRRs, sem prejuízo de atuação conjunta dos PRs e PRRs. Essa proposição poderá ser estendida entre PRRs e Subs.

Os PRs deverão exaurir a investigação antes de enviar os PAs para os PRRs, ou seja, somente após caracterizada a responsabilidade de eventual agente político detentor de foro privilegiado em ações de improbidade deverá ser o PA encaminhado ao PRR. Uma vez encaminhado, o PRR passará a presidir a investigação e, se achar que são necessárias mais diligências, deverá, se o quiser, deprecar/solicitar especificadamente o que entender indispensável para complementar a investigação.

Destaque:

Em Ações Cíveis Públicas não há foro privilegiado. Assim, poderão ser propostas ações cíveis públicas de ressarcimento ao erário e respectivas cautelares em face da pessoa jurídica de direito público e/ou dos agentes públicos, sem prejuízo de encaminhamento das peças

às PRRs para propositura das ações de improbidade administrativa (aplicações das demais sanções da Lei de Improbidade).

8. Os mecanismos a serem implantados para avaliação de resultados da atuação na defesa do patrimônio público

É possível a implantação de mecanismos de avaliação de resultados do trabalho exercido no âmbito da defesa do patrimônio público.

Sugere-se a expedição de Instrumento Normativo pela 5ª CCR visando a que todos os Procuradores da República, Procuradores Regionais da República e Subprocuradores-Gerais da República, que officiam na área do patrimônio público, informem, semestralmente, em relatório simplificado:

1. Inquéritos civis públicos e representações instauradas, ações judiciais, recursos e demais medidas interpostas, com sumário do objeto e da tutela pretendida.
2. Medidas judiciais que tenham tido provimentos favoráveis ao Ministério Público Federal, indicando quantitativamente:
 - a) medidas cautelares e de antecipação de tutela deferidas e indeferidas;
 - b) sentenças de procedência e improcedência; e
 - c) acórdãos favoráveis e desfavoráveis.
3. Medidas judiciais e extrajudiciais que tenham tido resultados favoráveis ao Ministério Público Federal, indicando, conforme o caso, notadamente:
 - a) valor do ressarcimento do dano postulado e obtido;
 - b) reversão do enriquecimento ilícito;
 - c) volume de bens indisponibilizados;
 - d) agentes públicos afastados;
 - e) cessação de ato ilegal;

- f) cumprimento de obrigação de fazer;
 - g) outros.
4. Após a remessa dos dados, sugere-se à 5ª CCR a compilação dessas informações e sua divulgação interna e externamente.

Relatório final da Comissão sobre Compromisso de Ajustamento de Conduta

São Paulo, 5 de novembro de 2004.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para encaminhar o resultado do trabalho da comissão sobre compromisso de ajustamento de conduta. A comissão concebida pelo ATO n. 001/2003, do Presidente da Abrampa, para colher propostas e apresentar sugestões ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais da República sobre a celebração de compromissos de ajustamento de conduta em matéria ambiental pelos membros do Ministério Público, foi inicialmente presidida pela colega Sílvia Cappelli, que, em virtude de encargos com a Comissão da Abrampa que versa sobre a harmonização das atribuições dos diversos Ministérios Públicos na defesa do patrimônio natural, repassou-nos a atribuição de coordenação final dos trabalhos.

A Comissão teve quatro reuniões presenciais: no dia 3 de dezembro de 2003, na sede do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre; no dia 25 de março de 2004, durante o IV Congresso da Abrampa, em Salvador; no dia 3 de junho de 2004, em São Paulo, quando da realização do VIII Congresso In-

ternacional de Direito Ambiental; e no dia 3 de setembro de 2004, em Araxá, durante o II Congresso Nacional da Magistratura e do Ministério Público para o Meio Ambiente, conforme atas em anexo. Ademais, houve constante comunicação entre seus membros por meio de mensagens eletrônicas.

Apresentamos, por ora, as sugestões consensualmente aprovadas pela Comissão para servirem como guia para a prática do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental:

1. O termo de ajustamento de conduta deve ser celebrado nos autos de um inquérito civil público ou de um procedimento administrativo.

Justificativa: É importante que todas as atividades extrajudiciais realizadas pelo Ministério Público sejam documentadas e inseridas dentro dos instrumentos legais de investigação. Por isso, o compromisso de ajustamento de conduta só pode ser tomado dentro de uma investigação, quando se poderá avaliar se o compromisso representa a melhor solução para o caso.

2. O termo de ajustamento de conduta deve identificar com clareza o(s) comprometente(s) e o(s) compromissário(s) e, quanto a este(s), devem ser discriminados todos os dados relevantes para sua qualificação, sobretudo eventual demonstração de representação legal nos casos cabíveis.

Justificativa: É fundamental que o Ministério Público seja bastante cuidadoso com os aspectos formais de identificação do compromissário para que os objetivos do compromisso não se frustrem diante da necessidade de uma eventual execução.

3. As cláusulas do termo de ajustamento de conduta devem ser redigidas de forma clara e objetiva, de modo que as obrigações decorrentes do compromisso sejam líquidas e certas.

Justificativa: Para se garantirem os requisitos de liquidez e certeza, ínsitos aos títulos executivos extrajudiciais, as cláusulas dos compromissos

de ajustamento de conduta devem ser redigidas da forma mais objetiva possível.

4. Em se tratando de obrigação de fazer, o compromisso deve prever todas as etapas necessárias ao cumprimento da obrigação, bem como as condições que devem ser observadas em seu adimplemento.

Justificativa: Ainda para se garantir a certeza e a liquidez das cláusulas do compromisso, sempre que possível deve-se prever as etapas e as condições do cumprimento do ajustado.

5. Quando a definição das obrigações de fazer necessárias para a reparação integral do dano depender de estudos complementares, o ajuste deve se referir aos mesmos, estabelecendo quem será o responsável por sua elaboração, custeio e o prazo de entrega dos mesmos.

6. Em casos complexos as obrigações ajustadas podem ser detalhadas em planos ou programas que constituam anexos ao termo de ajustamento de conduta, desde que sejam expressamente a ele integrados.

Justificativa: Para que as obrigações definidas a partir de estudos realizados posteriormente à celebração do ajuste possam ser legitimamente exigidas é fundamental que se inclua expressamente no corpo do ajuste que o resultado do estudo vincula o compro-missário.

7. A elaboração do termo de ajustamento de conduta deve ser, sempre que necessário, acompanhada por técnico da área ambiental para garantir a adequação das obrigações.

8. O termo de ajustamento de conduta deve conter indicação dos motivos técnicos sobre a adequação das medidas previstas para a reparação do dano, e sobre a razoabilidade dos prazos e das condições determinados para o cumprimento das obrigações.

Justificativa: Como é cediço, a atuação do Ministério Público em matéria ambiental é necessariamente interdisciplinar, pressupondo o apoio de profissionais com conhecimento técnico dos mais diversos campos, como biólogos, geólogos, engenheiros florestais, sanitaristas etc. A questão assume relevo ainda maior quando se trata da tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Em boa parte dos casos, o apoio técnico deve ser acionado para a definição das obrigações ajustadas, dos prazos em que as mesmas devem ocorrer e das condições que podem ser estabelecidas para o fim de adimplemento dos termos do compromisso.

9. O compromisso de ajustamento de conduta deve ter como prioridade a restauração natural do dano, que deve ser feita, em primeiro lugar, no próprio lugar da degradação ambiental.

Justificativa: Segundo a dicção legal o compromisso de ajustamento de conduta deve obter o cumprimento das exigências legais por quem já degradou o meio ambiente ou está em via de fazê-lo. Assim, sempre que seja possível, o Ministério Público deve priorizar a reparação do dano ecológico com medidas que importem em sua total restauração, no lugar em que a degradação ocorreu.

10. Sendo constatada a impossibilidade da restauração no próprio local do dano, pode haver a compensação ambiental por equivalente ecológico, em que o objetivo é a recuperação da capacidade funcional do ecossistema lesado.

Justificativa: Em não sendo possível a reparação integral do dano ambiental na região impactada, a segunda alternativa deve ser a definição de cláusulas de compensação do dano, que revertam também diretamente em favor do patrimônio natural afetado.

11. A caracterização da impossibilidade da restauração no local do dano será aferida a partir dos seguintes critérios: a) da proporcionalidade entre o custo de implementação do projeto de recuperação ambiental e os benefícios que trará ao ecossistema; b) da capacidade econômica do responsável; c)

da relação custo–benefício social do empreendimento que resultou no dano ambiental; d) das vantagens e desvantagens do retorno ao *statu quo ante*, à luz do caso concreto.

Justificativa: É muito importante que a constatação da impossibilidade de se atender a prioridade de recuperação do dano ambiental no local lesado ocorra a partir da definição de critérios mais seguros, como os propostos, que aplicados ao caso concreto permitirão que se identifiquem as situações em que realmente se tenha que adotar medidas compensatórias à reparação do dano ambiental.

12. As medidas compensatórias poderão ser informadas pelo órgão ambiental ou pela assessoria ambiental do Ministério Público, desde que executem estudos suficientes para o dimensionamento do dano e a conservação da proporcionalidade entre o dano e as medidas sugeridas.

Justificativa: Mais uma vez revela-se importante a participação técnica na definição das cláusulas do compromisso de ajustamento de conduta. As medidas compensatórias devem ser estabelecidas a partir de estudos técnicos que as contextualizem em relação ao dano ambiental ocasionado. Em não havendo assessoria técnica do próprio Ministério Público, podem ser requisitados os serviços dos órgãos ambientais, para que a fixação das medidas compensatórias não seja aleatória.

13. A prova e o custeio das perícias necessárias ao dimensionamento do dano ambiental e indicação das medidas compensatórias devem ser repassadas ao compromissário.

Justificativa: Os custos gerados pelo compromisso de ajustamento de conduta aos órgãos técnicos, tanto os serviços de assessoria do Ministério Público quanto os dos órgãos ambientais, devem ser dimensionados e, sempre que haja capacidade econômica dos obrigados, a eles imputados.

14. Deve haver justificativa quando houver a impossibilidade da reparação integral do dano, especialmente quanto à adequação da adoção de medidas compensatórias.

Justificativa: No Estado democrático de direito vige o princípio da motivação das decisões administrativas e, como o compromisso de ajustamento de conduta é celebrado por órgãos públicos, impõe-se a motivação de seus termos, sobretudo quando não houver possibilidade de reparação integral do dano.

15. É recomendável que para cada obrigação fixada no ajuste deva haver uma previsão obrigatória e específica de multa pelo seu inadimplemento, sobretudo se o inadimplemento das obrigações tiver diversa repercussão quanto à efetividade do compromisso.
16. O valor da multa deve ser suficiente a ensejar a coercibilidade necessária para que não ocorra o inadimplemento das cláusulas do ajuste.
17. A fixação das multas deve levar em conta a dimensão do empreendimento ou da atividade do compromissário, a extensão do dano ambiental ocasionado, e as condições econômicas do compromissário.

Justificativa: É imprescindível que os compromissos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público prevejam medidas coercitivas para o cumprimento do ajustado, como a fixação de multas cominatórias, garantias como a fiança bancária, a hipoteca, o penhor etc. Como a medida mais utilizada é a multa, sugerimos que as mesmas devam ser estabelecidas para cada obrigação autônoma do ajuste, inclusive sendo diferenciadas para valorizar o cumprimento das cláusulas mais importantes. A multa não pode ser irrisória nem excessiva, por isso são apresentados alguns critérios que podem ser levados em conta no momento do estabelecimento da multa.

- 18 O termo de ajustamento de conduta deve conter prazo específico para o cumprimento de cada uma das obrigações, quando não for o caso de cumprimento imediato da mesma.

Justificativa: O compromisso de ajustamento de conduta tem como esfera de negociação a fixação de prazos e de condições para o cumprimento das exigências legais; assim, deve-se ter bastante atenção para se estabelecer prazos relacionados a cada obrigação, salvo quando a mesma deva ser cumprida imediatamente, o que também deve estar expresso no compromisso.

19. O extrato do termo de ajustamento de conduta deve ser publicado em *Diário Oficial*, devendo as despesas pela publicação ser carregadas ao compromissário.
20. Quando o eficaz cumprimento do ajustamento de conduta depender da fiscalização da comunidade, recomenda-se a divulgação do termo de ajustamento em meios de comunicação, às expensas do compromissário.

