



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00060/2016-42**

**RELATOR:** Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo

**REQUERENTE:** Luiz Paulo Teixeira Ferreira

**REQUERIDO:** Ministério Público do Estado de São Paulo

**EMENTA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL - PIC. CONTROVÉRSIA ACERCA DA NECESSIDADE DE LIVRE DISTRIBUIÇÃO OU DE PREVENÇÃO NAS INSTAURAÇÕES DE OFÍCIO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE DO REQUERENTE. INOCORRÊNCIA. INTERESSE DIFUSO NA SOLUÇÃO DA DEMANDA. O CNMP TEM COMPETÊNCIA PARA, NO CONTROLE DE LEGALIDADE, INSTAURAR PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE OFÍCIO OU EM RAZÃO DO REQUERIMENTO DE QUALQUER PESSOA. PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DESTE CNMP PARA O ENFRENTAMENTO DO TEMA. TESE DE VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. INOCORRÊNCIA. A DEFINIÇÃO DE QUAL REGRA DEVE SER APLICADA NA ALOCAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL É DECISÃO QUE ANTECEDE A EXISTÊNCIA DE EVENTUAL CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO E NÃO É PREORDENADA A INVADIR ATIVIDADE-FIM DO *PARQUET*. NÃO ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR. COMPETÊNCIA DESTE CONSELHO. MÉRITO. INVESTIGAÇÃO CONDUZIDA DIRETAMENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. PRECEDENTES DO STF. OBSERVÂNCIA DE DIRETRIZES. EXIGÊNCIA DE LIVRE DISTRIBUIÇÃO. PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. RECONHECIMENTO POR TODOS OS TRIBUNAIS DO PAÍS DA NECESSIDADE DE SUA ADOÇÃO. PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS MEMBROS DO MP E DOS CIDADÃOS. EXIGÊNCIA DE LIVRE DISTRIBUIÇÃO PAUTADA POR REQUISITOS**



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**OBJETIVOS E IMPARCIAIS. CASO CONCRETO. MEMBRO QUE RECEBEU A REPRESENTAÇÃO CRIMINAL E PROSEGUIU NA INVESTIGAÇÃO APÓS A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL. ALEGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA ATUAÇÃO FUNDADA NO ART. 3º, §4º, DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 13/2006. NOVO ENTENDIMENTO DO CNMP QUE NÃO PODE TER APLICAÇÃO RETROATIVA. NECESSIDADE DE LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PROCEDIMENTOS FUTUROS. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. ALCANCE. EFEITOS PROSPECTIVOS. NOVA REGRA DEVE INCIDIR, NO ÂMBITO DO MP/SP, EM PROCEDIMENTOS DISTRIBUÍDOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA DELIBERAÇÃO DESTE COLEGIADO NESTE PROCESSO. EXPECTATIVA LEGÍTIMA. MANUTENÇÃO DO REQUERIDO NA CONDUÇÃO DO PIC Nº 94.2.7273/2015. A NOVA EXEGESE DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA NÃO PODE RETROAGIR PARA ATINGIR PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS JÁ EXISTENTES (ART. 2º, PAR. ÚNICO, XIII, DA LEI Nº 9.784/99). PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR EM RAZÃO DA INOBSERVÂNCIA DE REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO. AMPARO EM ATOS NORMATIVOS VIGENTES. ARQUIVAMENTO. APURAÇÃO DE INFRAÇÃO FUNCIONAL EM VIRTUDE DE EXCESSOS EM MANIFESTAÇÕES PERANTE OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. ANTECIPAÇÃO DE JUÍZO DE VALOR. ENVIO DE PEÇAS À CORREGEDORIA-NACIONAL PARA SUPERVISÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR JÁ INSTAURADO NA CORREGEDORIA LOCAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E MEDIDA LIMINAR PREJUDICADOS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.**

1. A natureza do Pedido de Providências em análise impõe que sua solução transcenda os interesses das partes envolvidas na investigação criminal questionada, abarcando todo aquele que, eventualmente, venha a ser investigado pelo Ministério Público. Em tais casos, o controle administrativo de legalidade, que pode ser deflagrado de ofício por força do princípio da oficialidade, também pode ser iniciado por todo e qualquer particular, ainda que não seja diretamente interessado.



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

2. Este Conselho Nacional do Ministério Público possui competência para esclarecer a presente controvérsia, estritamente administrativa, que tem origem no princípio do Promotor Natural, sendo irrelevante o fato de o requerimento de instauração do processo ter sido distribuído por quem não é diretamente afetado. Reconhecimento da legitimidade *ad causam* do requerente.

3. *In casu*, resta a este Conselho, apenas, a competência para apurar qual regra deve ser adotada para a fixação de atribuição de membros do MP em relação a procedimentos de investigação criminal – se a regra da livre distribuição ou se a que permite a prevenção nas instaurações de ofício –, fato que afasta a tese de incompetência deste Colegiado, mormente por não adentrar seara reservada à independência funcional de cada membro. Inocorrência de violação ao Enunciado nº 6 do CNMP.

4. Pedido de Providências conhecido.

5. O princípio do Promotor Natural predica que todo cidadão tem o direito de, além de ser processado ou sentenciado pela autoridade judiciária competente (princípio do juiz natural), ser investigado e acusado por um órgão independente do Ministério Público, escolhido segundo prévios critérios abstratos, genéricos, objetivos e predeterminados de distribuição interna do serviço, e não casuisticamente. Precedentes do STF, STJ, de todos os Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e dos cinco Tribunais Regionais Federais, no sentido de que o princípio do Promotor Natural deve ser observado como fundamento para a legitimação da atuação criminal pelo Ministério Público.

6. Deveras, trata-se não só de uma prerrogativa do membro do Ministério Público, mas, precipuamente, uma garantia da coletividade, que visa a impedir a designação de promotor *ad hoc* ou de exceção para um caso específico. Precedente do STF: HC 95.447-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 17-11-2010.

7. *In casu*, a controvérsia a ser examinada por este Conselho, a fim de se evitar uma incerteza quanto à validade dos atos praticados e de se diminuir o risco de anulação de toda uma investigação, é a de saber se um Procedimento Investigatório Criminal no âmbito do MP deverá ser distribuído livremente ou se a instauração de ofício pode continuar a justificar uma prevenção na condução da investigação.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

8. O Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede de Repercussão Geral, a legitimidade do MP para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal. RE 593.727 RG, Relator Min. Cezar Peluso, Redator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 08-09-2015.

9. Com efeito, para que a investigação direta pelo Ministério Público seja conduzida dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, como sói ocorrer com as investigações policiais, e possa ser sindicada pelo Poder Judiciário, algumas diretrizes procedimentais devem ser observadas, dentre as quais se impõe que o procedimento seja identificado, autuado, numerado, registrado, e **distribuído livremente**.

10. No âmbito do Ministério Público de São Paulo, a LC nº 734/1993 determina, em seu art. 103, § 3º, que *“toda a representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la”*. Já o Ato normativo nº 429-PGJ, de 20 de fevereiro de 2006, do MPSP dispõe, em seu art. 13, § 5º, que *“havendo mais de um Promotor de Justiça com atribuição para análise e conhecimento do expediente, após o registro e a autuação de que tratam os parágrafos anteriores, será de imediato encaminhado ao Secretário-Executivo da Promotoria de Justiça para distribuição ao Promotor natural, conforme dispuser a divisão dos serviços, processuais e extraprocessuais, da Promotoria de Justiça”*.

11. Não obstante, o art. 3º, §4º, da Resolução nº 13 deste Conselho, editada em 2006, prevê, expressamente, a possibilidade de não se realizar a livre distribuição de procedimentos de investigação criminal na hipótese de sua instauração ter ocorrido de ofício.

12. Em virtude do cenário jurídico atual, que torna imperiosa a livre distribuição de procedimentos investigativos, não há como subsistir a orientação normativa encartada no §4º, do art. 3º da Resolução CNMP nº 13/2006, mormente porque origina o risco de surgimento do promotor de exceção e do comprometimento do exercício pleno e independente das atribuições do *Parquet*, violando o princípio do Promotor Natural.

13. Nova exegese deste Conselho que imponha a livre distribuição de todo e qualquer procedimento de investigação criminal não pode produzir efeitos retroativos, sob pena de ofensa ao princípio da



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

segurança jurídica, da proteção da confiança e de originar uma caótica insegurança quanto à validade de milhares de investigações criminais já iniciadas em diversos Estados da Federação com amparo em regra deste Conselho que autoriza a prevenção na hipótese de instauração de ofício do procedimento. Por essas razões, a regra da livre distribuição deve alcançar, exclusivamente, os novos procedimentos de investigação distribuídos a partir da publicação da deliberação deste Colegiado neste processo.

