

# **O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (PA) COMO MECANISMO DE TUTELA DE DIREITOS E INTERESSES INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS**

**Arion Rolim Pereira<sup>1</sup>**

**Willian Buchmann<sup>2</sup>**

**Área: Política Institucional e Administrativa**

## **I. EXPOSIÇÃO**

### **1.1 Panorama Normativo Administrativo**

A Res. CNMP n. 63/2010, visando à padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processual (judicial e extrajudicial), no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, criou as Tabelas Unificadas do Ministério Público. Na classe “extrajudiciais/procedimentos do MP”, conforme a referida Tabela, consta a descrição do inquérito civil (IC), da notícia de fato (NF), do procedimento preparatório (PP) e do procedimento administrativo (PA). Ainda, em atendimento ao disposto no § 2º do art. 2º da mencionada Resolução, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – editou o Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público.

O inquérito civil e o procedimento preparatório já foram regulamentados pelo CNMP por meio da Res. n. 23/2007, com disciplinamento, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR - pela Res. PGJ n. 1928/2008. A instauração e a tramitação da notícia de fato e do procedimento administrativo, apenas em julho de 2017 foram objeto de regulamentação pelo CNMP por meio da Res. n. 174, cuja proposta original fora apresentada em 1º de setembro de 2014.

O Ministério Público do Paraná, por sua vez, por meio do Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 02/2010, ao instituir e regulamentar o Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais, denominado PRO-MP, previu, expressamente, dentre as rotinas possíveis, também, a notícia de fato e o procedimento administrativo (art. 5º). Este ato normativo, contudo – até porque não se destinava precipuamente a tanto –, estabeleceu apenas algumas regras afetas à tramitação específica da NF e do PA.

Esse, em sucintos termos, o arcabouço normativo que regula, de forma mais direta, as rotinas das atividades extraprocessuais (excetuado aqui o procedimento investigatório criminal - PIC), em especial o procedimento administrativo (PA) – objeto do presente estudo –, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público do Paraná.

### **1.2 Perfil Institucional e Carta de Brasília**

Inegável que a Constituição Federal de 1988 trouxe nova conformação ao Ministério Público, com ampliação significativa do seu papel de transformação da realidade na sua vertente de defensor do regime democrático (art. 127, *caput*).

---

<sup>1</sup> Procurador de Justiça, Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná, Presidente do Conselho Nacional de Corregedores-Gerais do Ministério Público.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça, Assessor de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, em atuação junto à SUBPLAN.

A (nova) gama de atribuições e ferramentas conferidas à Instituição pela Carta Política, ao tempo em que fez sobressalente a importância do *Parquet* enquanto essencial ao sistema de Justiça, trouxe preocupações de ordem prática com a efetividade dos misteres que lhe foram confiados. Sob esse prisma, diversas vêm sendo as tentativas de otimizar a atuação ministerial, direcionando-a, primordial e prioritariamente, para a sua vocação mais típica e consentânea com o Estado Democrático de Direito.

E, em tempos de reflexão quanto à posição institucional mais conservadora, o momento pelo qual passa o Ministério Público parece ser o do amadurecimento<sup>3</sup>. Amadurecimento que passa pela percepção de que é a Instituição instrumento indispensável, na ordem constitucional vigente, para a mobilização das vontades coletivas. Tem o papel essencial, portanto, de promover a socialização democrática do poder, primando pelos ideais de fortalecimento da sociedade civil enquanto arena política.

Esse auto reconhecimento institucional – tendo como parâmetro primeiro a Constituição da República –, inclusive quanto a suas limitações orçamentárias e estruturais, sempre ao norte de conferir-lhe maior resolutividade em sua missão constitucional, faz necessário o estabelecimento de prioridades na sua atividade-fim.

Daí dizer, com COURA e FONSECA, que

De uma maneira mais simplista, parece possível dizer inexistir uma *essência* imutável de Ministério Público. Ele, como instituição criada pela dogmática jurídica, será o que a Constituição, fruto do poder constituinte originário, prescrever, sem desprezar, naturalmente, a necessidade de interpretação construtiva sobre o seu sentido e o paradigma do Estado democrático de direito<sup>4</sup>.

Aliás, o estabelecimento de critérios prioritários na atuação ministerial se revela deveras prudente e premente, notadamente em tempos do incremento das demandas coletivas (*lato sensu*) - por excelência, determinantes da atuação típica e inarredável dos Órgãos de Execução ministeriais, por mandamento constitucional e legal - que batem às portas das Promotorias de Justiça.