Justificativa: Na esfera da proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado revela-se de suma importância a publicidade dos atos do Poder Público adotados para a defesa do meio ambiente. A tutela do meio ambiente tem vários legitimados justamente para permitir a melhor proteção possível desse bem da coletividade, portanto a publicidade é fundamental para ensejar que toda a sociedade possa controlar a adequação das medidas adotadas nos compromissos de ajustamento de conduta. Em situações em que a fiscalização do cumprimento do ajuste pressuponha um maior controle social, além da publicidade oficial é recomendável a publicidade em meios de comunicação de maior amplitude.

21. Quando o termo de ajustamento de conduta for celebrado em inquérito civil ou procedimento administrativo instaurado a partir de representação, deve ser dada especial ciência ao representante sobre a realização do termo de ajustamento de conduta.

Justificativa: Especial publicidade deve ser dada àquele que motivou a investigação do Ministério Público.

22. Embora dispensável, recomenda-se a presença de testemunhas na celebração do termo de ajustamento de conduta.

Justificativa: A eficácia de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento de conduta não depende de testemunhas presentes no ato de sua formação, mas é de todo recomendável que existam pessoas que atestem estarem presentes no ato da celebração de compromisso, inclusive para contribuir na prova de fatos relacionados ao ajuste, em caso de eventual litígio.

23. A celebração do compromisso de ajustamento de conduta não elide a responsabilidade penal ou administrativa.

Justificativa: O objeto do compromisso de ajustamento de conduta é a responsabilidade civil, não podendo o mesmo limitar ou inviabilizar a incidência das sanções penais ou administrativas, eventualmente aplicáveis no caso, sob pena de violação do princípio constitucional da independência das instâncias, adotado expressamente no art. 225 da Constituição Federal.

24. O termo de ajustamento de conduta serve como composição civil a título de pressuposto para a proposta de transação penal.

Justificativa: Em sendo o crime ambiental de menor potencial ofensivo e havendo lesão difusa ao meio ambiente, o compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento hábil para a recomposição dos danos, pressuposto para a realização da transação penal.

25. Para fins de reconhecimento da extinção de punibilidade em virtude da celebração da transação penal, o compromisso de ajustamento de conduta deve ter sido plenamente cumprido.

Justificativa: A fiscalização do cabal cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta é fundamental para o reconhecimento da extinção de punibilidade dos crimes de menor potencial ofensivo.

26. Os termos de ajustamento de conduta celebrados por órgãos públicos devem ser remetidos para ciência do Ministério Público.

Justificativa: Em sendo o Ministério Público o protagonista da tutela dos direitos transindividuais, deve realizar intensa fiscalização dos compromissos de ajustamento de conduta celebrados pelos outros órgãos co-legitimados.

Ao ensejo, renovo votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Geisa de Assis Rodrigues

Modelos e peças referidas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax]

Interessados: [*Fazer constar nestes dois itens os termos que devem ser repetidos pelo setor responsável pela autuação, para registro eletrônico e etiqueta do PA/IC*]

Assunto:

PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO/INQUÉRITO CIVIL

Considerando [*registrar a tomada de conhecimento da possível irregularidade e descrevê-la minimamente*]

Considerando [*indicar, sucintamente, quais direitos coletivos assegurados na Constituição ou na legislação podem estar sendo violados*]

Determino a instauração de procedimento administrativo objetivando a regular e legal coleta de elementos para posterior arquivamento ou arquivamento, nos termos da lei.

À Coordenadoria Jurídica para registro e autuação como *procedimento administrativo/inquérito civil*, após, à Secretaria da PRDC para as seguintes providências:

- xxxxxxxxxxxx;
- xxxxxxxxxxxx;

Após a vinda das informações ou o decurso de *xx* dias, venha o *procedimento/inquérito* concluso para deliberação.

Designo *o(a) servidor(a) xxxxxxxxxxxx*, [*cargo*], para atuar neste procedimento, enquanto *lotado (a)* neste gabinete.

Cidade - UF, xx de xxxxxxxxxxx de 200X.

Xxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ofício MPF/[*sigla da unidade*]/PRDC nº /200X

Cidade, UF, xx de xxxxx de 200X.

REF.: *Procedimento administrativo/Inquérito Civil nº xxxxxx*

Obs.: Favor mencionar o *procedimento/inquérito supra* ao responder este ofício.

[deixar, sempre que possível, um bom espaço para despachos]

Senhor (a) XXX:

Tramita nesta Procuradoria da República o *procedimento administrativo/inquérito civil* acima identificado, cujo objeto é [*a apuração da regularidade na aplicação dos recursos federais do convênio/contrato ... ou a apuração de lesão aos consumidores do ... ou a adequada prestação do serviço público x... ou o desrespeito ao direito*

A Sua Excelência o Senhor/Ao Senhor
Fulano de Tal
[Indicar função]
Endereço

constitucional de ...]. Objetivando instruir o referido *procedimento/inquérito civil*, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, **requisita a Vossa Excelência/Senhoria**, com fundamento no art. 8º, inciso *xxx*, da Lei Complementar n. 75/93, **no prazo legal de 10 (dez) dias úteis** (§ 5º do art. 8º da LC n. 75/93), **as seguintes informações:**

[...].

Atenciosamente,

Xxxxx



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ofício MPF/[*sigla da unidade*]/PRDC nº /200X

Cidade, UF, xx de xxxxx de 200X.

Ref.: *Procedimento administrativo/Inquérito Civil nº xxxxxx*

Obs.: Favor mencionar o *procedimento inquérito supra* ao responder este ofício.

[*é necessário deixar bom espaço para eventual despacho manuscrito*]

Senhor (a) XXX:

1. Tramita nesta Procuradoria da República o *procedimento administrativo inquérito civil nº xxxxxxxx*, que apura xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx. Objetivando instruir o referido *procedimento inquérito civil*, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, **requisita a Vossa Excelência/Senhoria**, com

*A Sua Excelência o Senhor/Ao Senhor
Fulano de Tal
[Indicar função]
Endereço*

[XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX]

2. Tratando-se de informações singelas, considerando que se faz necessária urgente adoção de providências por parte do Ministério Público Federal se não resolvida definitivamente a pendência e, ainda, tendo presente que o prazo previsto em lei (art. 8º, §5º, da LC n. 75/93) é de “até dez dias úteis para atendimento”, fica estabelecido o **prazo de xxxx dias úteis** para que as informações aqui requisitadas sejam prestadas.

Atenciosamente,

Xxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ofício MPF/[*sigla da unidade*]/PRDC nº /200X

Cidade, UF, xx de xxxxxx de 200X.

Ref.: *Procedimento administrativo/Inquérito Civil nº xxxxxx*

Obs.: Favor mencionar o *procedimento/inquérito supra* ao responder este ofício.

Senhor [*Função*]:

1. **Reiterando** o requisitado nos ofícios [*indicar os ofícios encaminhados*], não respondidos por esse órgão, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por seu Procurador da República signatário, **requisita**, com fundamento no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar n. 75/93, no prazo legal de 10 (dez) dias úteis (§ 5º do art. 8º da LC n. 75/93), que Vossa Senhoria informe a esta Instituição [xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx.]

A Sua Excelência o Senhor/Ao Senhor
Fulano de Tal
[Indicar função]
Endereço

2. Ressalto que a presente solicitação objetiva instruir os autos do *procedimento administrativo/inquérito civil nº xxxxxxxx*, que apura *irregularidades no processo de autorização e aprovação dos procedimentos de alta complexidade realizados pelo hospital X, conveniado ao Sistema Único de Saúde* e que as informações requisitadas são imprescindíveis para eventual propositura de ação civil pública.

3. Na expectativa de que esta reiteração seja atendida, de modo a dispensar a adoção de medidas legais em razão do descumprimento das requisições ministeriais (*configuração do crime previsto no art. 10¹ da Lei n. 7.347/1985 e ato de improbidade administrativa preceituado no art. 11, II, da Lei n. 8.429/92²*), subscrevo o presente atenciosamente.

Xxxxx

Procurador da República

¹ Art. 10. Constitui crime punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público (Lei n. 7.347/85).

² Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (Lei n. 8.429/1992).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

TERMO DE DECLARAÇÕES

Aos *xxx* dias do mês de *xxxx* de 200*X*, às *xxhxx*min, no Gabinete desta Procuradoria da República, situado na *Avenida xxxxxxxxxxxx n. xxxx, Bairroxxxxx*, presente o Procurador da República *xxxx*, compareceu o Sr. *xxxx*, brasileiro, portador do RG n. *Xxxxx*, SSP/*xxx*, e CPF n. *xxxx*, residente e domiciliado na *Rua xxxx, Bairro xxxx, nesta capital (ou outro município), Telefone: [residencial/comercial/celular]*, prestou as seguintes declarações no interesse do *inquérito civil/procedimento administrativo nº, que versa sobre xxxxxxxxxxxxxxxx*.

Nada mais, Eu,,, técnico administrativo, lavrei o presente termo de declaração, que vai assinado pelo declarante e pelo Procurador da República.

xxxxxxxxxxxxxxxxx – Declarante

Xxxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

NOTIFICAÇÃO

Cidade, UF, xx de xxxxxxxx de 200X.

SR(A). xxxxx

ENDEREÇO: xxxxxxxx n. xx, BAIRRO xxxx

CIDADE – UF

Senhor (a) [nome]:

Com fundamento na Lei Complementar n. 75/93 (Estatuto do Ministério Público da União), especificamente no seu artigo 8º, incisos I e VII (“Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: I – notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; [...] VII – expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar”), **NOTIFICO** Vossa Senhoria a comparecer a esta Procuradoria da República, situada na *Avenida xxxxxxxxxxxxxx n. xxxx, Bairro xxxxxx*, no próximo *dia xx de xxx, às xxhxxmin*, para prestar esclarecimentos nos autos do *Procedimento Administrativo/Inquérito Civil nº xxxxx*, que versa sobre *xxxxxx*.

Esperando contar com a pronta colaboração de Vossa Senhoria na elucidação dos fatos em apuração, subscrevo atenciosamente.

Xxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

TERMO DE DEPOIMENTO

Aos *xxx* dias do mês de *xxxx* de 200*X*, às *xxhxxmin*, no Gabinete desta Procuradoria da República, situado na *Avenida xxxxxxxxxxx n. xxxx, Bairro xxxxxxxx*, presente o Procurador da República *Xxxxx*, compareceu o Sr. *xxxxxxxxxxxxxx*, brasileiro, [*profissão*], portador do RG n. *xxxx*, SSP/*xxx*, e CPF n. *xxxx*, residente e domiciliado na *rua xxxx n. xxxx, Bairro xxxx, nesta capital [ou outro município]*, *Telefone: [residencial/comercial/celular]*, devidamente alertado de que presta depoimento na condição de testemunha, e de que, nessa condição, se fizer afirmação falsa, negar ou calar a verdade, ficará sujeito as implicações penais do crime de falso testemunho (art. 342 do CP), inquirido prestou o seguinte depoimento no interesse do *inquérito civil/procedimento administrativo nº, que versa sobre xxxxxxxxxxxxx*.

Nada mais, Eu, *.....,*, técnico administrativo, lavrei o presente termo de depoimento, que vai assinado pelo depoente e pelo Procurador da República.

xxxxxxxxxxxxxx – Depoente

Xxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ofício MPF/[*sigla da unidade*]/PRDC n. /200X

Cidade, UF, xx de xxxxxxxx de 200X.

Senhor Presidente:

1. Tramita nesta Procuradoria da República o *procedimento administrativo/inquérito civil n. xxxxx*, instaurado para apurar *irregularidades no oferecimento do curso de “técnico de farmácia” pela Escola xxxxxxxxxxxxxxxx, neste Estado*. O presente procedimento foi instaurado nesta Procuradoria em razão *do encaminhamento de representação do CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA e do CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DE XXXXXXXX (fls. xx/xx), inicialmente protocolada na Procuradoria de XXXXXXXX*.