14. O princípio do Promotor Natural não elide o estabelecimento de regras de prevenção interna do Ministério Público, nem a formação de grupos específicos para o enfrentamento de matérias diversas, ou mesmo a instituição de forças-tarefas, mormente porque, nesses casos, a investigação deverá ser distribuída àqueles que tenham atribuição específica para análise e conhecimento do expediente, conforme dispuser a divisão dos serviços. A regra da livre distribuição convive e se concilia com os institutos de prevenção, especialmente quando resultante, por exemplo, da existência de grupos de apoio e de forças-tarefas.

15. A atuação do Requerido e demais promotores paulistas se deu com amparo em dispositivo de Resolução deste Conselho, que autoriza a prevenção em favor de quem instaura um PIC de ofício, bem como em Portaria da Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo que o designou especificamente para a referida investigação.

16. A nova interpretação deste Conselho, acolhida na sessão de hoje, sobre a obrigatoriedade de livre distribuição de todos os procedimentos investigatórios no âmbito do Ministério Público de São Paulo, pouco importando se foram instaurados de ofício ou mediante provocação, deve produzir efeitos futuros (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99), *et pour cause* não alcança os atuais Promotores de Justiça na condução das investigações do PIC nº 94.2.7273/2015. Consectariamente, fica prejudicado o pedido de instauração de processo disciplinar, sob o fundamento de que a investigação teria sido iniciada sem observância da livre distribuição. Arquivamento do pedido de instauração de processo disciplinar fundado na inobservância do princípio do promotor natural.

17. Este Conselho Nacional, tribunal de índole administrativa que é, não tem atribuição para dirimir a controvérsia jurídica sobre se, *in casu*,



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

a instauração do PIC n° 94.2.7273/2015 ocorreu de ofício ou em razão de provocação, matéria que poderá ser enfrentada no âmbito do próprio MP local ou mesmo judicialmente.

18. A apuração da prática de infração disciplinar em virtude da manifestação do Requerido perante a imprensa merece ser acompanhada pela Corregedoria-Nacional do CNMP, que supervisionará o procedimento disciplinar já instaurado na Corregedoria do MP de São Paulo.

19. Pedido de Providências a que se dá **PARCIAL PROCEDÊNCIA**, nos seguintes termos:

i) Em observância ao princípio do promotor natural, voto no sentido de que todo e qualquer procedimento de investigação criminal no âmbito do Ministério Público de São Paulo deverá ser distribuído livremente, respeitadas as regras de prevenção interna, mormente quando se tratar, por exemplo, de grupos específicos criados para o apoio, assessoramento e enfrentamento de matérias diversas e de forças-tarefas. Essa determinação alcança, exclusivamente, os novos procedimentos distribuídos a partir da publicação da deliberação deste Colegiado neste processo.

ii) Arquivamento do pedido de instauração de processo disciplinar para aplicação de sanção ao requerido, em razão de inobservância das regras de livre distribuição na condução de uma investigação, tendo em vista que sua atuação teve amparo em atos normativos vigentes, quais sejam a Resolução CNMP n° 13/2006, art. 3°, §4° e a Portaria n° 10.941/2015 do PGJ/SP;

iii) Envio das peças deste processo à Corregedoria-Nacional, a fim de que possa supervisionar a tramitação do processo disciplinar já instaurado no âmbito da Corregedoria local para apurar se houve excessos do requerido nas suas manifestações perante a imprensa quanto aos fatos narrados neste processo.

20. Prejudicados os pedidos de reconsideração formulados, bem como a liminar anteriormente deferida.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**I**  
**RELATÓRIO**

Trata-se de Pedido de Providências, com pedido de medida liminar, requerido pelo Deputado Federal Luiz Paulo Teixeira Ferreira, em que se aduz que o Promotor de Justiça Cassio Roberto Conserino teria transgredido seus deveres funcionais e as regras previstas no artigo 3º, §3º, artigo 4º, *caput* e parágrafo único, artigo 10, *caput* e §1º, todos da Resolução CNMP nº 13/2006, artigo 43, incisos I, II, VI, VIII e IX da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e no artigo 169, incisos I, II, IV, VIII e XII, da Lei Complementar Estadual nº 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), além de ter supostamente violado as regras de atribuição e distribuição de feitos previstas nas normas do Ministério Público do Estado de São Paulo, em flagrante ofensa ao princípio do Promotor Natural.

Narra o requerente que o Procedimento Investigatório Criminal nº 94.2.7273/2015, atualmente distribuído ao requerido, que integra a 2ª Promotoria Criminal da Capital do Estado de São Paulo, deveria, na verdade, ter sido distribuído à 1ª Promotoria Criminal ou, no mínimo, ter-se procedido à sua livre distribuição.

Em amparo de sua pretensão, defende que o art. 3º, §3º, da Resolução nº 13/2006 deste Conselho Nacional do Ministério Público dispõe que “*a distribuição de peças de informação deverá observar as regras internas previstas no sistema de divisão de serviços*”.

Aduz que, internamente, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, cada Promotoria de Justiça responde pelas audiências diárias perante um grupo de Varas Criminais, sendo que a 1ª Promotoria engloba a 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Varas Criminais, enquanto que a 2ª Promotoria congrega a 6ª, 7ª, 8ª, 9ª e 10ª Varas Criminais (Ato Normativo nº 108/92 - PGJ, de 05 de novembro de 1992).

Prossegue, então, para afirmar que a determinação de instauração de procedimento criminal deve caber ao membro, cujo cargo detiver a atribuição para officiar junto à posterior



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

ação penal, já que a distribuição dos feitos deveria seguir as regras ordinárias, ainda quando instauradas de ofício, devendo ser encaminhadas ao Secretário Executivo da Promotoria, para distribuição ao promotor natural (Ato Normativo nº 314/2003 e Ato Normativo nº 429/2006).

Nesse contexto, o requerente articula que a Portaria de Instauração do Procedimento Investigatório Criminal – PIC nº 94.2.7273/2015 evidencia diversos elementos fáticos que comprovariam a sua íntima relação com procedimentos antecessores da investigação ali iniciada, sobretudo a informação de que já ocorrera apuração prévia, que deu ensejo à denúncia que desembocou na Ação Penal nº 0017872-34.2007.8.26.0050, atualmente em fase de instrução perante a 5ª Vara Criminal do Foro Central Criminal de São Paulo – SP.

Apesar disso, alega que, no presente caso, a instauração do aludido PIC originou-se de investigação oriunda de representação criminal, datada de 19 de agosto de 2015, que teria sido, indevidamente, elaborada com o endereçamento aos promotores Cássio Roberto Conserino, ora requerido, José Reinaldo Carneiro e Fernando Henrique de Moraes Araújo, sendo que nenhum deles integra a 1ª Promotoria de Justiça Criminal.

Assevera que tal distribuição, além de ter sido direcionada aos promotores indicados, violando o princípio do promotor natural e da livre distribuição, também consistiria em flagrante ultraje à necessária distribuição, por conexão, a outro procedimento que tramita perante a 5ª Vara Criminal de São Paulo.

Assim, conclui que, existindo feito conexo naquela Vara, qualquer ato umbilicalmente a ele relacionado deveria ser tomado no âmbito da 1ª Promotoria de Justiça Criminal e, dentro desta, ser distribuído com observância das normas aplicáveis.

Ademais, afirma, em sua peça vestibular, que a distribuição direcionada ao requerido seria originária de flagrante perseguição política. Para tanto, aduz que, em matéria jornalística publicada na revista “*Veja*” do dia 27/01/2016, constaria entrevista concedida pelo Promotor Cassio Roberto Conserino, em que, indevidamente, teria antecipado juízo de valor acerca das investigações, anunciando, de forma peremptória, que ofertaria denúncia em face do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de sua esposa.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Segundo defende, “o Reclamado ofereceu a primazia de suas conclusões antecipadas à revista “Veja”, veículo de imprensa notoriamente engajado na perseguição pessoal e política do ex-presidente Lula e do Partido dos Trabalhadores”.

Argumenta, assim, que o referido promotor, ora requerido, além de não possuir competência para instruir tal procedimento, teria violado o artigo 43, incisos I, II, VI, VIII e IX, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e o artigo 169, incisos I, II, IV, VIII e XII, da Lei Complementar Estadual nº 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), na medida em que os fatos narrados concretizariam evidentes desvios funcionais.

