

Inquérito civil. Impossibilidade de “redirecionamento” ao Procurador-Geral de Justiça para o ajuizamento de representação de inconstitucionalidade. Imperativa observância de requisitos específicos para o arquivamento do procedimento.

**Subprocuradoria-Geral de Justiça
de Atribuição Originária Institucional e Judicial**

Ref.: Processo MPRJ nº 2002.001.28798.00 (e apensos)

Origem: 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital.

Natureza: Declínio de atribuição.

Inquérito Civil. Ultimada a investigação e concluindo o órgão com atribuição pela impossibilidade de ajuizamento da ação civil pública, não é possível o “redirecionamento” dos autos ao Procurador-Geral de Justiça para que afira a conveniência de ajuizar representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. A atribuição do Procurador-Geral de Justiça para conduzir inquérito civil encontra-se adstrita às situações previstas, em *numerus clausus*, na legislação vigente, que não inclui o acompanhamento do processo legislativo voltado à edição do Plano Diretor do Município. Necessidade, ademais, de resguardar a atribuição do Conselho Superior do Ministério Público na apreciação de qualquer iniciativa que redunde em arquivamento do inquérito civil. Parecer pela devolução dos autos ao órgão de origem, sem prejuízo da posterior extração de cópias.

Exmo. Sr. Subprocurador-Geral de Justiça

I

1- Trata-se de Inquérito Civil instaurado pela operante 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, com o objetivo de acompanhar o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro e verificar supostas irregularidades na sua implementação.

2. Consoante esclarecimentos prestados pelo órgão de origem, foram identificadas falhas no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do

Rio de Janeiro, consubstanciado no Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, falhas estas consistentes na inobservância dos balizamentos estabelecidos pela Lei nº 10.257/2001, que veicula o Estatuto da Cidade, o que motivou a expedição de recomendações, pelo Ministério Público, aos órgãos competentes.

3. Verificando que as falhas existentes têm se manifestado no curso do processo legislativo, o órgão de origem, no substancial pronunciamento de fls. 959-970, concluiu pela inexistência de qualquer medida eficaz passível de ser adotada no âmbito de suas atribuições. Com efeito, enquanto o mandado de segurança somente poderia ser manejado por integrante da respectiva Casa Legislativa, uma vez concluída a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, adquirindo ele força normativa, a única providência cabível seria a realização do controle abstrato de constitucionalidade, o que se insere na esfera de atribuições do Procurador-Geral de Justiça. Em relação ao controle difuso de constitucionalidade, via ação civil pública, estaria ele condicionado a uma situação específica e concreta que o justificasse. À luz desse quadro e do disposto no art. 39, I, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003, que confere ao Procurador-Geral de Justiça atribuição para o ajuizamento da Representação de Inconstitucionalidade, "*redireciona o presente inquérito civil para ciência e providências que julgar pertinentes*".

II

4. O inquérito civil, como se sabe, consubstancia procedimento administrativo, de natureza inquisitorial e pré-processual, a ser privativamente instaurado e instruído pelo Ministério Público. Posteriormente à Lei nº 7.347/1985, o inquérito civil foi contemplado no art. 129, III, da Constituição da República e nas Leis nºs 7.853/1989 (pessoas portadoras de deficiência), 7.913/1989 (investidores no mercado de capitais), 8.069/1990 (criança e adolescência), 8.078/1990 (consumidores) e 10.741/2003 (idoso). No curso do inquérito civil deverão ser promovidas as diligências tendentes à elucidação dos fatos que consubstanciam o objeto da investigação (*v.g.*: requisição de documentos, inquirição de testemunhas, promoção de inspeções etc.) e, por fim, poderá o Ministério Público adotar quatro medidas distintas, algumas delas cumulativamente: a) promover o arquivamento; b) celebrar termo de compromisso de ajustamento de conduta; c) formular meras recomendações, em sendo divisada a possibilidade de serem praticadas ilicitudes em momento futuro; e d) ajuizar a ação civil pública.

5. A afirmação de que o inquérito civil consubstancia um procedimento administrativo não permite a conclusão, *a fortiori*, de que não ostenta especificidades dignas de nota. Em verdade, as especificidades são tantas que inviabilizam um tratamento conjunto, sem realçá-las. A principal dessas especificidades reside no regramento a ser seguindo para a sua finalização,

que não pode passar ao largo dos balizamentos estabelecidos pela ordem jurídica. Nesse particular, observa-se que o arquivamento sempre estará sujeito ao controle exercido por um órgão colegiado inserido na própria estrutura da Instituição. Em relação aos Ministérios Públicos Estaduais, esse órgão é o Conselho Superior do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993, art. 30).

6. Na hipótese vertente, constata-se que o órgão de origem já expediu as recomendações que entendeu cabíveis e concluiu pela impossibilidade de ajuizamento da ação civil pública, isso porque esta última não se presta ao controle abstrato de constitucionalidade. À luz desse quadro, a única conclusão possível seria a de que o inquérito civil já cumpriu a sua finalidade e não resta opção outra ao órgão com atribuição senão a de promover o seu arquivamento.

7. Observa-se que o “*redirecionamento*” realizado parece partir da premissa de que o Procurador-Geral de Justiça, concluindo pela inconstitucionalidade da legislação municipal, poderia valer-se dos subsídios colhidos no inquérito civil e ajuizá-la. Até aqui, nada de anormal. Mas e o inquérito civil? Será ele utilizado para instruir a Representação de Inconstitucionalidade ou será arquivado? Nesse último caso por quem?

8. Não obstante a pureza dos fins, não se pode deixar de observar que as únicas medidas judiciais que podem ser vistas como desdobramento natural do inquérito civil são aquelas expressamente contempladas em lei (*v.g.*: ação civil pública, ação coletiva etc.). As demais (*v.g.*: ação penal pública, representação de inconstitucionalidade etc.), por sua vez, conquanto possam ser instruídas com os subsídios nele colhidos, terão rumo autônomo, não raro por parte de órgãos diversos, cujas atribuições não avançam na seara dos direitos metaindividuais.

9. *In casu*, constata-se que o Procurador-Geral de Justiça não detém atribuição para atuar no inquérito civil ora em análise, isso porque a matéria nele versada não está incluída dentre aquelas previstas, em *numerus clausus*, no art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/1993 e no art. 39, VIII, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003. Acresça-se que o prosseguimento da apuração nos presentes autos, caso fosse possível, ainda traria para o Procurador-Geral de Justiça uma verdadeira *capitis diminutio*, pois uma possível conclusão pela constitucionalidade da legislação municipal, afastando-se, assim, o oferecimento de representação perante o Tribunal de Justiça, ainda dependeria da chancela do Conselho Superior.

III

10. O parecer, assim, é no sentido de que o Inquérito Civil nº 2.142/2002 seja devolvido à operante 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa

do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital, sem prejuízo da posterior utilização, pelo Procurador-Geral de Justiça, dos subsídios nele contidos.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 2010.

Emerson Garcia
Promotor de Justiça
Assistente da Subprocuradoria-Geral de Justiça
de Atribuição Originária Institucional e Judicial

Aprovo.

Antonio José Campos Moreira
Subprocurador-Geral de Justiça
de Atribuição Originária Institucional e Judicial