2. É o presente para informá-lo, para as providências que entender cabíveis, que o referido procedimento não está merecen-

Ao SR. xxxxxxxxxxxxxxxxx,
PRESIDENTE DO CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DE xxxxxxxxxxxxxxxxx
[*ENDEREÇO*]

3. A principal razão reside na **condição desse Conselho, enquanto autarquia federal, de legitimado coletivo concorrente para o ajuizamento da mesma medida judicial que poderia ser proposta pelo Ministério Público Federal: a ação civil pública**, nos termos do art. 5º da Lei n. 7.347/85. Outrossim, a matéria tela-da, além de relacionar-se ao exercício profissional fiscalizado por esse Conselho, requer conhecimentos técnicos específicos, não dominados pelo Ministério Público, referentes à necessária formação que deve receber um técnico em farmácia.

4. A decisão se justifica, ainda, pela sobrecarga de atribuições deste subscritor, atualmente respondendo sozinho por inúmeras áreas de tutela coletiva (saúde, educação, cidadania, consumidor, ordem econômica, meio ambiente, patrimônio cultural), além de parcela da tutela do patrimônio público, nas subseções de *Xxxxxx* e *Xxxxxxxx*, abrangendo mais da metade deste Estado. Dentre essas matérias, inúmeras dependem quase que exclusivamente da atuação do Ministério Público para terem seu acesso ao Judiciário garantido por absoluta falta de outros legitimados em condições de viabilizarem demandas judiciais.

5. Na expectativa de que **esse Conselho** adote as medidas judiciais que entender cabíveis para corrigir distorções **na formação de técnicos em farmácia neste Estado**, subscrevo atenciosamente.

Xxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ref.:

PROCEDIMENTO TUTELA COLETIVA Nº *x.xx.xxx.xxxxxx/xxxx-xx*

ASSUNTO: Representação oferecida por *X. X. X.* objetivando o *resarcimento do valor pago a título da inscrição para o cargo de Papiloscopista da Polícia Federal por não ter sido devidamente informado do local da prova.*

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado em face de representação ofertada pelo Sr. *X. X. X.* em *x de xxxxx de 200X* nesta Procuradoria (fls *x/x*).

Sucintamente, o representante alega que *está desempregado, embora tenha que sustentar seus dois filhos menores, além da esposa, mas que, não obstante, no último dia 22 de maio realizou sua inscrição para o cargo de papiloscopista da Polícia Federal. Ocorre que, apesar de ter fornecido seu endereço residencial corretamente na cidade de Xxxxxxxx, a correspondência informando a data, hora e local da prova foi enviada inexplicavelmente para o endereço da genitora do representante em Xxxxxx (fl. xx).*

Conta ainda que *a correspondência foi datada em 27.5.2004 na cidade de Brasília e somente chegou nas mãos da genitora do representante em Aquidauana no dia 31.5.2004, ou seja, no dia posterior à realização das provas. Em razão de toda confusão supracitada, o representante viu-se privado de realizar a mencionada prova e por esse motivo requer urgentemente o ressarcimento do valor pago a título de inscrição, qual seja, R\$ 80,00 (oitenta reais).*

No entanto, a LC n. 75/93 veda ao Ministério Público Federal a defesa em juízo de direito exclusivamente individual, consoante art. 15:

“Art. 15. É **vedado** aos órgãos de defesa dos direitos constitucionais do cidadão promover em juízo a defesa de **direitos individuais** lesados” (ausente no original)

Essa vedação se acentua quando se trata, como no caso, de **direito disponível (R\$ 80,00)**, por força do que dispõe o art. 127 da Constituição da República:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais **indisponíveis**”.

Por força desses dispositivos, o *Parquet* só poderá atuar em casos de lesões a direitos metaindividuais, ou seja, que transcendem o indivíduo singularmente considerado. Assim, para defesa de interesses individuais disponíveis se faz necessário que o representante constitua advogado ou valha-se da defensoria pública *para ter o montante*

Curioso é que a representação foi assinada por um advogado que, estranhamente, orientou seu cliente a requerer ressarcimento no Ministério Público Federal!

ANTE O EXPOSTO, **PROMOVO o arquivamento** do presente procedimento administrativo, nos termos do art. 9º da Lei n. 7.347/85.

Providencie a Secretaria da PRDC o encaminhamento do presente procedimento à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), para cumprimento do disposto no § 1º do art. 9º da Lei n. 7.347/85, bem como o envio, pelo correio, **de cópia da presente promoção de arquivamento ao Sr. X. X. X., que deu início a este procedimento**, para, querendo, manifestar eventual inconformidade contra o arquivamento e apresentar suas razões diretamente à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (endereço a ser fornecido no ofício).

Cidade, UF, xx de xxxxxx de 200X.

Xxxxx

Procurador da República

OFÍCIO MPF/[sigla da unidade]/PRDC N. xxx/200X, DE xx/x/200X. (DE ORDEM) AO REPRESENTANTE, X. X. X., PARA CIÊNCIA E EVENTUAL MANIFESTAÇÃO EM RELAÇÃO À PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DO PA MPF/[sigla da unidade] N. x.xx.xxx.xxxxxx/200X-xx. ECT RBxxxxxxxxBR, x/x/200X.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria [*indicar a unidade do MPF*]

[*Endereço completo – Cidade – UF – Fone e Fax*]

Ref.:

Procedimento Administrativo/Inquérito Civil n. XXX.XXX.XXXXXX/200X-XX

Assunto: LESÃO AO DIREITO DE DIÁRIAS PARA ALIMENTAÇÃO E PERNOITE PARA PACIENTES E ACOMPANHANTES DURANTE O TDF (TRATAMENTO FORA DO DOMICÍLIO) PELOS USUÁRIOS DO SUS.

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado em decorrência de representação ofertada pela Sra. X. X. X. (fls. X-X), usuária do Sistema Único de Saúde (SUS) do Estado de XXXXXXXX, pelo fato de estar sendo lesada e cerceada na garantia de seus direitos relacionados ao Tratamento Fora do Domicílio (TFD), tais como diárias para alimentação e pernoite para pacientes e acompanhantes durante o tratamento de saúde em outros Estados.

Informado o procedimento pela Secretaria da PRDC identificou-se a existência de norma própria do Ministério da Saúde, a Portaria n. 55, de 24 de fevereiro de 1999, da Secretaria de Assistência à Saúde, que dispõe sobre a rotina do Tratamento Fora de Domicílio no Sistema Único de Saúde (fls. XX/XX), e que vinha sendo descumprida pela Secretaria Estadual

Para correção da falta e devida apuração dos fatos, o Ministério Público Federal oficiou ao Secretário Estadual de Saúde de *XXXXXXXX* requisitando informações por meio da notificação expedida no dia *XX de xxxxx de 200X (fl. XX)* e pelo ofício de n. *XXX/200X*, expedido no dia *X de xxxxxxxx de 200X (fl. XX)*.

O Secretário, na *fl. XX*, salientou a competência da Secretaria Estadual e Municipal de Saúde para a regulamentação da Portaria e a falta de disponibilidade de recursos financeiros para a matéria, ressaltando, todavia, que o manual já fora elaborado e dependia apenas de revisão e aprovação na Comissão de Intergestores Bipartite (estadual e municipais).

Posteriormente, outra usuária do Sistema Único de Saúde noticiou a persistência da situação irregular (*fls. XX e XX*), em representação protocolada no dia *XX de xxxxxxxxxxx de 200X*, registrando o *não-pagamento das passagens, estadia e alimentação para cidadãos que necessitam fazer tratamento em outro Estado*.

Em razão dessa constatação, determinou o subscritor, na *fl. XX*, que a Secretaria da PRDC elaborasse minuta de Termo de Ajustamento de Conduta para assegurar o direito previsto *na Portaria SAS n. 55/99 em benefício dos usuários necessitados de tratamento fora de domicílio (fl. XX)*, pelo que foram estabelecidos contatos que terminaram por acelerar a regulamentação da matéria, verificada em *X de xxxx de 200X*. Nessa data, foi *homologado o MANUAL ESTADUAL DE NORMALIZAÇÃO DO SETOR DE TRATAMENTO DE DOMICÍLIO por deliberação da Comissão Intergestores Bipartite, na reunião do dia XXIX/200X*. Essa circunstância está certificada na *fl. XX*, seguida da documentação referente.

Ficou, assim, resolvida a questão em favor dos usuários do SUS, tornando-se desnecessária qualquer providência judicial ou extrajudicial do Ministério Público.

Cabível, em consequência, o arquivamento, segundo a doutrina sempre festejada do insigne HUGO NIGRO MAZZILLI:

O inquérito civil pode ser arquivado: a) porque a investigação dos fatos demonstrou inexistirem os pressupostos fáticos ou jurídicos que sirvam de base ou justa causa para a propositura da ação civil pública; b) **porque a investigação demonstrou que, embora tivessem existido tais pressupostos, ficou prejudicado o ajuizamento da ação.**

Esta última hipótese pode ocorrer quando deixe de existir o interesse de agir, como **pelo cumprimento espontâneo da obrigação em virtude do ressarcimento integral do dano**, da restauração do *status quo ante*, da obtenção de satisfatório compromisso de ajustamento, ou em virtude de atendimento espontâneo do investigado às recomendações feitas pelo Ministério Público aos órgãos e entidades interessadas¹ (grifos ausentes no original).

ANTE O EXPOSTO, PROMOVO **o arquivamento** do presente procedimento administrativo, nos termos do art. 9º da Lei n. 7.347/85.

No tocante ao pedido de ressarcimento pleiteado por X. X. referente ao período em que não havia regulamentação, por tratar-se de interesse individual deverá a interessada procurar constituir advogado ou valer-se da defensoria pública, sendo vedado ao Ministério Público agir na hipótese, nos termos do art. 15 da Lei Complementar n. 75/93 (“É vedado aos órgãos de defesa dos direitos constitucionais do cidadão promover em juízo a defesa dos interesses individuais lesados”).

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 203-204.

Providencie a Secretaria da PRDC o encaminhamento do presente procedimento à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), para cumprimento do disposto no §1º do art. 9º da Lei n. 7.347/85.

Cidade (UF), XX de xxxxxxxx de 200X.

Xxxxx

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Recomendação n. 02/2002

Considerando que ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no exercício de suas funções institucionais, incumbe promover a proteção do **patrimônio público**, nos termos dos artigos 129, III, da Constituição da República de 1988 e do artigo 5º, III, *b*, da Lei Complementar n. 75/93;

Considerando que no procedimento n. 1.21.000.000242/2002-98, instaurado nesta Procuradoria, há fortes indícios de má-gestão das verbas obtidas por meio de financiamento junto ao BANCO DA TERRA para construção de casas e infra-estrutura rural para os mutuários da Associação dos Trabalhadores Xx e da Associação dos Trabalhadores Xxx, ambas administradas, de fato pelo Sr. Xxxx;

Considerando que há informações nos autos do procedimento de que cerca de R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), recursos públicos federais, portanto, estão na iminência de serem liberados em favor das referidas associações sob a administração do Sr. Xxxx, em data próxima;

Considerando que nos autos do procedimento administrativo existem informações de futuras liberações de verbas do Banco da Terra, para pagamento das obras de infra-estrutura realizadas nas referidas associações;

Considerando que a **liberação do referido numerário** diante das fortes suspeitas de má gestão e desvio de dinheiro público antes referidas **deve merecer especial atenção e zelo**, sob pena de irre-

parável prejuízo ao patrimônio público e/ou aos produtores rurais eventualmente lesados;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, visando resguardar a correta aplicação do patrimônio público representado pelas verbas federais do BANCO DA TERRA, **RECOMENDA**, com fundamento no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93, **ao Subgerente do Banco da Terra em MS, Sr. Xxxxxx, que tenha especial atenção e diligência na liberação das verbas do BANCO DA TERRA, ainda pendentes**, à Associação dos Trabalhadores Xx de MS - Xx/MS e à Associação dos Trabalhadores Xxx, que se encontram sob a presidência do Sr. Xxxx, **devendo comunicar previamente** (antecedência mínima de 7 dias) **esta Procuradoria da República de qualquer liberação de verbas do BANCO DA TERRA às referidas associações, bem como da forma que se pretende fazê-lo**, sob pena de ser responsabilizado solidariamente em face da liberação temerária de verbas públicas, permitindo o enriquecimento ilícito de particulares.

Campo Grande, MS, 3 de maio de 2002.