Requer, com base no suposto atentado à garantia do Promotor Natural e nos desvios de conduta aventados, a concessão de medida liminar para que seja determinada a redistribuição do PIC nº 94.2.7273/2015 à 1ª Promotoria Criminal da Capital do Estado de São Paulo ou, então, a livre distribuição do feito.

Por fim, pugna pela redistribuição do procedimento, sem prejuízo de eventual aplicação, ao requerido, de uma das penas disciplinares previstas no artigo 130-A, §2º, inciso III, da Constituição da República e na Lei Complementar nº 75/93.

O processo foi distribuído a meu gabinete no dia 16.02.2016, às 14 horas e 16 minutos, sendo que, neste horário, estava participando da 3ª Sessão Ordinária deste CNMP. Somente quando retornei ao gabinete, às 19 horas e 20 minutos, é que tive conhecimento do presente pedido de providências. Às 22 horas e 30 minutos, deferi parcialmente a medida liminar, a fim de tão-somente suspender a prática de qualquer ato pelo Requerido relacionado aos fatos narrados neste Pedido de Providências, em especial no âmbito do PIC nº 94.2.7273/2015, até que o Plenário deste CNMP pudesse deliberar sobre a alegação de ofensa ao princípio do Promotor Natural na hipótese dos autos. Determinei, também, a intimação do requerido e do Procurador-Geral de Justiça do MPSP para que, no prazo de 15 dias, prestassem as informações a fim de subsidiar o julgamento do mérito deste Pedido de Providências. Requeri, ainda, a inclusão do feito para julgamento na sessão de hoje, a fim de que o tema pudesse ser apreciado imediatamente pelo Colegiado.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

No dia 18.02.2016, o requerido, Promotor Cassio Roberto Conserino protocolizou pedido de reconsideração, em que aponta: *(i)* ilegitimidade ativa e falta de interesse jurídico do requerente; *(ii)* violação dos limites constitucionais deste CNMP, que não teria competência para adentrar questões relacionadas à atividade-fim dos membros do MP; *(iii)* violação ao direito líquido e certo do Ministério Público de São Paulo de promover atos de investigação criminal; *(iv)* inexistência de violação ao princípio do Promotor Natural, ante o permissivo contido no art. 3º, §4º, da Resolução CNMP nº 13/2006; *(v)* inexistência de suspeição, ante a divulgação, apenas, de fatos de interesse público; *(vi)* inexistência de conexão com outra ação, que corre em foro diverso, mormente por haver decisão judicial recomendando a investigação em procedimento próprio; e *(vii)* reflexos altamente prejudiciais em outras investigações atualmente em curso, que tem o mesmo pano de fundo.

Em 19.02.2016, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP requereu seu ingresso no feito, na qualidade de parte interessada, e pediu *(i)* o não conhecimento do presente pedido de providências, alegando a ilegitimidade ativa do parlamentar requerente e *(ii)* o não cabimento do pleito por atingir a atividade-fim do Ministério Público.

Logo após, no mesmo dia, a Associação Paulista do Ministério Público - APMP peticionou nos autos postulando sua admissão no feito, na qualidade de terceira interessada, e o não conhecimento ou improcedência do pleito, pelas seguintes razões: *(i)* ilegitimidade do requerente, por não ser pessoa interessada na controvérsia; *(ii)* ausência de atribuição deste CNMP para intervir no caso, ante a inafastável violação à independência funcional do membro; *(iii)* existência de decisão judicial que refuta a possibilidade de conexão com outro procedimento em curso em Vara diversa; *(iv)* inexistente afronta ao princípio do Promotor Natural, pois a conduta estaria amparada pelo art. 3º da Resolução CNMP nº 13/2006, e *(v)* não haveria qualquer ilegalidade ou infração funcional nas condutas do requerido, pois, apenas, teria cumprido seu dever de investigar e informar a sociedade.

O Ministério Público de São Paulo, por seu Procurador-Geral de Justiça Dr. Márcio Fernando Elias Rosa, ofereceu, também no dia 19.02.2016, as informações requeridas. Em síntese, defende: *(i)* a ilegitimidade do requerente para postular interesse de terceiro; *(ii)* a



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

ausência de atribuição deste CNMP para intervir no caso, ante a inafastável violação à independência funcional do membro; *(iii)* a inadequação da via eleita, e *(iv)* a competência do requerido para atuar no feito, conforme portaria exarada pelo PGJ do MPSP, em respeito ao princípio do Promotor Natural.

Nesse mesmo dia, 19.02.2016, o Requerente, Deputado Federal Luiz Paulo Teixeira Ferreira, apresentou Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões deste Conselho, alegando, em resumo, que Promotor Cássio Conserino, ao participar de coletiva de imprensa realizada no dia seguinte após o deferimento da liminar, teria desrespeitado decisão deste Conselho, além de ter, supostamente, praticado infração disciplinar em virtude do teor de sua manifestação.

No dia 19.02.2016, deferi o ingresso da CONAMP e da APMP nos autos, na qualidade de partes interessadas, por entender que a matéria subjacente interessa toda a sociedade e os membros das referidas associações.

Em sequência, no dia 22.02.2016, a defesa do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, protocolou petição objetivando: *(i)* ratificar todos os termos da peça vestibular apresentada pelo requerente; além de defender *(ii)* a legitimidade *ad causam* do requerente; *(iii)* a não incidência do Enunciado nº 6/2009 deste CNMP; *(iv)* violação ao princípio do Promotor Natural; e *(v)* violação ao art. 8º da Resolução nº 23/2009 deste Conselho, na medida em que o requerido teria antecipado juízo de valor de forma ilegal, o que comprovaria a suspeição dos Promotores de Justiça que atualmente conduzem o PIC nº 94.2.7273/2015.

Por fim, também no dia 22.02.2016, o requerido, Promotor Cassio Roberto Conserino, ofereceu as informações requeridas no provimento liminar. Em síntese, *(i)* defende que não teria antecipado qualquer juízo de valor em relação aos fatos investigados, mas, tão-somente, fatos de interesse público; *(ii)* reitera todos os termos do pedido de reconsideração formulado, acima detalhado; *(iii)* aduz que sua conduta se ampara, tanto no art. 3º, § 4º da Resolução nº 13/2006 deste Conselho, quanto na Portaria nº 10.941/2015 do Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; *(iv)* refuta que tenha extrapolado suas funções quando realizou diligências relacionadas com o PIC nº 94.2.7273/2015; e, por fim, *(v)* registra que não



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

há qualquer indício de vazamento de informações da presente investigação criminal por parte do Ministério Público de São Paulo.

É o relatório.

Passo a votar as preliminares e o mérito.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, à unanimidade, dar parcial provimento ao presente Pedido de Providências, nos termos do voto do Relator.

Brasília-DF, 23 de fevereiro de 2016.

**VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

Conselheiro Relator



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**II**

**VOTO**

O Ministério Público é Instituição essencial ao Estado Democrático de Direito, que muito bem desempenha o honroso *munus* de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CRFB/88, art. 127), além de conduzir, no cenário atual, o necessário enfrentamento da corrupção e dos crimes a ela conexos. Sua autonomia e seu poder de investigação, que já foram assegurados pelo Supremo Tribunal Federal, não podem ser esvaziados por este Conselho, tribunal administrativo que é, e não foi isto o que se fez, e nem o que fora pretendido por meio da liminar ora deferida.

O Ministério Público recebeu tratamento singular no contexto da história do constitucionalismo brasileiro, que lhe reconheceu e reconhece importância de magnitude inédita na nossa história, e, até mesmo, no Direito Comparado. O Ministério Público brasileiro, máxime após a Constituição de 1988, adquiriu feições singulares, que o estremam de outras instituições que eventualmente colham designação semelhante no Direito Comparado, o que revela avanço no modelo brasileiro de Estado Democrático de Direito, especialmente se forem consideradas as relevantes funções do *parquet* em um país em que impera a desigualdade social e a frequente violação a direitos fundamentais.

Estabelecidas essas premissas, passo a analisar as preliminares de *i*) ilegitimidade ativa e de *ii*) não conhecimento deste pedido de providências por se tratar de matéria inerente à atividade-fim do Ministério Público.