Nesse diapasão, a Carta de Brasília, de setembro de 2016, firmada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, dentre as diretrizes voltadas aos membros do Ministério Público, estabelece a necessidade de priorização da atuação em tutelas coletivas:

*p) Priorizar a atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos necessários;*

*q) Avaliar se a atuação individual não desestabilizará as políticas públicas sobre a matéria.*

**No mesmo compasso, do parecer do eminente relator Marcelo Ferra de Carvalho à Res. CNMP n. 174/2017 extrai-se acolhimento da proposta de ampliação do rol de hipóteses de indeferimento de procedimento, ao norte de priorizar os casos que efetivamente reclamem e justifiquem a atuação do Ministério Público.**

**Diante desse quadro, revela-se razoável, também por esse aspecto, conferir-se maior flexibilidade aos mecanismos procedimentais para a tutela de direitos e interesses individuais (não homogêneos) a cargo do Ministério Público, possibilitando-se a utilização, no caso, do procedimento administrativo (PA).**

---

<sup>3</sup> FINGER, J. C. O Ministério Público Pós-88 e a Efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos Comemorar? In: RIBEIRO, C. V. A. (Org). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 93.

<sup>4</sup> COURA, Alexandre de Castro; e FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência**. São Paulo: Ltr, 2015, p. 152.

### 1.3 Procedimento Administrativo (PA) e o Fundamento da Dúvida

Sabe-se que o inquérito civil se trata de procedimento administrativo (*lato sensu*), a cargo do Ministério Público, de natureza tipicamente investigatória<sup>5 6</sup>.

O objeto do inquérito civil, por sua vez, ainda é matéria que comporta divisão doutrinária. Para uma corrente mais ampliativa, à qual se filia HUGO NIGRO MAZZILLI, o referido procedimento investigatório não se presta apenas à tutela de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, *como também, por analogia, para colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação judicial de iniciativa do Ministério Público*.<sup>7</sup> É também o norte seguido por LUIS ROBERTO PROENÇA<sup>8</sup>.

A posição supra, em princípio, parece estar em alinhamento com a Res. CNMP n. 23/2007, que assim dispõe:

Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Outros, adotando posição mais restritiva – à qual se filia o presente ensaio –, defendem que o inquérito civil não pode servir como instrumento de proteção de direitos e interesses individuais indisponíveis não homogêneos. Isso porque a Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), em seu art. 25, IV, 'a', em alinhamento com o disposto no art. 6º, VII, 'd', da Lei Complementar n. 75/93, prevê que o referido procedimento investigatório destina-se à *proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos*. Por conseguinte, o objeto do inquérito civil, segundo a parte final do dispositivo legal citado, seria não simplesmente a tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis, mas, necessariamente, direitos e interesses individuais indisponíveis *e homogêneos*.

Até porque, o inquérito civil *se dirige, em um primeiro momento, à atividade propriamente investigatória, marcado por alto grau de inquisitorialidade, colhendo-se os elementos de prova para a atuação do Parquet, sobretudo mediante a utilização do poder requisitório*<sup>9</sup>.

É a posição adotada, por exemplo, por EURICO FERRARESI, que ressalta indicar a sistemática ser mais recomendável restringir o inquérito civil para apurar lesão a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, devendo referido instrumento investigatório ficar reservado para casos de reconhecida relevância social, política e jurídica<sup>10</sup>.

Entendimento semelhante deflui-se da obra de EMERSON GARCIA, ao sustentar, com base, inclusive, na necessidade de observância do princípio do Promotor Natural, que

---

<sup>5</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 45.

<sup>6</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a Atuação Extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *In FARIAS, Cristiano Chaves de. et. al. (Org.) Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 318.

<sup>7</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 446.

<sup>8</sup> PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito Civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 42.

<sup>9</sup> LIMA, Bruno Choairy Cunha de. **Inquérito Civil como Instrumento de Tutela Coletiva**. Revista de Processo. Vol. 267/2017, Maio/2017, p. 407-28.

<sup>10</sup> FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 35-6.