Alexandre Amaral Gavronski,
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Recomendação n. 02/2003

Considerando o Inquérito Civil n. 1.21.000.001117/2002-03 instaurado nesta sede do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com base em graves irregularidades na FAPEC – FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E À CULTURA, fundação de apoio à UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL – UFMS, que gerencia muitos recursos desta (orçamentários e extraorçamentários);

Considerando que dentre esses recursos destacam-se os auferidos com os processos seletivos para ingresso na UFMS (vestibulares);

Considerando que o gerenciamento desses recursos bem como toda a execução dos processos seletivos têm sido contratados pela UFMS com a FAPEC, opção que, sob hipótese alguma, pode prejudicar a adequada destinação pública desses recursos nem sua transparência, especialmente porque eles constituem importante fonte extraorçamentária da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul;

Considerando que o Conselho de Administração da FAPEC é o seu órgão de direção, presidido pelo Reitor da UFMS, nos termos do Estatuto da Fundação;

Considerando que durante a instrução do inquérito civil, ainda em andamento, já foram confirmadas várias irregularidades concretas na gestão das verbas dos vestibulares pelos administradores da FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E A CULTURA (FAPEC), mantidas em sigilo no interesse da investigação, não obstante várias delas tenham sido já realçadas no relatório de auditoria n. 100322 da Corregedoria-Geral da União, também encaminhando para essa reitoria;

Considerando que, entre as irregularidades, há gastos com publicidade bem acima do necessário, visto que, conforme investigado,

o lucro da empresa contratada pela FAPEC **sem licitação** (xxxx) foi de R\$ 51.784,00 (cinquenta e um mil, setecentos e oitenta e quatro reais) em um total pago de R\$ 115.859,00 (cento e quinze mil, oitocentos e cinquenta e nove reais), valor que poderia ser significativamente reduzido em um processo licitatório;

Considerando que durante as investigações foi constatado que a FAPEC costumava transferir os recursos auferidos com os processos seletivos para uma conta geral, dificultando sobremaneira a fiscalização e transparência na aplicação dos recursos;

Considerando que foi apurado que vários pagamentos relacionados ao último processo seletivo ainda não foram efetuados pela FAPEC, comprometendo a imagem da UFMS e mesmo o bom andamento do processo seletivo, na medida em que novos serviços ou produtos poderão ser negados pelos fornecedores;

Considerando que as irregularidades investigadas poderão configurar **atos de improbidade administrativa** (Lei n. 8.429/92), pelos quais respondem todos aqueles que induziram ou concorreram para sua prática (art. 3º);

Considerando que a UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS) já realizou divulgação do **Processo Seletivo da UFMS 2003 – Inverno**, por meio do Edital Preg. n. 21/2003, de 4 de abril de 2003, estabelecendo em seu item 3.2 que o prazo de inscrição será entre os dias 5.5.2003 a 11.6.2003, período no qual as taxas de inscrição serão depositadas em conta da FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, AO ENSINO E À CULTURA – FAPEC, tal como realizado nos vestibulares anteriores;

Considerando a necessidade de garantir a transparência e probidade no gerenciamento das verbas que serão auferidas com o **Vestibular de Inverno 2003**, resguardando principalmente o normal transcorrer de todo o processo já estruturado e organizado, sem ocasionar futuros prejuízos à gestão dos recursos da Universidade;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93, **RECOMENDA** ao Magnífico Reitor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,

Sr. Xx, que adote **imediatamente** as providências necessárias para o atendimento das medidas preventivas abaixo elencadas referentes ao gerenciamento financeiro dos recursos provenientes da cobrança da taxa de inscrição do **Vestibular de Inverno 2003**;

1. Que todos os depósitos de inscrição sejam realizados em *conta única*, específica para o processo seletivo de Inverno 2003, e que todas as despesas com a execução do mesmo somente sejam debitadas da respectiva conta após prévia autorização subscrita pelo REITOR, PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO, PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO OU PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE VESTIBULAR – COPEVE da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS);
2. Que os serviços de publicidade, se contratados com terceiros, sejam precedidos de processo licitatório, observando-se os ditames da Lei n. 8.666/1993, como exige o art. 3º, I, da Lei n. 8.958/94;
3. Que enquanto não forem pagos todos os serviços e compras relativos ao último processo seletivo e ao de inverno próximo, não haja pagamento de quaisquer outras despesas não relacionadas diretamente aos certames;
4. Que tão logo haja o encerramento de todos os pagamentos relacionados ao **Processo Seletivo de Inverno 2003**, com a conseqüente apresentação da prestação de contas, todo o crédito restante apurado com taxa de inscrição do processo seletivo seja mantido na conta do vestibular à disposição da Universidade, **vedada qualquer transferência para outras contas da fundação ou entidade** que administre o processo, ficando seus gastos condicionados às assinaturas referidas no tópico 1.

Essas recomendações aplicam-se a qualquer fundação ou entidade para a qual for transferida a gestão dos recursos objeto desta representação.

Campo Grande, MS, 23 de abril de 2003.

Alexandre Amaral Gavronski,

Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Termo de
Compromisso de Ajustamento de Conduta Extrajudicial**

Ref. Procedimento Administrativo PR/MS n. 1.21.000.000362/2003

Pelo presente instrumento, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por seu Procurador da República signatário, figurando como PRIMEIRO COMPROMITENTE, o CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE MATO GROSSO DO SUL – CRM/MS, representado por seu Presidente, Sr. M. P. T., doravante denominado SEGUNDO COMPROMITENTE, juntamente com a UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS, neste ato representado por seu Reitor, Sr. M. C. P., figurando como COM-PROMISSÁRIA, celebram o presente **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** nos seguintes termos:

Considerando que o procedimento administrativo n. 1.21.000.000 362/2003 foi instaurado em razão do ofício encaminhado pelo Conselho Regional de Medicina de Goiás – CRM-GO, que conferiu conhecimento de que a UFMS estava realizando a convalidação e revalidação de diplomas de graduação de medicina expedidos por universidades estrangeiras em desacordo com a legislação pertinente (Lei n. 9.394/96 e Resoluções emanadas do Conselho Federal de Educação);

Considerando que os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras para terem validade devem, segundo dispõe o art. 48, § 2º, da Lei n. 9.394/96 e as normas que o regulamentam, ser objeto da

revalidação por universidades públicas que tenham o curso do mesmo nível e área ou equivalente, salvo quando os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação prevejam a isenção desse processo, nos termos da orientação constante dos autos do procedimento antes referido oriunda da Divisão de Assuntos Internacionais do Ministério da Educação;

Considerando o que dispõem as RESOLUÇÕES N. 03/85 DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (vigente desde 12/6/1985 até 12/2/2002) e N. 01/02 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (vigente a partir de 13/2/2002), que regulamentam o processo de revalidação, prevendo-lhe os requisitos mínimos essenciais para evitar fraudes;

Considerando que o desrespeito aos ditames da Lei n. 9.394/96 e das RESOLUÇÕES N. 03/85 DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO e N. 01/02 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, durante o processo de revalidação de diplomas estrangeiros pelas universidades, poderá ensejar a nulidade dos respectivos atos de revalidação, circunstância que convém evitar de modo a minorar os transtornos aos envolvidos, beneficiados com as convalidações e revalidações já efetuadas nos últimos cinco anos e que têm condições de complementar as informações prestadas;

Considerando que, durante as diligências investigativas, constatou-se que a UFMS realizava, em casos que deveriam sujeitar-se a processo de **revalidação** previsto na Lei n. 9.394/96 e nas resoluções referidas, processo que fora denominado de **convalidação** de diplomas estrangeiros, por meio de um procedimento que não observava todos os requisitos pertinentes, havendo casos em que foi constatada falta de tradução oficial;

Considerando que, na presente data, não há acordos ou tratados internacionais que isentam de processo de revalidação os diplomas oriundos da Argentina, Bolívia, Cuba, Paraguai e Uruguai;

Considerando que a escolha da realização do processo de convalidação, ao invés do de revalidação, de diplomas estrangeiros pela UFMS pautou-se na simples análise da existência de convênios internacionais entre o Brasil e o país estrangeiro no qual o acadêmico se graduou, sem se atentar para previsão de expressa isenção do processo de revalidação nas disposições do respectivo acordo ou convênio internacional;

Considerando que, segundo as informações repassadas pela UFMS no ofício n. 105/2003 – DILN/CDA/PREG, durante os anos de 2000 a 2003, houve a realização de, tão-somente, 2 (dois) processos de revalidação e 33 (trinta e três) convalidações de diplomas expedidos por universidades estrangeiras, cujos convênios e acordos internacionais firmados entre o Brasil e os respectivos países (Cuba, Bolívia e Argentina), de modo algum previam a isenção do processo de revalidação exigido pela Lei n. 9.394/96;

Considerando que os 33 (trinta e três) processos de convalidação realizados pela UFMS, todos formulados por médicos graduados em outros países, precisam ser revisados para se constatar a sua adequação à regulamentação aplicável ao processo de revalidação, cabível na espécie;

Considerando que é indispensável a realização de padronização e regularização da sistemática dos processos de revalidação de diplomas estrangeiros realizados pela UFMS;

Considerando as ponderações apresentadas pelo Conselho Regional de Medicina de MS, em resposta às requisições ministeriais e durante as reuniões realizadas com o subscritor sobre a qualidade e equivalência dos cursos de medicina ministrados em instituições estrangeiras, em especial, quanto à absoluta falta de controle sobre a qualidade do ensino de medicina no país de origem e riscos a que fica submetida a população por ser submetida a um profissional sem adequada habilitação;

Considerando que a submissão dos estudantes estrangeiros à realização de prova cognitiva no processo de revalidação, tal como é defendido tanto pelo CRM/MS quanto pela UFMS, não apresenta qualquer óbice nas Resoluções CFE n. 03/1985 e CNE/CES n. 01/2002, mas, sim, encontra respaldo no princípio da autonomia universitária (art. 207 da CF), resguardando, inclusive, a saúde da população brasileira, na medida em que assegura a inserção de profissionais minimamente qualificados nas clínicas médicas do Estado e do País;

Considerando existir um consenso entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL e o

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE MATO GROSSO DO SUL, no que tange à necessidade de regularização e implementação dos processos de revalidação realizados pela UFMS no Estado de Mato Grosso do Sul para se evitar a via judicial;

Considerando a necessidade de se regularizar o quanto antes a situação para retomar os processos de revalidação, parados em razão das circunstâncias antes referidas;

Fica ajustado que:

Cláusula Primeira – A COMPROMISSÁRIA realizará revisão administrativa de todos os processos de convalidação e revalidação de diplomas estrangeiros, realizados nos últimos cinco anos, para fins de verificar o preenchimento dos requisitos explícitos na RESOLUÇÃO N. 03/1985 do CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, para processos que tramitaram até 12/2/2002, e na RESOLUÇÃO N. 01/2002 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, para os processos requeridos a partir de 13/2/2002, em especial no que se refere à existência de autenticação consular e tradução oficial;

Cláusula Segunda – Nos casos em que a COMPROMISSÁRIA identificar ausência de quaisquer dos requisitos pertinentes, determinará ao interessado que promova a complementação dos documentos, sob pena de invalidação administrativa da revalidação e comunicação do fato ao SEGUNDO COMPROMITENTE.

Cláusula Terceira – A COMPROMISSÁRIA, a partir da assinatura do presente termo, compromete-se a, antes de registrar qualquer diploma estrangeiro, realizar o processo de revalidação de diplomas expedidos por países que não possuam acordos ou convênios internacionais firmados com o Brasil nos quais se preveja explicitamente a dispensa desse processo (art. 48, 2º, da Lei n. 9.394/96), seguindo rigorosamente as exigências explicitadas na Resolução CNE/CES n. 01/2002.

§ 1º A COMPROMISSÁRIA, obrigatoriamente, exigirá dos interessados que requerem a revalidação de seus diplomas os documentos explicitados no art. 4º da Resolução CNE/CES n. 01/2002, devidamente autenticados pela autoridade consular e acompanhados da respectiva tradução oficial.