Quanto à preliminar de inadequação da via eleita apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, firme na tese de que o pedido de providências não poderia ser instaurado para apurar questões disciplinares, ela será apreciada em conjunto com o mérito. Também será enfrentada em conjunto com o mérito a preliminar ventilada pelo Requerido de





CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

violação ao direito líquido e certo do Ministério Público de promover a investigação criminal, sendo necessário registrar, desde logo, que, em momento algum, se negou o reconhecimento de que o MP pode investigar feitos de índole criminal.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**II. 1 - PRELIMINARES**

**II. 1. 1**

**LEGITIMIDADE AD CAUSAM DO REQUERENTE**

**Uma análise sob a ótica de uma sociedade aberta e plural  
na interpretação e controle dos atos estatais**

A tese da ilegitimidade do Requerente é sustentada pelo Requerido e pelas associações que ingressaram no feito, sob o fundamento de que ninguém poderia pleitear em nome de terceiro sem procuração nos autos, nos termos do que previsto no art. 6º do CPC.

Ao dispor sobre o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a Constituição da República aduz, em seu art. 130-A, § 2º, I e II, que:

Art. 130-A (...)

§ 2º - Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo **expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, **ou recomendar providências**;

II - zelar pela observância do art. 37 e **apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados**, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (Grifamos)

No âmbito deste Conselho, o seu Regimento Interno, assim, dispõe, *verbis*:

2.5.12. CAPÍTULO XII - DO PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

Art. 138. Todo e qualquer requerimento que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente de processo em trâmite será autuado como pedido de providências, devendo ser distribuído a um Relator.

(...)

Art. 141. Aplica-se ao Pedido de Providências, no que couber, as disposições relativas ao Procedimento de Controle Administrativo.



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

### 2.5.9. CAPÍTULO IX - DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

Art. 123. O controle dos atos administrativos praticados por membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público será exercido pelo Conselho, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados, em tese, os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal.

As normas supratranscritas autorizam este Conselho a, por exemplo, regulamentar, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, o que foi feito por meio da Resolução CNMP nº 13/2006. Este Conselho, também, tem a prerrogativa, derivada do texto constitucional, de corrigir ilegalidades e de rever seus atos normativos de ofício ou por provocação de qualquer particular.

De acordo com a própria natureza do Pedido de Providências em análise, sua solução transcende os interesses das partes envolvidas no PIC subjacente, abarcando todo aquele que, eventualmente, venha a ser investigado pelo Ministério Público. Assim, em tais casos, o controle administrativo de legalidade poderia ser deflagrado por todos aqueles que procurassem este Conselho. Em sede administrativa, a legitimidade deve ser examinada sob a ótica do interesse público, na perspectiva de contribuição que os sujeitos possam dar à Administração Pública para que edite seus atos e manifeste a sua vontade de forma procedimentalizada.

Aliás, negligenciar que um particular possa, nesse caso, inaugurar o debate em sede administrativa, equivale a rechaçar o direito de petição constitucionalmente assegurado pelo art. 5º da Carta Magna e afirmar que todo aquele que se deparar com uma ilegalidade manifesta deve aguardar ser investigado, para, aí sim, poder provocar a Administração visando à correção de uma ilegalidade. Tal fato é, atualmente, impensável.

É por esse motivo, aliás, que o Regimento Interno deste Conselho aduz, em diversas passagens, que várias das classes de processo administrativo poderão ser provocados por **qualquer cidadão**, ante o evidente interesse da sociedade no controle de legalidade e respeito

---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

aos princípios erigidos à Instituição Ministério Público. Merece colação, *v.g.*, as seguintes normas regimentais:

Art. 109 - Os procedimentos e os processos administrativos disciplinares contra membros do Ministério Público, definitivamente julgados há menos de um ano, poderão ser revistos de ofício ou **mediante provocação de qualquer cidadão**.

(...)

Art. 118 - Caberá reclamação para preservar a competência do Conselho ou garantir a autoridade de suas decisões plenárias.

§ 1º A reclamação poderá ser instaurada de ofício pelo Plenário ou **mediante provocação de qualquer cidadão**, devendo ser instruída com prova documental.

(...)

Art. 142 - A remoção por interesse público, quando não decorrente de sanção disciplinar, somente poderá ser iniciada ou avocada por decisão do Plenário, **mediante provocação de qualquer** autoridade ou **cidadão**.

Soma-se a isso a situação de que, *in casu*, a matéria debatida nos autos ultrapassa o exclusivo interesse das partes, tanto que a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, entidade de representatividade nacional, e a Associação Paulista do Ministério Público – APMP, representando os interesses dos membros estaduais, requereram, com sucesso, seu ingresso no feito, na qualidade de partes interessadas.

Desse modo, a própria natureza do pedido administrativo que estamos a apreciar, caracterizado pela controversa tese prévia a qualquer ato emanado pelo promotor requerido, no sentido de saber se a investigação deveria ter sido livremente distribuída, ou se ele poderia clamar para si a presidência do PIC, tal como o fez, somada à transcendência do tema, que, pela sua importância, atinge toda a sociedade, reclama a conclusão inescapável de legitimidade *ad causam* do parlamentar requerente para deflagrar o presente Pedido de Providências.

Tomemos como exemplo, *verbi gratia*, um cidadão que, ao se deparar com um edital que viole o princípio constitucional de proteção aos portadores de deficiência (CRFB/88, art. 37, VIII), decida provocar este Conselho. Não poderá, na qualidade de cidadão sem



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

qualquer deficiência física ou mental, deflagrar um procedimento que vise a correção de tal norma em face da Carta Magna? Não vejo como, *data maxima venia*, entendermos em sentido negativo. Ou, então, um cidadão brasileiro que tome conhecimento de que um Promotor de Justiça está utilizando uma viatura oficial de modo indevido. Ele não poderá dar início a um procedimento neste Conselho por não ser diretamente interessado?

*In casu*, há controvérsia que gravita em torno de flagrante interesse difuso a ser preservado, qual seja o tema da aplicação do princípio do promotor natural em nosso país. Se isso não puder deflagrar a atuação do CNMP, este Conselho ficará reduzido a um juizado administrativo de pequenas causas envolvendo agentes públicos. Seria inadmissível esse amesquinamento do papel do CNMP. Assim, a competência deste órgão para esclarecer a controvérsia sobre a necessidade de incidência do princípio do Promotor Natural torna irrelevante o fato de o requerimento de instauração do processo administrativo ter sido distribuído por quem não é diretamente afetado pela atuação supostamente ilegal ou inconstitucional.

No campo doutrinário, não há qualquer dúvida entre os administrativistas de que os processos administrativos são regidos por princípios que os tornam singulares e que os diferenciam dos processos judiciais. A título de ilustração, os processos administrativos podem, mercê do princípio da legalidade, ser instaurados de ofício ou em razão de um requerimento. Ora, se um Conselheiro poderia instaurar este pedido de providências de ofício, como sustentar a impossibilidade de apreciação do tema nele previsto, em virtude de ser oriundo da provocação de um particular? Isso seria incoerente. O CNMP, como órgão constitucionalmente previsto de controle do MP brasileiro, não pode virar as costas para os fatos que lhe são relatados, mormente quando se estiver diante de alegação quanto à prática de uma ilegalidade.

A regra veiculada pelo art. 6º do CPC,<sup>1</sup> no sentido de que ninguém poderá pleitear direito próprio em nome alheio, tem emprego unicamente nos processos judiciais, em que não existe o princípio da oficialidade e o magistrado fica impedido, em razão do princípio da inércia

---

<sup>1</sup> Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.



## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

da jurisdição, de iniciar processos. Em se tratando de processo administrativo, a dinâmica é outra, tendo em vista que o impulso poderá ser oficial. A Administração poderá deflagrar um processo administrativo de ofício, mormente porquanto o seu escopo é o de viabilizar a manifestação de vontade da Administração, bem como o controle de legalidade e de mérito de suas decisões ou de decisões tomadas por outros órgãos administrativos.