Tratando-se de matéria que se insira nas atribuições do Ministério Público e que não esteja enquadrada sob a epígrafe dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos, conforme previsão do art. 25, IV, 'a', da Lei n. 8.625/1993, não é aconselhável a instauração de inquérito civil para a sua apuração. Justifica-se a assertiva, pois o inquérito civil está sujeito a uma sistemática específica de arquivamento, suprimindo do órgão de execução a decisão final a respeito da investigação por ele presidida. **Nesses casos, o correto será instaurar um procedimento administrativo, no qual o agente poderá utilizar todos os instrumentos contemplados na Constituição e na legislação infraconstitucional com o fim de instruí-lo.** Ante a especificidade do inquérito civil e por não estar em harmonia com o princípio do Promotor Natural a supressão de atribuição do órgão de execução sem norma expressa que a autorize – o que ocorreria com a submissão do arquivamento ao Conselho Superior -, **a matéria deve ser tratada em procedimento administrativo**<sup>11</sup>. (grifou-se)

Aliás, o Constituinte de 1988, ao abordar as funções institucionais, parece ter feito clara opção, no art. 129, III<sup>12</sup>, da CF, da reserva do *inquérito civil* para a proteção dos interesses coletivos (*lato sensu*). A par disso, note-se que o inciso VI<sup>13</sup> do mesmo dispositivo constitucional contempla a possibilidade de requisição de informações e documentos para a instrução de *procedimentos administrativos*.

A diferenciação entre os dois instrumentos é justificável não apenas pelas considerações supra mas porque o inquérito civil deve ser reservado para situações de inegável justa causa quanto a sua instauração. Daí dizer com FERRARESI que *A atuação ministerial é responsável e técnica. Há de haver justa causa para instaurar inquérito civil*<sup>14</sup>. Ou, ainda, na advertência do próprio MAZZILLI, *Por tudo isso, embora não deva nem possa ser usado com tibieza ou covardia, o inquérito civil deve ser instaurado e presidido com elevado senso de responsabilidade*<sup>15</sup>.

Como visto, divergência supra, concernente ao objeto do inquérito civil traz reflexos importantes no tema central de estudo aqui proposto. Nesse passo, a posição mais restritiva, anotada acima, permeia as conclusões do presente ensaio quanto à adequação da utilização do procedimento administrativo (PA) na tutela de direitos individuais indisponíveis (não homogêneos), deixando-se o inquérito civil reservado à tutela coletiva (*lato sensu*).

Bem postas essas premissas, passa-se a explorar, ainda, o fundamento da dúvida como mais um indicativo do acerto do emprego do procedimento administrativo (PA) na tutela de direitos e interesses individuais não homogêneos. A dúvida que porventura possa exsurgir, no caso concreto, quanto à rotina procedimental a ser adotada nas hipóteses de direitos e interesses individuais indisponíveis sem as tintas da homogeneidade – como demanda para atendimento médico ou medicamento a uma única pessoa -, fica ainda mais recrudescida frente a casos de nebulosidade quanto ao caráter eminentemente investigatório ou não de objetos de mesma natureza (individual) que chegam às Promotorias de Justiça cotidianamente. Explica-se.

A par disso, há diversos casos, a serem analisados concretamente pelo órgão de execução, que não permitem evidenciar a necessidade de providências de efetiva *investigação de pessoa*, em face de ilícito específico. Ora, podem eles, pela natureza e/ou provas apresentadas *prima facie*, destinarem-se, exclusiva ou especialmente, ao acompanhamento de situação individual de risco verificada, como de um idoso ou de criança e adolescente, em

---

<sup>11</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.. 433-4.

<sup>12</sup> *III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

<sup>13</sup> *VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;*

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>15</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 55.

que os esforços convergem, precipuamente, no afastamento da lesão ou da ameaça de lesão, sem representar necessidade de descortinamento de um autor determinado e sua responsabilização. Pode ser o caso, *e.g.*, de um aluno, infante, infrequente às atividades escolares, ou de um idoso, sem familiares identificados, necessitando de curatela, cuja situação foi identificada pela própria rede de proteção de determinado Município.

Outros fatos, também de natureza individual (indisponível) podem cristalizar, *ab initio*, verdadeiro *direito*, a demandar apenas sua documentação em procedimento específico para fins de coleta de informações e documentos tangenciais complementares. Por exemplo, cita-se a hipótese de cidadão que já apresenta ao Promotor de Justiça com atribuições na matéria, prescrição médica, pela rede pública de atendimento, de determinado fármaco, de caráter comprovadamente insubstituível, acompanhada da negativa dos entes políticos solidariamente responsáveis por seu fornecimento, sendo necessário, entretanto, mais informações de ordem pessoal do interessado (paciente).