§ 2º Como atualmente os acordos internacionais firmados entre o Brasil e a Argentina, Bolívia, Cuba, Paraguai e Uruguai não prevêem a dispensa do processo de revalidação dos diplomas expedidos em favor de brasileiros, deve a COMPROMISSÁRIA comunicar ao PRIMEIRO COMPROMITENTE qualquer alteração na situação descrita neste parágrafo ou a identificação de acordos do Brasil com outros países contemplando a referida dispensa, de modo a permitir verificação pelo PRIMEIRO COMPROMITENTE da efetiva dispensa do processo de revalidação.

§ 3º Sem a alteração referida no parágrafo anterior, os diplomas oriundos dos países referidos devem submeter-se a processo de revalidação tal qual estabelecido neste compromisso.

Cláusula Quarta – A COMPROMISSÁRIA, no exercício de sua autonomia universitária, compromete-se a submeter os interessados que pleitearem a revalidação de seus diplomas expedidos por universidades estrangeiras à realização de prova cognitiva, de caráter seletivo e eliminatório, sobre as diversas áreas do respectivo curso, para fins de avaliar o grau de conhecimento do candidato.

Parágrafo único. A prova referida nesta cláusula será elaborada e aplicada pelos docentes do curso respectivo da COMPROMISSÁRIA, com a participação de um representante indicado pelo SEGUNDO COMPROMITENTE quando a revalidação referir-se a diploma do curso de medicina.

Cláusula Quinta – Para os estudante não-lusófonos que pleitearem a revalidação de seus diplomas junto à COMPROMISSARIA será exigido o exame de proficiência na língua portuguesa mediante a apresentação do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras).

Cláusula Sexta – Em caso de descumprimento das obrigações assumidas neste acordo, a revalidação efetivada pela COMPROMISSÁRIA será nula de pleno direito, podendo, por isso, ter negada sua inscrição em qualquer Conselho Regional de Medicina.

Cláusula Sétima – A COMPROMISSÁRIA se obriga a promover a publicação do presente termo de ajustamento de conduta extrajudicial no *Diário Oficial da União*, tão logo haja a sua assinatura pelos signatários.

Cláusula Oitava – Este compromisso produzirá efeitos legais a partir da sua celebração, suspendendo, desde já, o curso do procedimento administrativo n. 1.21.000.000362/2003, até que haja a revisão e regularização definitiva, pela COMPROMISSÁRIA, de todos os processos de convalidação e revalidação realizados nos últimos cinco anos.

Cláusula Nona – Tão logo haja a confirmação formal da efetiva regularização de referidas convalidações e revalidações pela COMPROMISSÁRIA, o PRIMEIRO COMPROMITENTE promoverá o arquivamento do supra-referido procedimento administrativo.

Cláusula Décima – O presente termo de compromisso terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma dos arts. 5º e 6º da Lei n. 7.347/85, e 585, VII, do Código de Processo Civil.

E, por estarem as partes de acordo, firmam o presente.

Campo Grande, MS, 14 de dezembro de 2004.

M. C. P.

Reitor da UFMS.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS

Alexandre Amaral Gavronski,

Procurador da República

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

M. P. T.

Presidente do CRM/MS

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE MATO GROSSO DO SUL



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Compromisso de Ajustamento de Conduta

Pelo presente Compromisso de Ajustamento de Conduta, nos termos dos artigos 5º, § 6º, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, de um lado, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, representado pelos Promotores de Justiça de Defesa do Consumidor Dr. Amilton Plácido da Rosa, Dra. Cristiane Amaral Cavalcante, Dr. Paulo César Zeni, Dr. Gevair Ferreira Lima Júnior, Dr. Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa, Dra. Camila Augusta da Mota Calarge e pela Procuradora de Justiça e Coordenadora do CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DO CONSUMIDOR, Dra. Marigô Regina Bittar Bezerra, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, representado pelos Procuradores da República, representantes da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República, Dr. Alexandre Amaral Gavronski e Dr. Mauro Cichowski dos Santos, Procuradores da República em Campo Grande, a SUPERINTENDÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON/MS, representado pelo Secretário de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, Dr. Sérgio Wanderly Silva, figurando como COMPROMITENTES, e de outro lado, a TELEMS CELULAR S/A, empresa autorizatária e prestadora do Serviço Móvel pessoal na área geográfica constituída pelo Estado de Mato Grosso do Sul, excetuado o município de Paranaíba (o qual é atendido pela operadora CTBC Celular S.A.), com sede na Av. Afonso Pena n. 2386, Ed. Dolor de Andrade – 1º andar – Centro – Campo Grande/MS, inscrita no CNPJ sob o n. 02.331.492/0001-23 e Inscrição Estadual n. 283.024.06-2, neste ato representado pelo Diretor-Geral de Coordenação para as Regiões Centro-Oeste e Norte, Dr. X, doravante denominada COMPROMISSÁRIA, e

Considerando que entre os chamados “direitos básicos do consumidor”, estabelecidos pela própria Resolução n. 39/248 da ONU e pelo art. 6º do nosso Código de Defesa do Consumidor, está exatamente o da obtenção de “*informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem*”;

Considerando que, ao cuidar da oferta de produtos e serviços, o art. 31 do mesmo código diz, claramente, que “*a oferta e apresentação de produtos e serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidade, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentem à saúde e segurança dos consumidores*”;

Considerando que compete à União a organização e exploração dos serviços de telecomunicações, nos moldes estabelecidos pelo art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal n. 9.472/97;

Considerando que o art. 2º, incisos I, III, VI, da Lei n. 9.472/97 determina que o Poder Público tem o dever de “*garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas; adotar medidas que promovam a competição e a diversidade de serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País*”;

Considerando que o art. 3º da mencionada lei estabelece em seus incisos I, IV, VII, VIII, X e XII que o usuário de serviços de telecomunicações tem direito: de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional; à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços; à não-suspensão de serviço público regulado; ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço; de resposta às suas reclamações pela prestadora de serviços; a reparação de danos causados pela violação de seus direitos”;

Considerando que o art. 5º da lei em comento dispõe que na disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações observar-se-ão, em especial, os princípios constitucionais da defesa do consumidor, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado em regime público”;

Considerando que entre as atribuições institucionais do Ministério Público insere-se a de promover ação civil pública para proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos;

Considerando que o consumidor tem direito ao abatimento proporcional do preço, no caso de vício do serviço (não-funcionamento), a teor do disposto no art. 20, III, do Código de Defesa do Consumidor e à efetiva prevenção e reparação dos danos causados por eventual defeito do serviço (prejuízos decorrentes do não-funcionamento), nos termos dos arts. 6º, VI, e 14 do mesmo diploma e art. 3º, XII, da Lei n. 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações);

Considerando que o Termo de Autorização do Serviço Móvel Pessoal celebrado entre a ANATEL e a TELEMS CELULAR S/A (PVC/SPV n. 008/2003) institui em sua cláusula 5.1 que a adequada qualidade do serviço, vislumbrada, entre outros, através da regularidade e a eficiência, é pressuposto para a autorização;

Considerando que com a Autorização ficaram mantido os compromissos de abrangência, bem como as obrigações de atendimento e cobertura que estavam previstos no Contrato de Concessão de Serviço Móvel Celular entre a União e a TELEMS (cláusula 4.1 do Termo);

Considerando que o usuário do Serviço Móvel Pessoal tem direito à informação adequada sobre as condições de prestação de serviço, ao conhecimento prévio de toda e qualquer alteração que lhe atinja e à não-suspensão do serviço sem sua solicitação e à reparação de danos causados pela violação de seus direitos (Regulamento do SMP aprovado pela Resolução n. 316 da ANATEL, art. 6º, III, V, VII, XII);

Considerando que o Regulamento do SMP, em seu art. 10, I, estabelece que constitui dever da prestadora a prestação de serviço adequado;

Considerando que a prestadora deve comunicar ao público em geral e ao usuário quaisquer interrupções na prestação do serviço, seus motivos e as providências adotadas para o estabelecimento dos serviços (art. 16 do Regulamento de SMP);

Considerando que o art. 26 do multicitado Regulamento impõe o dever à operadora de oferecer reparação ao usuário afetado por eventual descontinuidade na exploração do serviço autorizado, desde que não seja por ele motivada, a qual deve ser proporcional ao período em que se verificar a interrupção;

Considerando que a cláusula 5.2 do Termo de Autorização e o art. 12 do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal determinam que a TELEMS

CELULAR S/A deve cumprir as metas de qualidade fixadas no Plano Geral de Metas de Qualidade para SMP;

Considerando que, no dia 16 de agosto de 2004, o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ajuizou ação civil pública, com pedido de liminar, em face da TELEMS CELULAR S/A, distribuída à 2ª Vara Cível de Comarca de Jardim/MS (autos 013.04.002126-5), ação essa que questiona a qualidade dos serviços prestados naquela cidade e na cidade de Guia Lopes da Laguna;

RESOLVEM, sem que isto enseje por parte da TELEMS CELULAR S/A reconhecimento qualquer dos fatos a ela imputados nos procedimentos administrativos instaurados, tanto na órbita federal quanto estadual, bem como na ação civil pública supramencionada, celebrar neste ato **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, mediante as seguintes cláusulas:

Cláusula Primeira

Este Compromisso de Ajustamento de Conduta tem por objeto manter, preservar, estabelecer e proteger as relações de consumo, neste específico caso, as relativas à **eficiência, regularidade e qualidade na prestação de serviços de telefonia celular** como estipulam os artigos 6º, incisos III, IV, VI e VIII, 31 e 42, parágrafo único, todos da Lei n. 8.078/90 e art. 2º, I, da Lei n. 9.427/97;

Cláusula Segunda

A COMPROMISSÁRIA obriga-se a manter os canais de voz sempre disponíveis para permitir ao usuário do SMP que a Estação Móvel por ele utilizada receba e origine, automaticamente e em qualquer ponto da Área de Serviço da Prestadora, chamadas de e para qualquer outro usuário de serviço de telecomunicações, bem como utilizar toda a tecnologia moderna para garantir o estabelecimento das chamadas, ressalvadas as exceções previstas no Regulamento do SMP, na Lei Geral de Telecomunicações e no Código de Defesa do Consumidor.

Cláusula Terceira

A COMPROMISSÁRIA, visando a ampliação da capacidade de sua rede na transmissão de voz e dados, realizará investimentos da ordem de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), para a implantação/ampliação da sua cobertura CDMA – “Code Division Multiple Access” nos

67 (sessenta e sete) municípios de sua atuação, conforme cronograma de implantação descrito no Anexo I deste instrumento.

Parágrafo Único. Fica ressalvado que o cumprimento do cronograma de implantação da tecnologia CDMA fica condicionado à concessão para a COMPROMISSÁRIA de todas as licenças ambientais, urbanísticas, do órgão regulador e das demais autoridades públicas.

Cláusula Quarta

A COMPROMISSÁRIA deverá comprovar, no prazo de 30 (trinta) dias, a capacidade de sua rede para suportar o tráfego das linhas de usuários habilitadas, por meio de relatório técnico, o qual será entregue aos COMPROMITENTES e submetido à avaliação da AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, a contar:

- a) da assinatura deste compromisso, em relação aos municípios já atendidos pela rede CDMA e
- b) da data de implantação, nos demais municípios, conforme tabela anexa.

Parágrafo Primeiro. Fica ressalvado que eventuais deficiências na prestação do serviço, decorrentes de eventos esporádicos, tais como Natal, Ano Novo, Carnaval, eventos públicos de grande repercussão, enchentes, calamidade pública, bem como a interrupção dos meios de transmissão fornecidos por terceiros, não poderão ser considerados como má prestação do serviço por parte da COMPROMISSÁRIA.

Parágrafo Segundo. Diante da constatação, pela ANATEL, de que a capacidade de rede não suporta, segundo os padrões mínimos estabelecidos pela referida agência, o tráfego de linhas habilitadas, a COMPROMISSÁRIA deixará de habilitar e comercializar novas linhas até que a ANATEL, em nova vistoria, comprove a capacidade da rede.

Cláusula Quinta

A COMPROMISSÁRIA deverá comunicar, nos termos da Resolução n. 316/2002 e da Lei n. 9.471/97, qualquer falha na rede ou degradação da qualidade do serviço, seus motivos, data de início e de solução do problema, as providências adotadas. Caso o problema não tenha sido solucionado, deverá ainda informar o prazo previsto para o restabelecimento dos serviços.