Nas obras doutrinárias, inclusive, o tema “processo administrativo” está invariavelmente encartado no capítulo alusivo ao controle da Administração Pública. Isso não é uma coincidência. Tal enquadramento didático decorre do fato de o processo administrativo ser o instrumento através do qual a Administração manifesta a sua vontade e controla a legalidade e o mérito dos seus próprios atos. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

*No procedimento ou processo se estrutura, se compõe, se canaliza e a final se estampa a vontade administrativa.<sup>2</sup>*

É essa uma das peculiaridades do processo administrativo que o diferencia do processo judicial e justifica que seja regido pelo princípio da oficialidade. No dizer de José dos Santos Carvalho Filho:

*O princípio da oficialidade significa que a iniciativa da instauração e do desenvolvimento do processo administrativo compete à própria Administração. Neste ponto, há flagrante diferença com o processo judicial. A relação processual no âmbito judicial é deflagrada por iniciativa da parte: ne procedat iudex ex officio (art. 2º, CPC). A tutela jurisdicional só pode ser exercida se o interessado adotar as providências para instaurar o processo judicial.*

*O princípio da oficialidade é diametralmente diverso. A Administração pode instaurar e impulsionar, de ofício, o processo e não depende da vontade do interessado. Trata-se de responsabilidade administrativa, pela qual aos administradores cabe atuar e decidir por si mesmo, não se adstringindo, inclusive, às alegações das partes suscitadas no curso do processo. Ainda que a lei não o estabeleça nesse sentido, o dever da Administração é inerente à função de concluir os processos para a verificação da conduta a ser adotada, satisfazendo, assim, o interesse da coletividade.<sup>3</sup> (Grifamos)*

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo, 2010, p. 488.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª edição. Rio de Janeiro: Lumen, p. 930.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

É preciso salientar que, de acordo com o entendimento doutrinário, este Conselho tem o dever de, ao se deparar com a notícia de uma suposta ilegalidade, verificar qual deve ser a conduta correta para a satisfação do interesse da coletividade. Daí não ter qualquer relevância, no plano jurídico, identificar um interesse direto do Requerente que delata a prática de uma ilegalidade com o pedido de controle de legalidade formulado. O processo administrativo de controle, tal como ocorre na hipótese dos autos, tem origem em uma delação, uma representação a respeito da prática de uma ilegalidade. E sobre o tema da representação cumpre rememorar as preciosas lições de Hely Lopes Meirelles:

*Representação administrativa é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por quem quer que seja à autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada. O direito de representar tem assento constitucional e é incondicionado, imprescritível e independe do pagamento de taxas (art. 5º, XXXIV, a). Pode ser exercitado por qualquer pessoa, a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias vale como informação de ilegalidades a serem conhecidas e corrigidas pelos meios que a Administração reputar convenientes. Como não se exige qualquer interesse do representante para exercitar o direito público de representação, não se vincula o signatário da denúncia ao procedimento a que der causa (...)<sup>4</sup> (Grifamos)*

Em arremate, cumpre destacar que o próprio Requerido reconhece, às fls. 4 de suas informações prestadas nos autos, que o Requerente tem legitimidade para requerer a apuração de infração disciplinar e para a instauração de PAD contra membro do MP. Mas, então, por que razão o Requerente não teria legitimidade ativa para requerer a observância da aplicação do princípio do promotor natural no desempenho das funções administrativas do MP de São Paulo?

Sendo assim, imperioso reconhecer a legitimidade do Requerente para dar início a este pedido de providências, que nada mais representa do que um processo de controle de legalidade na atuação do MP.

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 753.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**II. 1. 2**

**COMPETÊNCIA DESTE CNMP – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO  
ENUNCIADO CNMP Nº 06/2009**

A segunda preliminar a ser apreciada, e que foi ventilada tanto pelo requerido quanto pela CONAMP e pela APMP, associações que tiveram seu ingresso no feito deferido, é a de absoluta ausência de atribuição deste CNMP para intervir no caso e para enfrentar a matéria, porquanto isso implicaria uma inafastável violação à independência funcional do membro do MP.

De plano, nunca é demais rememorar que descabe ao CNMP tecer juízo de valor quanto à dinâmica de investigações conduzidas pelos membros do Ministério Público, sob pena de seu *decisum* ofender a independência funcional dos integrantes da aludida instituição, e, por conseguinte, o teor do Enunciado nº 6 deste Conselho, *verbis*:

*Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público.*

Contudo, ao CNMP, órgão de controle administrativo do Ministério Público, incumbe, dentre outras missões que lhe foram conferidas pela Constituição da República, a função de preservar as prerrogativas e deveres dos membros da aludida instituição. Nesse diapasão, é seu papel aferir se o Ministério Público está observando, na sua tarefa administrativa de distribuir procedimentos de investigação, o tão estimado princípio constitucional do Promotor Natural. O referido princípio visa não só à preservação da independência funcional do membro do MP, como, também, à proteção da sociedade. É ele o instrumento garantidor de uma atuação impessoal do órgão acusatório. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a nulidade de feitos criminais quando se constata a inobservância do aludido mandamento, *verbis*:



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PENAL E PROCESSUAL PENAL. NULIDADE DO JULGAMENTO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DO JÚRI E INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, CONTENDO DUPLO FUNDAMENTO: LEGAL E CONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO SIMULTÂNEA DE RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL. ALEGAÇÃO DE CABIMENTO SOMENTE DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO POR ENTENDER QUE O TRIBUNAL DE ORIGEM TERIA ADOTADO O TEMA RELACIONADO À OFENSA AO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL COMO FUNDAMENTO AUTÔNOMO E SUFICIENTE PARA DECIDIR A CONTROVÉRSIA. ARGUMENTAÇÃO INSUBSISTENTE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. (...) 2. *In casu* o acórdão recorrido assentou (folha 642): “Júri. Duplo homicídio duplamente qualificado. Atuação em plenário de julgamento de promotor de justiça estranho à comarca e ao feito. Ferimento ao princípio do promotor natural. Nulidade reconhecida. Embora não previsto expressamente em lei, o Princípio do Promotor Natural decorre de dispositivos constitucionais e é admitido na doutrina e na jurisprudência, ainda que comportando alguma relativização. No caso, a atuação em plenário de julgamento de um Promotor de Justiça estranho à Comarca e ao feito, sem regular designação e estando a titular da Promotoria em pleno exercício de suas funções, constitui ferimento ao referido princípio e acarreta a nulidade do julgamento. De outra banda, estando o réu preso há quase onze meses e pronunciado há cerca de sete meses, está caracterizado o excesso de prazo na formação da culpa, impondo-se a concessão de habeas corpus de ofício. Apelo provido, por maioria. Habeas Corpus concedido de ofício, por maioria.” 3. Agravo regimental no recurso extraordinário. (...) **4. A reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “o princípio do Promotor Natural, tendo presente a nova disciplina constitucional do Ministério Público, ganha especial significação no que se refere ao objeto último decorrente de sua formulação doutrinária: trata-se de garantia de ordem jurídica destinada tanto a proteger o membro da Instituição, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente de seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei”** (Habeas Corpus nº 67.759-2/RJ, Plenário, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 01.07.1993). 5. Agravo regimental não provido. (RE 638757 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013) (Grifamos)

Desse modo, o que se analisa, *in casu*, é qual regra deverá ser aplicada na alocação dos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelos membros do Ministério Público.

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Nesse contexto, o CNMP não está, por exemplo, autorizado a reconhecer ou a deixar de acolher pedido de reunião de procedimentos de investigação. Essa é uma tarefa ministerial a ser exercida pelo membro do Ministério Público que officie perante uma investigação supostamente conexa a outra. Sob outro enfoque, dúvidas quanto à atribuição do Promotor A ou B, em razão da matéria ou da localidade, são temas a serem enfrentados em sede de conflito de atribuição ou mesmo pelo Poder Judiciário. O mesmo deve ser dito em relação à alegação de suspeição de um Promotor. Tais matérias estão fora da competência deste Conselho.

Na hipótese dos autos, contudo, o caso concreto revela a existência de uma dúvida, que não se limita ao âmbito do MP de São Paulo, quanto a qual bloco normativo deverá ser aplicado: se aquelas normas que amparam a livre distribuição (no caso de São Paulo, a LC estadual nº 734/93, o Ato normativo nº. 429/2006-PGJ/MPSP, o art. 3º, §3º, da Res. nº 13/2006 do CNMP e o entendimento do STF quanto à necessidade de o poder investigatório do MP ser exercido de acordo com certos parâmetros, dentre eles o da livre distribuição) ou se os atos que fundamentam a preservação do PIC com os atuais promotores de Justiça (art. 3º, §4º, da Res. nº 13/2006 do CNMP e a portaria nº 10.941/2015 do PGJ de São Paulo).

Neste pedido de providências, resta, assim, a este Conselho, apenas, a competência para apurar qual deve ser o bloco normativo aplicável no que diz respeito à função administrativa de alocação dos PICs aos Promotores de Justiça. Caso se identifique que um dado Ministério Público está adotando um procedimento de fixação de competência em relação aos procedimentos investigatórios criminais de forma incompatível com o ordenamento jurídico, caberá a este Conselho fixar o parâmetro a ser adotado aos casos futuros. Quanto ao restante, *verbi gratia*, conexão, suspeição, conflito em razão da matéria, prevenção, tais questões fogem, e não há e nem nunca houve qualquer hesitação quanto a isso, ao escopo de atuação deste Conselho. E, neste momento, é preciso registrar que, quando do deferimento da liminar, não se avançou nestas matérias, porquanto se tem conhecimento de que os referidos temas são alusivos à atividade-fim do MP e podem ser controlados pelo Poder Judiciário.