Neste caso, como visto, não havendo, em face do objeto da demanda, primária e diretamente, *pessoa* a ser investigada, entende-se não recomendada a instauração de inquérito civil, revelando-se acertada a utilização do procedimento administrativo (PA), conforme, aliás, se extrai do parágrafo único<sup>16</sup> do art. 8º da Res. CNMP n. 174/2017.

Até poque, da análise da Tabela de Classes do Conselho Nacional do Ministério Público (cod. 910005) e do Ato Conjunto n. 02/2010 do Ministério Público do Paraná (art. 5º, VII e § 6º), infere-se que o procedimento administrativo (PA) se destina ao acompanhamento e à fiscalização de fatos e políticas públicas, assim como outras atividades não sujeitas a inquérito civil ou procedimento preparatório a cargo do Ministério Público.

Ainda assim, persistindo dúvida quanto à rotina adequada – como não raro acontecer nas hipóteses de direitos individuais, como visto alhures – a ser empregada, o Manual das Tabelas Unificadas do Conselho Nacional do Ministério Público orienta, em última análise, a opção pelo cadastramento do caso como procedimento administrativo (PA). Confira-se:

Se o cadastrador não identificar a Classe processual de um caso concreto deverá, primeiramente, pedir orientação à chefia imediata. Persistindo a dúvida, esta autorizará a classificação provisória do processo como “Procedimento Administrativo” (Cod. 910005), no caso de procedimento extrajudicial, e “Petição” no caso de processo judicial, e encaminhará o caso ao Grupo Gestor de Tabelas Unificadas da sua unidade do Ministério Público, para fins de definição da classificação<sup>17</sup>.

Assim, insista-se, remanescendo dúvidas quanto ao caráter investigatório de determinada demanda ministerial, cujos interesses sejam de natureza individual indisponível não homogêneos, cabe a instauração do PA. Mais se afirma tal conclusão, por evidente, no caso de certeza quanto ao caráter não investigatório do objeto.

### **1.3 Procedimento Administrativo (PA) e regulamentação pelo CNMP**

O Conselho Nacional do Ministério Público publicou em seu site, em 1º/09/2014, proposta de Resolução, sob a relatoria, à época, do il. Conselheiro Cláudio Henrique Portela do Rego, destinada a disciplinar, no âmbito do Ministério Público, o procedimento administrativo (PA) e a notícia de fato (NF).

---

<sup>16</sup> Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

<sup>17</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2013, p. 17.

Vale registrar, quanto ao aspecto histórico, que os trabalhos de elaboração da aludida minuta tiveram origem em provocação do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais.

Ainda, importa sinalar que referida proposta, assim como a consecutória Res. CNMP n. 174/2017, publicada em 21 de julho de 2017, não propõe qualquer alteração no texto da Res. CNMP n. 23/2007, que disciplina a instauração e a tramitação do inquérito civil e do procedimento preparatório no âmbito do Ministério Público.

Segundo a novel Resolução publicada, o PA é destinado a instrumentalizar as seguintes situações:

Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a:

I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado;

II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;

III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis;

IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

Conforme a proposta originalmente apresentada, o parágrafo único supra dispunha da seguinte redação: *Nas hipóteses previstas nos incisos I, II e IV, o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.*

Veja-se que, com a alteração promovida e cristalizada na Res. CNMP n. 174/2017, o Conselho Nacional conformou, adrede e abstratamente, que sequer o PA instaurado para a tutela de interesses individuais indisponíveis possui caráter investigatório, o que torna ainda mais remota – senão afasta – a aludida dúvida que, *in concreto*, poderia surgir quanto à rotina a ser empregada.

Disso, fácil perceber que o CNMP passa a reconhecer, expressamente, por texto normativo, a serventia ampliada do procedimento administrativo (PA), reservando-o inclusive para casos de tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis.

Cumprir destacar, ainda, a precuciência da Resolução, ao acautelar para que os casos relativos a direitos e interesses individuais indisponíveis não fiquem ao arrepio da possibilidade de controle pelo Conselho Superior (ou Câmara de Revisão) do Ministério Público, prevendo a possibilidade de recurso do arquivamento àquele colegiado no prazo de 10 (dez) dias:

Art. 13. No caso de procedimento administrativo relativo a direitos individuais indisponíveis, previsto no inciso III do art. 8º, o noticiante será cientificado da decisão de arquivamento, da qual caberá recurso ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, no prazo de 10 (dez) dias.