Parágrafo Único. Trimestralmente, a compromissária encaminhará ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor a relação de todas as comunicações encaminhadas à ANATEL em atendimento aos dispositivos acima mencionados.

Cláusula Sexta

A COMPROMISSÁRIA deverá providenciar para que as mensagens de texto (torpedos SMS) enviadas dentro da sua rede sejam recebidas pelo destinatário em tempo razoável, não superior a 10 minutos, desde que ambos os aparelhos estejam ligados, sendo que na hipótese de não-recebimento da mensagem de texto por parte do destinatário, em decorrência de falha na rede, a COMPROMISSÁRIA não realizará o faturamento e a cobrança da referida mensagem (torpedo SMS).

Cláusula Sétima

A COMPROMISSÁRIA assume a obrigação de monitorar e identificar a existência de fraudes na prestação do SMP, inclusive aquelas consistentes na utilização de Estação Móvel sem regular ativação, utilizando Código de Acesso associado a outra Estação Móvel. Compromete-se ainda a corrigir tais fraudes sem impor qualquer espécie de ônus aos usuários de serviços, bem como garantir ao consumidor o direito de continuar a utilizar-se do mesmo número (Código de Acesso) da Estação Móvel, se este assim o desejar.

Parágrafo Único. Quando se fizer necessária a troca do aparelho do cliente, a COMPROMISSÁRIA somente o fará por outro aparelho do mesmo modelo, podendo ainda realizar a substituição por um aparelho usado, desde que o aparelho apresente as mesmas condições de uso do aparelho antigo, que deverá ser entregue para a COMPROMISSÁRIA. Na hipótese de não dispor a compromissária do mesmo modelo, deverá providenciar a troca por outro equivalente.

Cláusula Oitava

A COMPROMISSÁRIA compromete-se a receber as reclamações dos consumidores por intermédio de sua central de atendimento (1404), fornecendo um número de protocolo para o acompanhamento, por parte do cliente, de sua reclamação ou pedido.

Parágrafo Primeiro. Excepcionalmente nos casos de pedido de cancelamento de linha, a COMPROMISSÁRIA viabilizará, no prazo de 30

dias, através de suas lojas próprias, o recebimento de solicitação de cancelamento da linha, que deverá ser reduzida a termo, devendo ser fornecida cópia ao consumidor, podendo ainda o consumidor optar por apresentar petição escrita, na qual deverá ser aposto o protocolo de recebimento.

Parágrafo Segundo. As ocorrências (reclamações ou pedidos), devidamente registradas, devem ser solucionadas em prazo máximo de 30 (trinta) dias para os casos de clonagem e fraude de subscrição.

Parágrafo Terceiro. A COMPROMISSÁRIA se compromete ainda a gravar e manter em arquivo de voz as ligações dos consumidores pelo prazo de 1 (um) ano, colocados à disposição dos COMPROMITENTES, da ANATEL e dos consumidores interessados.

Parágrafo Quarto. A opção de acesso à telefonista/atendente, na central de atendimento telefônico, deve estar sempre disponível ao usuário dentre as opções do menu ou de fácil acesso através do encaminhamento automático, já sem seu primeiro contato com o *call center* (art. 7º, § 2º, da Resolução n. 317, de 27 de dezembro de 2002).

Parágrafo Quinto. O compromisso previsto no parágrafo terceiro só será exigível se o mesmo compromisso for assumido pelas demais operadoras de serviço móvel pessoal neste Estado.

Cláusula Nona

A COMPROMISSÁRIA deverá realizar o cancelamento da linha do usuário em até 48 (quarenta e oito) horas após o protocolo do pedido de cancelamento dos serviços ou de rescisão do contrato de SMP por parte do consumidor.

Parágrafo Primeiro. Fica impedida a COMPROMISSÁRIA de recusar pedido de cancelamento de usuários que tenham assinado contrato com cláusula de fidelização, bem como dos inadimplentes. No primeiro caso, o atendente deverá registrar e atender a solicitação do consumidor, bem como deverá esclarecê-lo a respeito dos ônus do cancelamento (multa por rescisão contratual antecipada). No segundo, o atendente deverá orientar o consumidor sobre a quitação de seu débito e sobre a possibilidade de inscrição nos cadastros de restrição ao crédito (SPC).

Parágrafo Segundo. A COMPROMISSÁRIA se compromete a exigir dos órgãos de proteção ao crédito, que realizem a comunicação por

escrito ao usuário, com antecedência de 5 (cinco) dias, da potencial inclusão de seu nome nos serviços de proteção ao crédito, sem prejuízo das disposições contidas no art. 44, § 2º, do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal aprovado pela Resolução n. 316, de 2002.

Parágrafo Terceiro. A multa por rescisão contratual, na hipótese de fidelização, deve ser proporcional ao tempo em que o consumidor esteve vinculado à empresa, devendo ser reduzida a penalidade de modo que a rescisão no 11º mês seja 1/12 do valor da multa cobrada em caso de rescisão no primeiro mês.

Cláusula Décima

A COMPROMISSÁRIA assume a obrigação de, no prazo de 30 (trinta) dias úteis a contar da assinatura deste compromisso, conceder a cada um dos seus usuários existentes na base até 10 de outubro de 2004, bônus e/ou créditos em ligações, de VIVO para VIVO na modalidade VC-1, a importância de R\$ 30,00 (trinta reais), a serem pagos da seguinte forma e a serem creditados nos meses de fevereiro, março e abril de 2005:

a) aos usuários pós-pago, desde que adimplentes, deverá ser concedido o bônus em três parcelas de R\$ 10,00 (dez reais) e

b) aos usuários pré-pago, em duas parcelas de R\$ 15,00 (quinze reais) cada uma, mediante inserção mínima de cartão de R\$ 10,00 (dez reais), para liberação do crédito, com intervalo mínimo de 30 dias entre uma inserção e outra.

Parágrafo Primeiro. Alternativamente ao exposto no *caput*, a COMPROMISSÁRIA poderá optar por oferecer aos usuários do SMP pós-pago deste Estado, que possuam o perfil definido no Anexo II deste instrumento, subsídios para a troca de aparelhos celulares que utilizem a tecnologia CDMA conforme o perfil de consumo de cada um e nos termos do Anexo II deste Compromisso.

Parágrafo Segundo. Os usuários das localidades onde a tecnologia CDMA já tenha sido implantada e que já tenham se utilizado do bônus de migração previsto no parágrafo primeiro desta cláusula não serão contemplados com os créditos previstos nesta cláusula, devendo a COMPROMISSÁRIA proceder, se necessário, à comunicação aos mesmos sobre essa excludente.

Parágrafo Terceiro. As partes ajustam, ainda, que os clientes pós-pago que se encontravam inadimplentes, aí entendidos aqueles que estavam impedidos de realizar chamadas no período de maio a 10 de outubro de 2004, não serão contemplados com os créditos previstos nesta cláusula.

Cláusula Décima Primeira. A COMPROMISSÁRIA assume a obrigação de, no prazo de 30 (trinta) dias úteis a contar da assinatura deste compromisso, restituir os usuários, a título de abatimento proporcional do preço do serviço, consoante previsão do art. 20, III, do CDC, em decorrência dos vícios na prestação do serviço prestado nos meses de maio a 10 de outubro, o que será feito na seguinte forma:

Parágrafo Único. Aos usuários pós-pago será concedido um crédito correspondente à soma dos percentuais de 8%, 10%, 10% e 20% do valor da assinatura mensal do plano básico de serviços (Anexo III) ou do valor da franquia mensal dos planos alternativos de serviços (Anexo IV), respectivamente dos meses de maio, agosto, setembro e outubro passados, a ser descontado nas quatro próximas faturas a contar da assinatura deste compromisso, respeitado o ciclo de faturamento de cada cliente, em quatro parcelas iguais.

Cláusula Décima Segunda

Pelo descumprimento de cada uma das obrigações assumidas neste Compromisso de Ajustamento de Conduta a COMPROMISSÁRIA ficará sujeita às penalidades fixadas da seguinte forma:

- I— pagamento de multa de incidência **diária** no valor de 5.000 (cinco mil) UFERMS (unidade Fiscal de Referência do Estado de Mato Grosso do Sul), ou índice superveniente, revertida ao Fundo Estadual de Defesa e Reparação dos Direitos Difusos Lesados (Lei Estadual n. 1.721, de 18 de dezembro de 1996), no caso de descumprimento de qualquer uma das obrigações dispostas nas **Cláu-sulas Terceira e Quarta;**
- II— pagamento de multa de incidência **diária** no valor de 1.000 (mil) UFERMS (Unidade Fiscal de Referência do Estado de Mato Grosso do Sul), ou índice superveniente, revertida ao Fundo Estadual de Defesa e Reparação dos Direitos Difusos Lesados (Lei Estadual n. 1.721, de 18 de dezembro de 1996), no caso de descumprimento

de qualquer uma das obrigações dispostas nas **Cláusulas Décima e Décima Primeira**;

III– pagamento de multa no valor de 500 (quinhentas) UFERMS (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Mato Grosso do Sul), ou índice superveniente, revertida diretamente em favor do consumidor prejudicado no caso concreto, no caso de descumprimento das obrigações dispostas nas **Cláusulas Sétima, Oitava e Nona**;

IV– pagamento de multa no valor de 100 (quinhentas) UFERMS (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Mato Grosso do Sul), ou índice superveniente, no caso de descumprimento da obrigação disposta no parágrafo único da **Cláusula Quinta**.

Parágrafo Único. A multa prevista no inciso III, referente ao descumprimento da cláusula nona, só será exigível após a assinatura do mesmo compromisso com as demais operadoras de Serviço Móvel Pessoal neste Estado.

Cláusula Décima Terceira

Os valores das multas deverão ser recolhidos no prazo de 10 (dez) dias a contar do recebimento da notificação, em instituição financeira e conta bancária indicadas na notificação escrita encaminhada pelos COMPROMITENTES. Não sendo efetuado o depósito do valor das multas, sua execução judicial será promovida pelo órgão notificante, com atualização monetária e juros de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês sobre o que deveria ser depositado.

Cláusula Décima Quarta

O descumprimento das obrigações assumidas neste Compromisso de Ajustamento de Conduta poderá ensejar, além da incidência e execução das multas respectivas, a propositura de ações coletivas, a execução específica e coletiva, a instauração de inquérito, bem como outras providências administrativas ou judiciais cabíveis.

Cláusula Décima Quinta

Este compromisso de ajustamento de conduta produz seus efeitos desde a data de sua celebração e as obrigações pactuadas no instrumento deverão ser satisfeitas de forma integral e eficiente imediatamente

após a sua assinatura, salvo aquelas em que for expressamente previsto prazo diverso.

Cláusula Décima Sexta

Após o adimplemento das obrigações estabelecidas no presente instrumento, as partes dão-se mútua, irrevogável e irretroatável quitação para nada mais reclamar quanto aos fatos objeto deste acordo, dos eventuais procedimentos administrativos instaurados pelo PROCON-MS, dos inquéritos civis instaurados no Ministério Público Federal e no Ministério Público Estadual, bem como da Ação Civil Pública n. 013.04.002126-5, em trâmite perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Jardim/MS.

Cláusula Décima Sétima

Após a assinatura do presente compromisso o Ministério Público Estadual deverá requerer a sua homologação pelo MM. Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Jardim/MS, para que possa produzir os seus regulares efeitos, inclusive o de extinção da mencionada ação civil pública, nos termos do artigo 269, inciso III, do Código de Processo Civil, dando-se, as partes, no que a elas toca, reciprocamente, as mais amplas, gerais e irrestritas quitações.

Cláusula Décima Oitava

No curso do cumprimento do presente acordo, comprometem-se o Ministério Público Estadual e Federal, bem como o PROCON/MS, a não intentarem qualquer medida judicial ou administrativa que tenha por objeto os fatos considerados para a assinatura do presente termo.

Cláusula Décima Nona

As partes elegem o foro da Comarca de Campo Grande para dirimir os conflitos decorrentes do presente instrumento.

Cláusula Vigésima

O Compromisso de Ajustamento de Conduta será publicado, em sua íntegra, no Diário da Justiça, bem como em um jornal de circulação diária em todo o Estado de Mato Grosso do Sul, às expensas da COM-PROMISSÁRIA.