A prova irrefutável de que o tema “*regra aplicável para a alocação dos PICs no âmbito do MP*” é tipicamente de cunho administrativo é o fato de que o próprio Requerido



## **GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

fundamenta a regularidade da sua atuação no texto da Res. nº 13 deste Conselho. Se a matéria fosse atividade-fim do MP, um ato administrativo deste Conselho não poderia servir de amparo para a referida atuação. Das duas uma: ou a matéria “critérios a serem adotados para alocação dos PICs” é administrativa e pode ser regulada, como o foi, pelo CNMP ou não é administrativa e, assim, a resolução não deve servir de fundamento para a atuação do requerido.

É cediço que algumas resoluções do CNMP podem cuidar de temas relacionados à atividade-fim ministerial, tal como uma resolução que discipline a celebração de TACs ou mesmo a expedição de recomendações pelo MP. Contudo, esses atos normativos, apenas, poderão delinear aspectos administrativos da celebração de TACs e Recomendações. Não poderão adentrar a atividade-fim do MP na celebração de TACs ou na expedição de Recomendações. A Res. nº 13, por outro lado, cuida de uma atividade burocrática, tipicamente administrativa, que é a de alocação dos PICs aos membros do MP. É bem verdade que essa atividade administrativa pode fazer exsurgir profundas controvérsias jurídicas ao longo de uma investigação criminal ou de uma ação penal subsequente. Um conflito originado em razão da discórdia quanto ao critério de alocação adotado deverá ser dirimido no âmbito do próprio MP ou no âmbito judicial, não tendo o CNMP ingerência sobre ele. Contudo, e isso precisa ser repisado, o que se tem aqui é algo antecedente; uma controvérsia sobre qual regra deve ser aplicada nesta matéria de alocação de atribuições. O CNMP precisa decidir qual bloco normativo deve ser adotado em nosso país para a alocação de PICs aos membros do MP: se as regras que obrigam a livre distribuição ou se as que permitem a prevenção na hipótese de instauração de ofício do PIC.

Consectariamente, e para que não haja qualquer dúvida quanto ao alcance do que será decidido neste feito, proponho a este Plenário que a análise deste Pedido de Providências fique adstrita, exclusivamente, à aferição de qual regra deve ser adotada para a fixação de atribuição de membros do MP em relação a procedimentos de investigação criminal: se a regra da livre distribuição ou se uma regra que permita a prevenção nas instaurações de ofício. E é preciso que este tema seja decidido, a fim de que as investigações conduzidas pelo MP de São Paulo possam prosseguir e de modo que sejam afastadas, no âmbito deste Conselho, quaisquer dúvidas quanto ao tema capazes de originar o risco de invalidar, futuramente, as investigações.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Feita esta delimitação, voto pelo não acolhimento da preliminar de não conhecimento do feito sob o fundamento de se tratar de atividade-fim do Ministério Público.

Superadas as preliminares, passo à análise do mérito.





---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

**II. 2 - MÉRITO**

**DO PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL**

**Um caminho sem volta para a concretização de um Estado de Direito**

Um dos fundamentos da liminar deferida nestes autos foi a preocupação com a necessidade de observância do princípio do promotor natural, que impõe a livre distribuição de feitos criminais no âmbito do MP, a fim de se evitar a figura indesejável do “promotor de encomenda”.

Em razão da menção ao aludido princípio no provimento cautelar, restou noticiado, nos últimos dias, em diversos meios de comunicação, opiniões pessoais de alguns professores de Direito em entrevistas de que não haveria uma única decisão judicial no Brasil que aplicasse o princípio do Promotor Natural, sendo, apenas, mais uma exótica invenção acadêmica e um inédito precedente de um tribunal.

É preciso confessar que a notícia foi recebida com espanto, e teve o efeito de corroborar que as paixões cegam e estimulam discursos irresponsáveis e de ódio. Por meio de uma simples e rápida pesquisa no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, que se faz com a digitação da expressão “promotor natural” (entre aspas), nos deparamos com o resultado de 133 acórdãos e 590 decisões monocráticas que utilizam o referido princípio como *ratio decidendi*. Um total, portanto, de 723 decisões que adotaram o princípio do promotor natural. E isso em apenas um único tribunal. Por sua vez, na mais alta Corte do país, o Supremo Tribunal Federal, encontramos mais 54 acórdãos e 205 decisões monocráticas no mesmo sentido. Além disso, solicitei à assessoria do Gabinete que fizesse uma pesquisa nos demais tribunais brasileiros e o resultado foi o seguinte: nos Tribunais de Justiça de todos os estados e do Distrito Federal e nos cinco Tribunais Regionais Federais, o princípio do Promotor Natural tem sido adotado como fundamento para a legitimação de uma investigação criminal pelo Ministério Público.

---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

Mas não é só. Também no Direito Comparado, encontramos uma série de normas que desenvolvem e tutelam o significado do princípio do Promotor Natural.

Na Alemanha, a Lei Fundamental (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), de 23 de maio de 1949, preleciona, em seu artigo 101, nº 1, que “*são proibidos os tribunais de exceção*” e “*ninguém pode ser privado de seu juiz legal*”. Dessa regra, extraem-se os princípios do juiz e promotor natural, princípios basilares de um Estado de Direito. De nada adiantaria a preocupação com o Juiz natural se fosse possível desconsiderar tal princípio em relação ao *parquet*, mormente em tempos de simetria constitucional entre as duas carreiras.

A Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976, contempla expressamente a garantia do Juiz Natural, trazendo, em seu art. 211, diversas regras de competência e especialização dos tribunais judiciais, e, já no artigo 32, nº 4, impõe que “*toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos actos instrutórios que se não prendam directamente com os direitos fundamentais*”, vedando, desse modo, a instituição de juízes de exceção.

Com relação à Constituição italiana (*Costituzione della Repubblica Italiana*), de 27 de dezembro de 1947, seu artigo 25, parte inicial, dispõe que “*nul ne peut être distrait de ses juges naturels prévus par la loi*” (tradução livre - ninguém poderá ser subtraído do juiz natural pré-constituído por lei) e, no mesmo sentido, seu artigo 102 preleciona que “*Il ne peut être institué de juges extraordinaires ni de juges spéciaux* (tradução livre: não poderão ser instituídos juízes de exceção ou juízes especiais).

Já a Constituição espanhola, de 27 de dezembro de 1978, preceitua, em seu artigo 24, nº 2, que “*todos têm direito a um juiz ordinário pré-determinado por lei*”, sendo que, no artigo 117, nº 6, expressamente prevê que “*é proibida a existência de tribunais de exceção*”.

A Constituição Política da Suíça, de 18 de abril de 1999, ao tratar da garantia do Juiz Natural, determina, em seu art. 30, que: “*nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto dessere giudicato da um tribunale fondato sulla legge, competente nel merito e imparziale. I Tribunali*

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

*decezione sono vietati*” (tradução livre: nos processos judiciais, toda pessoa tem direito de ser julgado pelo tribunal com base na lei, por a comissão competente e imparcial).

A Lei Constitucional Federal da Áustria de 1929 (*Bundesverfassungsgesetz in der Fassung Von 1929*) esclarece, expressamente, a garantia do Juiz Natural quando, em seu artigo 83, nº2, indica que “*No one may be deprived of his lawful judge*” (tradução livre: ninguém poderá ser privado do seu juiz legal).

Nesse mesmo sentido, a Constituição da Grécia, de 11 de junho de 1975, estabeleceu, em seu art. 8º, intitulado “”, que “*no person shall be deprived of the judge assigned to him by law against his will*” (tradução livre: ninguém poderá ser subtraído do juiz que a lei lhe assegura, contra a sua vontade) e “*judicial committees or extraordinary courts, under any name whatsoever, shall not be constituted*” (tradução livre: comissões judiciais ou tribunais extraordinários, seja qual for a sua denominação, não serão constituídos).

A matéria relaciona-se com o princípio do juiz natural nesses países, mormente porque impõe que todo cidadão tem o direito de, além de ser processado ou sentenciado pela autoridade judiciária competente, ser acusado por um órgão independente do Ministério Público, escolhido segundo prévios critérios abstratos.

Pois bem.