Aliás em bem a propósito, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, nas correições realizadas, antes da publicação da Res. CNMP n. 174/2017, já fiscalizava e orientava que dos encerramentos/arquivamentos de procedimentos administrativos (PAs) fossem cientificados os interessados, constando, do respectivo relatório<sup>18</sup>, tópico específico nos seguintes termos: *As promoções de arquivamento observam os requisitos da publicidade, mediante a cientificação dos interessados?*

São fatos e sinalizações que não podem ser desprezados no plexo argumentativo que induz a conclusão no sentido do acerto da utilização do PA como mecanismo procedimental na tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis – em seus variados espectros.

---

<sup>18</sup> Modelo adotado no ano 2016.

#### **1.4 Procedimento Administrativo (PA): Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do**

##### **Idoso**

O Estatuto da Criança e do Adolescente, a par da possibilidade de instauração de inquérito civil para a proteção de interesses individuais (art. 201, V), previu, expressamente, a possibilidade de o membro do Ministério Público instaurar procedimentos administrativos (art. 201, VI), podendo, para instruí-los, *eg.*, expedir notificações e requisitar informações, perícias e documentos.

A necessidade de garantia da proteção integral de crianças e adolescentes e a prioridade absoluta no atendimento de seus variados interesses (arts. 1º e 4º da Lei n. 8.069/90, respectivamente), revelam forçosos, em especial, mecanismos mais céleres e dinâmicos de resolução dos casos que se apresentam cotidianamente ao Promotor de Justiça, notadamente, no que respeita ao presente estudo, aqueles afetos a direitos individuais.

Daí se revelar vantajoso o uso do PA, que permite, habitualmente, soluções com alto grau de efetividade, podendo ser solucionados logo no princípio. Nesse sentir, confira-se a lição de GALDINO AUGUSTO COELHO BORDALLO:

É extremamente vantajoso para a solução dos problemas diários que são apresentados e cuidados pelas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, que se instaure procedimentos administrativos e sindicâncias, pois muitos problemas são solucionados logo em seu nascedouro, evitando-se consequências mais gravosas para as crianças e adolescentes. Com os procedimentos administrativos e sindicâncias, muitas questões que acabariam por se tornar mais um processo em curso na Vara da Infância são solucionados com simples encaminhamento para órgãos públicos e acompanhamento da evolução da situação<sup>19</sup>.

No mesmo diapasão, o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), conquanto pareça admitir, na matéria especial, a utilização do inquérito civil também para a tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis não homogêneos (art. 74, I), não deixa de contemplar, separadamente, no inciso V do art. 74 a figura do procedimento administrativo (PA).

#### **1.6 Entendimento da Corregedoria-Geral e Conselho Superior do Ministério Público do Paraná**

Em sintonia com a tese ora preconizada, observa-se que a Corregedoria-Geral e o Conselho Superior do Ministério Público do Paraná se orientam, ao menos desde o ano 2016, no sentido da utilização do PA na proteção de direitos e interesses individuais indisponíveis, como situações de risco de crianças e adolescentes e necessidade de dispensação de medicamentos.

Com efeito, em exemplificação, veja-se que nos Protocolos PGJ n. 11869/2016, n. 11.644/2016, n. 11651/2016, n. 11646/2016, n. 11.648/2016, n. 11473/2016, versando sobre pedidos de convolação de inquéritos civis e/ou procedimentos preparatórios em procedimentos administrativos (art. 10 do Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 02/2010), em que noticiados casos de tutela da saúde individual (medicamentos e cirurgias), a Corregedoria-Geral do Ministério Público paranaense lançou pronunciamento favorável à conversão procedimental requerida.

---

<sup>19</sup> BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 423.

Aliás, a despeito da redação do art. 5º, § 6º, do Ato Conjunto n. 02/2010<sup>20</sup>, sinalizando, em princípio, a inviabilidade do manejo do PA para a proteção de interesses individuais de caráter investigatório, a mencionada Corregedoria-Geral – em alinhamento, aliás, agora, com a Res. CNMP n. 174/2017 - vem interpretando, acertadamente, que se entende que casos como os exemplificados acima não possuem conteúdo essencialmente investigatório, de modo que a utilização do inquérito civil não se revela recomendada<sup>21</sup>.