Cláusula Vigésima Primeira

O presente compromisso não prejudica o interesse e a legitimidade individual dos consumidores eventualmente lesados de pleitearem em juízo indenizações e compensações superiores às previstas neste termo, ressalvada a hipótese de compensação do aqui concedido.

E, por estarem de acordo, assinam o presente Compromisso de Ajustamento de Conduta, em cinco vias de igual teor e forma, sendo uma via entregue aos Representantes Legais da COMPROMISSÁRIA, outra remetida à ANATEL, para conhecimento, e as demais mantidas em arquivo junto aos MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAL e FEDERAL e PROCON-MS, para encaminhamento das providências pertinentes.

Campo Grande/MS, 21 de dezembro de 2004.

X

Representante Legal da TELEMS CELULAR S/A
COMPROMISSÁRIA

Sérgio Wanderly Silva

Secretário de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária
Representando o PROCON/MS

Dra. Marigo Regina Bittar Bezerra

Procuradora de Justiça e Coordenadora do CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DO CONSUMIDOR

Dr. Alexandre Amaral Gavronski

Procurador da República em Campo Grande

Dr. Mauro Cichowski dos Santos

Procurador da República em Campo Grande

Dr. Amilton Placido da Rosa

Promotor de Justiça em Campo Grande

Dr. Paulo César Zeni

Promotor de Justiça em Ponta Porã

Dra. Cristiane Amaral Cavalcante

Promotora de Justiça em Dourados

Dra. Camila Augusta da Mota Calarge

Promotora de Justiça em Coxim

Dr. Gevair Ferreira Lima Júnior

Promotor de Justiça em Jardim

Dr. Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa

Promotor de Justiça em Fátima do Sul

Anexo I

Cronograma de implantação da tecnologia CDMA1x no Estado de Mato Grosso do Sul

Localidades OK	Localidades OK em 1º/1/2005	Localidades OK em 31/3/2005	Localidades OK em 30/6/2005
Campo Grande	Água Clara	Bataguassu Centro	Paranhos
Amambaí	Anaurilândia	Angélica	Rochedo
Anastácio	Aparecida do Tabuado	Antônio João	Bodoquena
Aquidauana	Bandeirantes	Deodápolis	Brasilândia
Bela Vista	Caarapó	Itaquiraí	Dois Irmãos do Buriti
Bonito	Coronel Sapucaia	Rio Negro	Eldorado
Camapuã	Costa Rica	Tacuru	Santa Rita do Pardo
Chapadão do Sul	Inocência	Miranda	
Corumbá	Ivinhema	Itaporã	
Coxim	Jaraguari	Porto Murtinho	
Dourados	Mundo Novo	Nioaque	
Fátima do Sul	Nova Alvorada do Sul	Cassilândia	
Guia Lopes da Laguna	Pedro Gomes	Iguatemi	
Jardim	Ribas do Rio Pardo	Douradina	
Ladário	Sete Quedas	Aral Moreira	
Maracaju	Sonora	Bataiporã	
Naviraí		Caracol	
Nova Andradina		Laguna Carapã	
Ponta Porã		Glória de Dourados	
Rio Brillhante			
Rio Verde			

Rio Verde			
São Gabriel D'Oeste			
Sidrolândia			
Terenos			
Três Lagoas			

Anexo II

Tabela de Classificação de Clientes Pós-Pago de acordo com o perfil de uso

Classificação dos Clientes	Valor Inicial (R\$)	Valor Final (R\$)
A0	601,00	Acima de 601,00
A1	380,00	600,00
A2	230,00	379,00
A3	130,00	229,00
A4	100,00	129,00
V1	90,00	99,00
V2	80,00	89,00
V3	70,00	79,00
V4	60,00	69,00

Anexo II – Segunda Parte

Tabela com os valores financeiros correspondentes aos descontos a serem concedidos pela VIVO para troca de tecnologia TDMA para CDMA1x, nas cidades a serem atendidas a partir de janeiro/2005, conforme Anexo I

Classificação dos Clientes	Pontuação oferecida pela VIVO	Desconto concedido ao Cliente
A0	40.000	R\$ 480,00
A1	35.000	R\$ 420,00
A2	30.000	R\$ 360,00
A3	30.000	R\$ 360,00
A4	30.000	R\$ 360,00
V1	25.000	R\$ 300,00
V2	25.000	R\$ 300,00
V3	25.000	R\$ 300,00
V4	20.000	R\$ 240,00

Anexo III

Planos de Serviços – Assinatura Mensal

Planos	Tarifa
MS – Pessoal	R\$ 21,60
MS – Pessoal Fácil	R\$ 14,19
MS – Básico	R\$ 44,03

Anexo IV

Planos Alternativos de Serviços – Franquia Mensal

	Plano	Tarifa		
	MS-50	51,33		
	MS-100	77,16		
	MS-150	92,49		
	MS-300	128,60		
	MS-650	210,91		
	MS-1000	338,48		
	MS-240	117,13		
	MS-500	183,39		
	Planos Estruturais			
	VIVO 20 minutos	25,90		
	VIVO 60 minutos	51,90		
	VIVO 120 minutos	78,90		
	VIVO 240 minutos	124,90		
	VIVO 360 minutos	139,90		
	VIVO 600 minutos	194,90		
	VIVO 900 minutos	279,90		
	Planos Promocionais			
	Atração Irresistível	94,90	(-) 30,00	64,90
	Plano VIVO POS 600 (60+540)	99,00		
	Plano 55 Minutos (15+40)	39,90		
Plano Família	120 (compartilhado 1T+1D)	78,90	9,90 (por adicional)	
	240 (compartilhado 1T+2D)	124,90	9,90 (por adicional)	
	360 (compartilhado 1T+2D)	139,90	9,90 (por adicional)	
	600 (compartilhado 1T+3D)	194,90	9,90 (por adicional)	
	900 (compartilhado 1T+4D)	279,90	9,90 (por adicional)	
	Planos de Retenção (1404)			
	15+15	27,90		
	20+70	30,90		
	20+140	37,90		

Tutela coletiva

20+200	54,90		
60+240	74,90		
120+530	99,90		
360+640	159,90		
600+800	219,90		
900+1000	289,90		

Resolução n. 87



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RESOLUÇÃO N. 87, DE 3 DE AGOSTO DE 2006

Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do **Inquérito Civil** (art. 6º, VII, da Lei Complementar n. 75/93 e art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85).

TÍTULO I DO INQUÉRITO CIVIL

CAPÍTULO I – CONCEITO E OBJETO

Art. 1º O inquérito civil é procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações titularizadas pelo Ministério Público.

CAPÍTULO II – INSTAURAÇÃO

Art. 2º O inquérito civil poderá ser instaurado:

I – de ofício;

II – em face de requerimento ou representação de qualquer pessoa ou de comunicação de outro órgão do Ministério Público, da autoridade judiciária, policial ou qualquer outra autoridade;

III – por determinação de Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ou da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, nos casos em que tenha recusado o arquivamento de peças informativas, promovido por órgão da Instituição.

Parágrafo único. A instauração de inquérito civil, de ofício, pode ser motivada por qualquer meio, ainda que informal, pelo qual o órgão do Ministério Público venha a tomar conhecimento dos fatos.

Art. 3º As representações ou requerimentos para instauração do inquérito civil deverão, preferencialmente:

I – ser formulados por pessoa natural ou jurídica, devidamente identificada e qualificada, com indicação de seu endereço;

II – conter a descrição dos fatos a serem investigados e a indicação do seu autor, quando conhecido.

§ 1º Na representação, o autor poderá apresentar as informações necessárias para esclarecimento dos fatos, bem como indicar meios para obtenção da prova e documentos pertinentes.

§ 2º As representações verbais deverão ser tomadas por termo.

Art. 4º As peças informativas deverão ser protocoladas, registradas e autuadas no setor competente da unidade, e distribuídas ao membro do Ministério Público que poderá:

I – promover a ação cabível;

II – instaurar inquérito civil;

III – celebrar compromisso de ajustamento de conduta;

IV – expedir recomendação legal;

V – promover o respectivo arquivamento, observado o disposto no artigo 16;

VI – remetê-las para as autoridades que tenham atribuição, no caso de endereçamento incorreto, dando-se ciência ao representante e à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou à PFDC.

§ 1º Diante da insuficiência de elementos que permitam a imediata adoção de qualquer das medidas dos incisos I a VI, o membro do

Ministério Público poderá realizar diligências, no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis mediante decisão fundamentada;

§ 2º Na hipótese do § 1º, o Procurador da República determinará a autuação das peças de informação sob a denominação de “procedimento administrativo”.

Art. 5º O inquérito civil será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada e autuada, que deverá conter, entre outros elementos, os seguintes:

I – a descrição do fato objeto do inquérito civil;

II – o nome e a qualificação da pessoa física ou jurídica a quem o fato é atribuído, quando possível;

III – a determinação de autuação da Portaria e das peças de informação que originaram a instauração;

IV – a determinação de diligências investigatórias iniciais.

Parágrafo único. Se, no decurso do inquérito civil, novos fatos indicarem necessidade de investigação de objeto diverso do que estiver sendo investigado, o membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro inquérito civil.

Art. 6º Da instauração do inquérito civil far-se-á comunicação à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, no prazo de 10 dias, sem prejuízo da publicidade prevista no artigo 16 desta Resolução e observando-se, sempre, as situações de sigilo.

CAPÍTULO III – ATRIBUIÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO

Art. 7º As representações, os requerimentos e as peças informativas serão recebidos, após protocolo e distribuição, pelo órgão do Ministério Público que tenha a respectiva atribuição, de acordo com as regras vigentes na unidade.

Parágrafo único. Eventual conflito negativo ou positivo de atribuição será suscitado, fundamentadamente, nos próprios autos ou em petição dirigida à Câmara de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria

Federal dos Direitos do Cidadão, que decidirá a questão, nos termos do artigo 62, VII, da Lei Complementar n. 75/93.

Art. 8º O inquérito civil será instaurado e presidido pelo órgão do Ministério Público, nos termos do artigo anterior.

Parágrafo único. É admitida a atuação conjunta de mais de um órgão do Ministério Público Federal, inclusive de graus diversos da carreira, ou de órgãos do Ministério Público da União e de Estados-membros.

CAPÍTULO IV – INSTRUÇÃO

Art. 9º Na condução das investigações, o órgão do Ministério Público poderá, sem prejuízo de outras providências inerentes à sua atribuição funcional, ouvir pessoas, requisitar informações, requisitar exames periciais e documentos de autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, da União, dos Estados e dos Municípios, fazer ou determinar vistorias e inspeções, acompanhar buscas e apreensões, designar e presidir audiências, bem com expedir notificações e requisições a qualquer pessoa, órgão ou autoridade, nos limites de sua atribuição funcional, observado o disposto no artigo 8º, § 4º, da Lei Complementar n. 75/93.

§ 1º O prazo fixado para resposta às requisições do Ministério Público será de 10 dias úteis, na forma do artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar n. 75/93, a contar do recebimento, salvo em caso de relevância e urgência ou em casos de complementação de informações.

§ 2º O não atendimento injustificado às requisições referidas no parágrafo 1º caracterizará o crime previsto no artigo 10 da Lei n. 7.347/85.

§ 3º Ressalvadas as hipóteses de urgência, as notificações para comparecimento devem ser efetivadas com antecedência mínima de 48 horas, respeitadas, em qualquer caso, as prerrogativas legais ou processuais pertinentes, devendo constar, na notificação, a que se destina a oitiva da pessoa, facultando-lhe o acompanhamento por advogado.

§ 4º Em caso de desatendimento injustificado à notificação, o órgão do Ministério Público poderá requisitar a condução coercitiva

de pessoa convocada a testemunhar, na forma do artigo 8º, I, da Lei Complementar n. 75/93.

§ 5º No exercício de suas funções, para assegurar o cumprimento de suas determinações, o membro do Ministério Público poderá requisitar os serviços policiais.

Art. 10. O Ministério Público, na condução do inquérito civil ou procedimento administrativo, poderá ouvir o(s) investigado(s).

Parágrafo único. No caso de o investigado requerer diligências, o Ministério Público apreciará a conveniência e a oportunidade de sua realização, em despacho fundamentado, cientificando o investigado de sua deliberação.