No direito pátrio, como já ressaltado, o Supremo Tribunal Federal tem diversos precedentes que versam acerca do princípio do promotor natural. Nesse universo, o julgado do STF mais citado é o HC 67.759, de relatoria do Min. Celso de Mello:

“(…) o postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do ‘acusador de exceção’. Este princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei. A matriz



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e na inamovibilidade dos membros da Instituição. O Postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável (...). (HC nº 67.759/RJ, relator Min. Celso de Mello, RTJ, 150/123, julgado em **06.08.1992**)”.

Apesar do julgamento do HC 67.759/RJ ter sido o caso paradigmático sobre a matéria, há registros de posicionamento do STF a respeito da existência do princípio do promotor natural muito antes daquela decisão. Já em 1977, o STF já havia se pronunciado favoravelmente à tese do Promotor natural. Cuida-se do RHC 55705, Rel. Min. Moreira Alves, Segunda Turma, julgado em **04/10/1977**, DJ **29-12-1977**, em que o Ministro Antônio Néder sustentou que:

*“ora, se é proibido o tribunal de exceção, se é vedado instituir o júzo de exceção, impedido é conceber-se o acusador de exceção, pois não se compreende que nossa Constituição proíba o juiz de exceção e admita o acusador de exceção, isto é, conceda e ao mesmo tempo subtraia uma garantia”.*

Com efeito, o princípio do Promotor Natural, caracterizado pelo Supremo Tribunal Federal como “*garantia indisponível dos acusados*”<sup>5</sup> impõe que todo cidadão tem o direito de, além de ser processado ou sentenciado pela autoridade judiciária competente (princípio do juiz natural), ser acusado por um órgão independente do Ministério Público, escolhido segundo prévios critérios abstratos, genéricos, objetivos e predeterminados de distribuição interna do serviço, e não casuisticamente, para o exercício das atribuições que a lei conferiu à Instituição.

Busca-se, com isso, afastar o que a doutrina há muito denomina de promotores de encomenda - fato comumente utilizado na década de 70, época da ditadura militar – o que significa dizer que se deve repudiar, num estado democrático, qualquer intento de manipulação

---

<sup>5</sup> HC 71429, Relator Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 25/10/1994, DJ 25-08-1995.



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

quanto à escolha da autoridade estatal responsável pela promoção da acusação. De acordo com a doutrina de Hugo Nigro Mazzili, merece destaque o fato de que:

**“(…) em junho de 1985 (São Paulo), o IV Congresso Nacional do Ministério Público aprovava o importante princípio do promotor natural,** ou seja, o órgão com cargos e funções predeterminadas em lei (...). A tese do chamado promotor natural foi apresentada por Jaques de Camargo Penteado e Clóvis Almir Vital de Uzeda e foi integralmente aprovada (...). No evento, foram aprovadas as seguintes conclusões: ‘1. **O princípio do promotor natural está implicitamente consagrado na Constituição Federal.** 2. A lei estadual não pode regular a atuação do Ministério Público sem observância estrita da garantia do promotor natural. 3. A garantia do promotor natural deverá ser prevista expressamente no texto da futura Constituição Federal, como órgão estável, independente, designado para o cargo e não para encargo determinado e para as funções e não para o ato específico. 4. **A concretização prática deste princípio implica a atuação do Ministério Público de forma adequada ao restabelecimento da ordem jurídica violada com prontidão e eficiência, e no respeito aos princípios da isonomia e da ampla defesa.** 5. As equipes especializadas representam importantes inovações. Entretanto, sem cargos específicos, ferem o princípio do promotor natural.’<sup>6</sup> (Grifamos)

É por isso mesmo que se defende que a distribuição dos processos e investigações ocorra de forma livre e que seja pautada por requisitos objetivos e imparciais, a fim de impedir manipulações casuísticas. E, nessa hora, pouco importa o nome que se atribua ao procedimento de investigação: se inquérito ou PIC. Todos devem ser livremente distribuídos entre aqueles que detenham, em tese, atribuição sobre a matéria. Assim, o promotor natural se contrapõe ao promotor de exceção, já que este é arbitrariamente “escolhido a dedo”, sem a observância de quaisquer regras que visem a garantir sua imparcialidade na atuação.

Trata-se, pois, não só de uma prerrogativa do membro do Ministério Público, mas, precipuamente, uma garantia da coletividade, e que “visa a impedir que haja designação de promotor *ad hoc* ou de exceção com a finalidade de processar uma pessoa ou caso específico”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Mazzili, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 150/151.

<sup>7</sup> STF, HC 95.447-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 17-11-2010.

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Wallace Paiva Martins Junior (*Ministério Público: A Constituição e as Leis Orgânicas*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 38), salienta, com propriedade sobre o aludido princípio, que:

“É sadia exigência inerente à limitação do poder, ceifando espaços ao pessoalismo no exercício das atividades do Ministério Público. A raiz constitucional do princípio se encontra no catálogo de direitos fundamentais, mais precisamente no art. 5º, LIII, da Constituição de 1988, pelo qual “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” Inerente ao princípio do *due process of law* (art. 5º, LIV, Carta Magna), nele se expressa, para além da garantia do juiz natural (interdição de juízos ou tribunais *ad hoc* ou de exceção), a necessidade de prévia definição de atribuição do membro do Ministério Público segundo critérios abstratos, genéricos, objetivos e predeterminados de distribuição interna do serviço; revelado pela expressão “ninguém será processado [...] senão pela autoridade competente”, que não se circunscreve à autoridade pública processante (condutora do Processo) e se esparge àquela que deflagra o processo. Trata-se de direito (garantia) fundamental do cidadão (...)”.

De fato, a sociedade deve ter a consciência de que, apenas, teremos um Ministério Público forte e realmente independente quando a atuação do Promotor tiver origem em critérios de escolha abstratos e predeterminados.

É bem por isso que ao CNMP, órgão de controle administrativo do Ministério Público, incumbe, dentre outras missões que lhe foram conferidas pela Constituição da República, a função de preservar as prerrogativas da instituição. Nesse diapasão, é seu papel aferir se o Ministério Público está observando, na sua tarefa administrativa de distribuir procedimentos de investigação, o tão estimado princípio constitucional do Promotor Natural. E é preciso registrar que o próprio Procurador-Geral de Justiça de São Paulo defende nestes autos, às fls. 18 de suas informações, a necessidade de se prestigiar o princípio do Promotor Natural. Confira-se:

*Nada mais caro, aliado à independência funcional, que o princípio constitucional do Promotor Natural, conseqüente lógico do devido processo legal, como sabido.*



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Nesse diapasão, o que temos, *in casu*? Vamos aos fatos.

Da análise atenta dos documentos acostados aos autos após a apreciação da liminar, constata-se que, em 2007, o promotor de Justiça José Carlos Blat, então titular da 13ª Promotoria Criminal da Capital, iniciou a investigação de caso envolvendo a Cooperativa Habitacional dos Bancários de São Paulo (Bancoop). A referida cooperativa ofereceu unidades de apartamentos em construção a preços muito inferiores aos do mercado, quase metade do valor à época, e os alienou a terceiros muito rapidamente. Entretanto, segundo as investigações, as unidades não foram entregues e o dinheiro não foi restituído aos compradores.

Em 2010, o Promotor José Carlos Blat ofereceu denúncia contra os dirigentes da Bancoop por estelionato consumado, tentativa de estelionato, formação de quadrilha ou bando e falsidade ideológica. A denúncia foi aceita e o caso tornou-se uma ação penal. Os indícios colhidos na investigação são de recursos desviados da cooperativa e sacados em dinheiro vivo em bocas de caixa em bancos do centro de São Paulo, valores que teriam supostamente financiado parte da campanha vitoriosa do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002.

Além disso, entre os empreendimentos da Bancoop, está o Condomínio Solaris, no Guarujá (SP), onde se suspeita que Lula tenha um apartamento tríplex. A obra começou a ser erguida pela Bancoop e foi interrompida quando o dinheiro acabou. Quem terminou a construção foi a empreiteira OAS.

Quase três anos depois, em 2013, o Promotor Carlos Blat deixou a Promotoria Criminal e passou a atuar na 10ª Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social da Capital. Mas, por designação da Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, o referido membro do MP paulista continuou oficiando no caso Bancoop.

Já em março de 2015, o Promotor Blat teria sido procurado por integrantes da Força Tarefa da Operação Lava Jato, em Curitiba (PR), para compartilhar informações. Com autorização judicial, os dados passaram a ser compartilhados.