Ainda, no mesmo diapasão, o eg. Conselho Superior do Ministério Público araucariano registra diversas decisões na mesma linha, valendo citar, em exemplificação, as anotadas nos seguintes pedidos de convocação: IC n. 0148.15.000020-3 (26ª Sessão, Relator Conselheiro Cláudio Rubino Zuan Esteves, voto em 15/08/2016), IC n. 0148.14.001081-7 (3ª Sessão, Relator Conselheiro Armando Antonio Sobreiro Neto, J.: 06/02/2017) e IC n. 0148.14.000292-9 (26ª Sessão, Relatora Conselheira Jacqueline Batisti, J.: 15/08/2016).

Ressalte-se, ademais, que a posição supra encontra respaldo, a par dos fundamentos até aqui explicitados, também na significativa demanda que aporta, amiúde, no eg. Conselho Superior do Ministério Público – indicador que não pode ser desprezado, inclusive sob a perspectiva preventiva. Note-se que este colegiado paranaense, considerando-se dados das últimas 20 (vinte) sessões semanais realizadas (até a 10ª sessão, em março de 2017), apreciou 3.110 (três mil e cento e dez) procedimentos, numa média de 155,5 (cento e cinquenta e cinco) por solenidade<sup>22</sup>.

## II. CONCLUSÕES OBJETIVAS:

O presente ensaio destinou-se a alinhavar alguns fundamentos que estão a recomendar maior flexibilização, seja pelos órgãos de execução, seja pelos órgãos de orientação e controle do Ministério Público, quanto à ferramenta procedimental a ser utilizada na tutela de direitos e interesses individuais (não homogêneos).

Nessa linha, defende-se aqui, inclusive como proposta de enunciado, o procedimento administrativo (PA) como o mecanismo adequado para a proteção de direitos e interesses individuais (não homogêneos), reservando-se o inquérito civil para a tutela de interesses coletivos (*lato sensu*), o que se faz sob os seguintes argumentos, assim sintetizados:

(a) a atual conformação constitucional e o estágio de amadurecimento institucional estão a exigir posicionamento estratégico, com o estabelecimento de prioridades voltadas para a tutela coletiva, como o estabelecido dentre as diretrizes positivadas na Carta de Brasília de 2016.

(b) também a conformação constitucional e legislativa hodierna do Ministério Público e das ferramentas de que dispõe a Instituição estão a recomendar a reserva do inquérito civil, ante, inclusive, a sua

---

<sup>20</sup> § 6º. Os casos que versem sobre direitos individuais, que não envolvam investigação, caso não alcancem solução na forma descrita nos parágrafos 1º e 2º, poderão ser registrados mediante instauração da rotina prevista no inciso VII, com prazo de 12 meses, prorrogável mediante ato justificado da Presidência. (Redação modificada pelo Ato Conjunto nº 2/2011-PGJ/CGMP)

<sup>21</sup> Ainda que assim o seja, pela comunicação dos diversos argumentos até aqui exposto, tudo está a recomendar providências administrativas ao norte de alteração do Ato Conjunto n. 02/2010, para, doravante, permitir, de modo expresse e extreme de qualquer laivo de dúvida, o acerto do emprego do PA na tutela de interesses individuais não homogêneos.

<sup>22</sup> Não incluídos aqui feitos relativos à movimentação na carreira e as deliberações da 37ª e 39ª sessões de 2016 e da 9ª sessão de 2017, porquanto destinadas a apreciações de situações outras, específicas, como impugnação de vitaliciamento e aprovação de regulamento de concurso público.



natureza tipicamente investigatória e seu grau de inquisitorialidade, para a tutela de interesses e direitos coletivos (*lato sensu*);

(c) múltiplas situações fáticas envolvendo direitos e interesses individuais (ex.: saúde individual, como medicamentos e cirurgias; acompanhamento de situações de risco de criança, adolescente ou idoso determinado) não possuem natureza essencialmente investigatória, pois se destinam muito mais à mera constatação de determinada situação, com a coleta de informações (quando muito) de caráter acidental, isto é, não elementar, em que o direito invocado já se encontra evidenciado ou a convergência dos interesses envolvidos distancia-se de secundário e eventual escopo de responsabilização de determinada pessoa;

(d) os PAs, nos casos como os identificados acima – sempre, evidentemente, respeitado o entendimento do órgão de execução ministerial que os apreciam - não se destinam propriamente a investigar *pessoa* determinada, conforme previsão do Manual de Tabelas Unificadas do CNMP<sup>23</sup> e, agora, Res. CNMP n. 174/2017.