Art. 11. O inquérito civil poderá ser instruído com peças, depoimentos e informações colhidas em audiência pública.

Parágrafo único. Qualquer pessoa poderá fornecer peças informativas para melhor esclarecimento dos fatos.

Art. 12. Havendo a necessidade de realização de diligências em local diverso da sede do órgão do Ministério Público que preside o inquérito ou procedimento, poderá ser solicitada a colaboração do órgão do Ministério Público Federal ou Estadual do local da diligência.

Art. 13. Para fins de instrução de inquérito civil ou ajuizamento de ação dele decorrente, as cópias de documentos originais poderão ser autenticadas pelo órgão do Ministério Público ou servidor designado.

Art. 14. Havendo necessidade de realização de perícias ou elaboração de laudos técnicos, o membro do Ministério Público presidente do inquérito civil poderá solicitar auxílio às Câmaras de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para que providenciem recursos de natureza financeira ou humana, utilizando-se, inclusive, de convênios com instituições técnicas.

Parágrafo único. As CCR e a PFDC manterão listas atualizadas de convênios, disponíveis inclusive nos seus respectivos sítios da Internet.

CAPÍTULO V – ENCERRAMENTO

Art. 15. O inquérito civil deve ser encerrado no prazo de 01 (um) ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências e desde que autorizadas pela Câmara de Coordenação e Revisão pertinente ou pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade da prorrogação, cientificando-se a Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

CAPÍTULO VI – PUBLICIDADE

Art. 16. Os atos e peças do inquérito civil são públicos, nos termos desta regulamentação, salvo disposição legal em contrário ou decretação de sigilo, devidamente fundamentada.

§ 1º A publicidade consistirá:

I – na publicação, no Diário Oficial, da portaria de instauração do Inquérito Civil, do extrato do compromisso de ajustamento de conduta e, no portal do Ministério Público Federal, aqueles atos bem como as promoções de arquivamento e outros atos que o presidente de Inquérito entender cabíveis;

II – na expedição de certidão explicativa, a pedido de qualquer interessado;

III – na divulgação e exposição dos fatos quando houver audiência pública;

IV – na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do inquérito civil;

V – na concessão de vistas dos autos, mediante requerimento fundamentado do interessado ou de seu procurador legalmente constituído e por deferimento total ou parcial do presidente do inquérito civil;

VI – na extração de cópias, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do inquérito civil.

§ 2º É prerrogativa do presidente do inquérito civil, quando o caso exigir e mediante decisão fundamentada, decretar o sigilo das investigações, garantido, unicamente ao investigado, a obtenção, por cópia autenticada, do depoimento que tenha prestado.

§ 3º Os documentos resguardados por sigilo legal deverão ser autuados em apenso.

CAPÍTULO VII – ARQUIVAMENTO E RECURSOS

Art.17. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a adoção das medidas previstas no artigo 4º, I, III e IV, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou do procedimento administrativo, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Nos casos em que a abertura do inquérito civil se der por representação, em havendo promoção de arquivamento, o presidente do inquérito oficiará ao interessado, a fim de lhe dar conhecimento, cientificando-o, inclusive, da previsão inserta no § 3º deste artigo.

§ 2º Os autos do inquérito civil ou do procedimento administrativo arquivado serão remetidos, no prazo 03 dias, na forma do artigo 9º, § 1º, da Lei n. 7.347/85, à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou à PFDC.

§ 3º Até que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento pela CCR ou pela PFDC, poderão as associações civis legitimadas ou quaisquer interessados apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos para apreciação, nos termos do artigo 9º, § 2º, da Lei n. 7347/85.

§ 4º Será pública a sessão da CCR, salvo se no caso houver sigilo imposto pela lei ou decretada pelo Presidente do inquérito civil.

§ 5º Ainda que sob extrato, estarão sujeitas à publicação no portal eletrônico as decisões do CCR ou da PFDC que homologuem o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento administrativo.

Art. 18. Deixando a CCR ou a PFDC de homologar a promoção de arquivamento, tomará uma das seguintes providências:

I – converterá o julgamento em diligência para a realização de atos imprescindíveis à sua decisão, especificando-as;

II – deliberará pelo prosseguimento do inquérito civil ou do procedimento administrativo, para que seja expedida recomendação, proposto ajustamento de conduta ou ajuizada ação, indicando os fundamentos de fato e de direito de sua decisão.

Parágrafo único. Para cumprimento das deliberações referidas no inciso anterior, a CCR ou a PFDC designará outro órgão do Ministério Público e, quando possível, com idênticas atribuições às do subscritor do arquivamento não homologado, observadas as regras de distribuição vigentes na unidade de origem.

Art. 19. Poderá o órgão do Ministério Público, no caso de conhecimento superveniente de prova que altere os motivos do arquivamento, determinar a reabertura da investigação, de ofício e por decisão fundamentada, sem prejuízo das comunicações previstas no artigo 6º, desta Regulamentação.

TÍTULO II

DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Art. 20. O órgão do Ministério Público poderá tomar, em qualquer fase da investigação ou no curso da ação judicial, compromisso do interessado quanto ao ajustamento de sua conduta às exigências legais, impondo-lhe o cumprimento das obrigações necessárias à reparação do dano ou prevenção do ilícito.

Parágrafo único. Quando o compromisso de ajustamento de conduta for firmado no curso de ação judicial, o mesmo será submetido à homologação judicial.

Art. 21. O compromisso de ajustamento de conduta deverá conter:

I – nome e qualificação do responsável;

II – descrição das obrigações assumidas;

III – prazo para cumprimento das obrigações;

IV – fundamentos de fato e de direito;

V – previsão de multa cominatória no caso de descumprimento.

§ 1º Deve haver motivação quanto à adequação das obrigações, dos prazos e das condições estipuladas no compromisso.

§ 2º Em caso de direitos coletivos, sempre que possível, os titulares desses direitos serão ouvidos.

§ 3º O compromisso de ajustamento de conduta é título executivo, nos termos do artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85 e do artigo 584, 111 do Código de Processo Civil.

§ 4º Salvo previsão em contrário, o início da eficácia do compromisso será a data de sua celebração.

§ 5º Firmado o compromisso de ajuste, o membro do Ministério Público comunicará a Câmara de Coordenação e Revisão respectiva ou a PFDC e o representante, quando for o caso.

§ 6º Caberá ao órgão do Ministério Público fiscalizar a execução do compromisso de ajustamento.

§ 7º A multa cominatória é exigível a partir do descumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, independentemente do cumprimento da obrigação principal.

§ 8º Cumpridas as disposições do compromisso de ajustamento de conduta, o membro do Ministério Público promoverá o arquivamento do procedimento administrativo ou do inquérito civil respectivo, remetendo-o, na forma do artigo 17, § 3º, desta regulamentação, ao Conselho Superior do Ministério Público.

TÍTULO III

DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Art. 22. Os órgãos de execução do Ministério Público, no âmbito do inquérito civil, poderão realizar audiências públicas, com a finalidade de defender a obediência, pelos Poderes Públicos e pelos serviços de relevância pública e social, dos direitos e garantias constitucionais.

§ 1º As audiências serão precedidas da expedição de edital de convocação, a que se dará publicidade, bem como de convites, nos quais constarão:

I – a data e o local da reunião;

II – o objetivo;

III – a disciplina e a agenda da audiência.

§ 2º Poderá ser disponibilizado material para consulta dos interessados na participação da audiência.

§ 3º Da audiência será lavrada ata, a que se dará publicidade.

TÍTULO IV DAS RECOMENDAÇÕES

Art. 23. No exercício das atribuições do artigo 129, II e III, da Constituição Federal, o órgão do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, poderá expedir, nos autos de inquérito civil ou procedimento administrativo, recomendações para que sejam observados os direitos e interesses que lhe incumba defender, dando, de tudo, publicidade pelo portal eletrônico do MPF.

§ 1º A recomendação conterá o prazo para o seu cumprimento, bem como indicará as medidas que deverão ser adotadas.

§ 2º Na hipótese de desatendimento à recomendação, se for o caso, o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, celebrar o compromisso de ajustamento de conduta ou promover a ação civil competente.

Art. 24. O órgão do Ministério Público poderá, no exercício das funções referidas no artigo anterior, sugerir à esfera de poder competente a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados legalmente, nos termos do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93.

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. Se no curso do inquérito civil, ou de qualquer investigação do Ministério Público, for verificada a ocorrência de infração penal, serão extraídas cópias para que o órgão competente adote as providências cabíveis.

Art. 26. Cada unidade institucional manterá controle atualizado do andamento de seus inquéritos civis, o qual será remetido, anualmente, às Câmaras de Coordenação e Revisão respectivas e à PFDC, para fins estatísticos e de conhecimento.

Art. 27. As Câmaras de Coordenação e Revisão e a PFDC, dentro de suas respectivas áreas de atuação, serão responsáveis pelos controles estatísticos dos procedimentos administrativos, dos inquéritos civis, das ações propostas, e ainda dos ajustamentos de conduta, recomendações, audiências públicas e arquivamentos promovidos pelos membros do Ministério Público.

Art. 28. A presente Resolução aplica-se aos procedimentos e inquéritos civis em curso, contando-se os prazos nela referidos a partir da data de sua publicação.

Art. 29. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO GURGEL, Presidente em Exercício

DELZA CURVELLO, vencida

ELA WIECKO

HELENITA ACIOLI

MOACIR MORAIS FILHO

MARIA ELIANE

ALCIDES MARTINS

DEBORAH DUPRAT



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

VIII ENCONTRO DA 5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

No intuito de uniformizar a aplicação da Resolução do Conselho Superior n. 87, que regulamenta a tramitação, no âmbito do Ministério Público Federal, do inquérito civil, os procuradores da República oficiantes na defesa do patrimônio público presentes no VIII Encontro Nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, realizado em Brasília, entre 12 e 14 de setembro de 2006, decidem consolidar os seguintes **ENUNCIADOS DE INTERPRETAÇÃO**:

Enunciado 1 – Do prazo de prorrogação dos procedimentos administrativos instaurados antes da Resolução n. 87

Aos procedimentos administrativos em curso, por força do art. 28, aplica-se, por interpretação extensiva, o art. 15, contando-se o prazo de 1 ano a partir da publicação da resolução 87. Às peças informativas e aos procedimentos administrativos instaurados após a resolução aplica-se o art. 4º e seus parágrafos.

Enunciado 2 – Da instauração de ofício pelo procurador natural

A instauração de ofício a que se refere o art. 2º, I, pressupõe a observância às regras de livre distribuição.

Enunciado 3 – Conflito de atribuições

O parágrafo único do art. 7º refere-se ao conflito de atribuições não resolvido na unidade após observadas as regras próprias que prevêm debate interno que considere as respectivas peculiaridades.

Enunciado 4 – Autorização da Câmara ou da PFDC para prorrogação do inquérito civil

A autorização da Câmara a que se refere o art. 15 tem natureza de homologação da decisão do presidente do inquérito pela prorrogação, produzindo esta efeitos sob condição resolutive. Negada homologação à prorrogação, a Câmara indicará as medidas a serem adotadas e dirá sobre a validade das diligências realizadas antes de sua negativa. A comunicação da prorrogação se dá por cópia do despacho fundamentado, só se justificando a remessa dos autos se requerido pela Câmara. Sem prejuízo deste entendimento, caberá ao presidente do inquérito decidir se realiza ou não diligências antes da autorização pela Câmara.

Enunciado 5 – Cominação no compromisso de ajustamento de conduta

O V do art. 21 não impede que opte o procurador por outra espécie de cominação se mais eficaz a garantir a efetividade do compromisso.

Enunciado 6 – Compromisso de Ajustamento de Conduta de âmbito nacional

Em se tratando de compromisso de âmbito nacional impende, antes de firmá-lo, que o membro oficiante consulte a Câmara.

Enunciado 7 – Objeto de Audiência Pública

As finalidades referidas no art. 22 não contemplam rol exaustivo.

Enunciado 8 – Inserção nos bancos de dados eletrônicos da Instituição

As comunicações à Câmara das principais peças judiciais e extrajudiciais devem viabilizar a inserção do arquivo eletrônico no banco de dados da Instituição, salvo justificada e específica negativa.