(e) o Manual de Tabelas Unificadas do CNMP prevê que, na hipótese de dúvida sobre a rotina a ser registrada, deve ser consultada a chefia imediata e, persistindo a incerteza, deve ser registrada como PA, com sequencial encaminhamento daquela ao Comitê Gestor das Tabelas Unificadas do Ministério Público respectivo;

(f) o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso estabelecem, modo extreme de dúvidas, em dispositivos distintos, para além do inquérito civil, a possibilidade de instauração de procedimento administrativo (PA).

(g) o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP -, pela recente Res. n. 174/2017, expressamente, estabelece que o PA se destina à tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis, não apresentando a referida rotina caráter de investigação.

(h) a Corregedoria-Geral e o Conselho Superior do Ministério Público do Paraná registram, respectivamente, manifestações e deliberações no sentido da adequação utilização do procedimento administrativo (PA) em casos como os anotados alhures, envolvendo interesses individuais.

Em sintonia com o entendimento esposado, de modo a recrudescer o grau de segurança jurídica e na perspectiva de uniformização da atuação ministerial, bem assim sensível à significativa demanda de feitos que aportam ao Conselho Superior do Ministério Público, propõe-se:

a) a revisão do Ato Conjunto PGJ/CGMPPR n. 02/2010, para prever, expressamente, nos moldes da Resolução apresentada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a utilização ampliada do procedimento administrativo (PA) na tutela de direitos interesses individuais indisponíveis (não homogêneos), como rotina acertada para este fim, bem assim, no caso do seu arquivamento, a possibilidade de recurso pelo interessado ao Conselho Superior;

b) a revisão dos procedimentos institucionais finalísticos (PIFs)<sup>24</sup>, no âmbito do Ministério Público do Paraná, para prever, em suas descrições e fluxogramas, a necessidade de cientificação dos interessados na hipótese de arquivamento do procedimento administrativo quando destinado à proteção de direitos e interesses individuais, bem como a possibilidade de recurso ao Conselho Superior.

---

<sup>23</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual...**, p. 16.

<sup>24</sup> Documentos elaborados no âmbito do Ministério Público do Paraná, em alinhamento à NBR ISO 9001, estabelecendo a descrição das rotinas em forma de Procedimento, pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional em parceria com a Corregedoria-Geral, objetivando, de forma dinâmica, aprimorar e formalizar as rotinas de trabalho que orientam a ação cotidiana de membros e servidores da instituição. Conferir, a propósito: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Procedimentos Institucionais Finalísticos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2820>>. Acesso em: 28 de março de 2017.

Finalmente, uma vez regulamentado o Procedimento Administrativo pelos Ministérios Públicos Estaduais, do Distrito Federal e da União, para prever expressamente a adequação ampliada desta rotina para casos envolvendo interesses e direitos individuais (não homogêneos), recomendável, também sejam disciplinados os seguintes aspectos: (a) possibilidade de utilização da recomendação administrativa e do termo de ajustamento de conduta (TAC); e (b) controle pelo Conselho Superior do Ministério Público ou da Câmara de Coordenação e Revisão em caso de necessidade de prorrogação do PA, o que pode se dar por comunicação ou pedido fundamentados ao Colegiado respectivo.

### III. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual das Tabelas Unificadas do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposta de Resolução 01/09/2014 nº 1**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/333/>>. Acesso em: 19 de março de 2017.

COURA, Alexandre de Castro; e FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência**. São Paulo: Ltr, 2015.

FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FINGER, J. C. O Ministério Público Pós-88 e a Efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos Comemorar? In: RIBEIRO, C. V. A. (Org). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Bruno Choairy Cunha de. **Inquérito Civil como Instrumento de Tutela Coletiva**. Revista de Processo. Vol. 267/2017, Maio/2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Procedimentos Institucionais Finalísticos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2820>>. Acesso em: 28 de março de 2017.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito Civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a Atuação Extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. In FARIAS, Cristiano Chaves de. et. al. (Org.) **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Juspodivm, 2016.