---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Em maio de 2015, surgiram, na operação cognominada Lava Jato, fatos novos em relação à Bancoop, à OAS e ao empreendimento do Guarujá. O Dr. Blat comunicou os fatos novos à MM Juíza de Direito Cristina Ribeiro Leite Costa, da 5ª Vara Criminal da Capital. Ele queria saber o que poderia ser apreciado dentro do escopo do processo da Bancoop, sem fugir ao que descrito na denúncia. A MM Juíza, em despacho datado de 10 de junho de 2015, salientou que as novas informações deveriam ser investigadas em separado, na medida em que *“eventual apuração de condutas supostamente conexas aos delitos descritos na denúncia e praticadas, em tese, por terceiros não integrantes no polo passivo, deverá ser feita em procedimento próprio”*.

Em razão desta decisão judicial, os advogados Waldir Ramos da Silva e Luiza Santelli Mestieri Duckworth provocaram o MP de São Paulo ofertando representação criminal encaminhada nominal e diretamente aos promotores de justiça José Reinaldo Guimarães Carneiro, Cássio Roberto Conserino e Fernando Henrique de Moraes Araújo. Dias depois, os referidos promotores instauraram, sem qualquer distribuição do procedimento, uma investigação criminal, PIC nº 94.2.7273/2015, no âmbito do qual o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e sua esposa Marisa foram chamados a depor.

Desse modo, a dúvida que precisa ser sanada por este Conselho, a fim de se evitar uma incerteza quanto à validade dos atos praticados e a anulação de toda a investigação, e que ensejou o deferimento da medida liminar, é se um Procedimento Investigatório Criminal deve, no âmbito do MP de São Paulo, ser distribuído livremente ou se, tal como ocorreu, o membro que recebeu a representação criminal poderia prosseguir na investigação.

Em sua petição, apresentada em 18.02.2016, última quinta-feira, o Promotor de Justiça Cássio Conserino, ora requerido, justifica que:

*“Seria ilógico que, ao receber a representação criminal a eles encaminhada – portanto, os primeiros promotores de justiça criminais a tomar conhecimento dos fatos criminais – tivessem de distribuí-la, quando a própria Resolução n. 13/06 do E. CNMP que disciplina a matéria autoriza até mesmo a instauração de ofício sem exigir qualquer distribuição antes do oferecimento da denúncia ou promoção de arquivamento”* (p. 12 do pedido de reconsideração).



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Desse modo, o i. Promotor revela que o contexto fático apresentado justificaria a aplicação do art. 3º, §4º, da Resolução CNMP nº 13/2006. Vejamos o que o dispositivo prevê, *verbis*:

Art. 3º O procedimento investigatório criminal poderá ser instaurado de ofício, por membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições criminais, ao tomar conhecimento de infração penal, por qualquer meio, ainda que informal, ou mediante provocação.

(...)

§ 4º No caso de instauração de ofício, o membro do Ministério Público poderá prosseguir na presidência do procedimento investigatório criminal até a distribuição da denúncia ou promoção de arquivamento em juízo.

Apesar de realmente existir, validamente, o permissivo contido na referida Resolução, a regra deste Conselho, *concessa venia*, não condiz com a exegese atual gravitante em torno do princípio do Promotor Natural aplicável aos procedimentos investigatórios criminais. Ademais, tal opção contraria a Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), em especial o seu art. 103, §3º, e o art. 13, § 5º do Ato normativo nº. 429/2006-PGJ/MPSP, *verbis*:

**LC nº 734/1993**

Art. 103. (...)

§ 3º - Toda a representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

**Ato normativo nº. 429/2006-PGJ/MPSP**

Art. 13. (...)

§ 5º. Havendo mais de um Promotor de Justiça com atribuição para análise e conhecimento do expediente, após o registro e a autuação de que tratam os parágrafos anteriores, será de imediato encaminhado ao Secretário-Executivo da Promotoria de Justiça para distribuição ao Promotor natural, conforme dispuser a divisão dos serviços, processuais e extraprocessuais, da Promotoria de Justiça.

Nesse seguimento, cumpre registrar que o Requerente sustenta que, na hipótese dos autos, incidiria a regra do §3º (e não do §4º) do art. 3º da citada Resolução do CNMP, que possui a seguinte redação:



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

§3º A distribuição de peças de informação deverá observar as regras internas previstas no sistema de divisão de serviços.

Por seu turno, a defesa do requerido pugna que o preceito aplicável seria o §4º do mesmo art. 3º, na medida em que teria havido instauração de ofício capaz de justificar a prevenção pretendida. Sobre este tema, vale rememorar que não cabe ao CNMP decidir que um determinado membro do MP tem ou não atribuição para investigar em um caso concreto em razão da aplicação da regra A, B ou C. Isto é matéria que ultrapassa os limites da atribuição administrativa deste Conselho. Precisamos, assim, no âmbito administrativo que é próprio do CNMP, considerar que o MP local adotou, *in casu*, o §4º do art. 3º da Res. nº 13, que legitima a prevenção do Promotor de Justiça. A desconstituição dessa decisão ministerial que reconheceu a prevenção, sob o fundamento de que a instauração não se deu de ofício, *et pour cause*, aplicável a regra do §3º, não pode ser feita no âmbito do CNMP, sob pena de ofensa ao Enunciado nº 6 deste órgão, mas, apenas, no âmbito do próprio MP local ou na via judicial. O tema da incidência, *in casu*, do §3º ou §4º do art. 3º da res. nº 13 do CNMP, ainda, poderá, portanto, ser enfrentado judicialmente, mas não neste tribunal Administrativo.

Com efeito, é indubitável a constitucionalidade dos poderes de investigação do Ministério Público, consoante já acertadamente reconheceu o Supremo Tribunal Federal. Ora, se a Constituição da República confere ao MP as funções de promover a ação penal pública (CRFB/88, art. 129, I), também atribui aos membros todos os meios necessários para o exercício de tal atribuição, dentre eles a possibilidade de constituir provas para que fundamentem a acusação. Aliás, a própria Lei Complementar nº 75/1993, em seu art. 8º, também, de forma implícita, autoriza a realização de atos de investigação.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Art. 8º 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;
- II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;
- III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;
- IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;
- V - realizar inspeções e diligências investigatórias;



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

Tal competência ancora-se na **teoria dos poderes implícitos**, oriunda dos EUA (*McCulloch vs. Maryland – 1819*). Segundo essa doutrina, se o Poder Constituinte outorga determinada atividade-fim a um órgão, também concede todos os meios necessários para a realização dessa atribuição.

Corretamente, assim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do MP para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal. Aliado a isso, fixou os parâmetros da sua atuação. Por maioria, o Plenário do STF negou provimento ao Recurso Extraordinário 593.727, Relator Min. Cezar Peluso, Redator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 08-09-2015, submetido à sistemática da repercussão geral, nos seguintes termos, *verbis*:

Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. 2. Questão de ordem arguida pelo réu, ora recorrente. Adiamento do julgamento para colheita de parecer do Procurador-Geral da República. Substituição do parecer por sustentação oral, com a concordância do Ministério Público. Indeferimento. Maioria. 3. Questão de ordem levantada pelo Procurador-Geral da República. Possibilidade de o Ministério Público de estado-membro promover sustentação oral no Supremo. O Procurador-Geral da República não dispõe de poder de ingerência na esfera

---

VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

IX - requisitar o auxílio de força policial.

§1º O membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar; a ação penal, na hipótese, poderá ser proposta também pelo ofendido, subsidiariamente, na forma da lei processual penal.

§2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

§3º A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa.

§4º As correspondências, notificações, requisições e intimações do Ministério Público quando tiverem como destinatário o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, 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. § 5º As requisições do Ministério Público serão feitas fixando-se prazo razoável de até dez dias úteis para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada.



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

orgânica do *Parquet* estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (art. 128, § 1º), a Chefia do Ministério Público da União. O Ministério Público de estado-membro não está vinculado, nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à Chefia do Ministério Público da União, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o Supremo Tribunal Federal, em recursos e processos nos quais o próprio Ministério Público estadual seja um dos sujeitos da relação processual. Questão de ordem resolvida no sentido de assegurar ao Ministério Público estadual a prerrogativa de sustentar suas razões da tribuna. Maioria. 4. Questão constitucional com repercussão geral. **Poderes de investigação do Ministério Público.** Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: “**O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição**”. Maioria. 5. Caso concreto. Crime de responsabilidade de prefeito. Deixar de cumprir ordem judicial (art. 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201/67). Procedimento instaurado pelo Ministério Público a partir de documentos oriundos de autos de processo judicial e de precatório, para colher informações do próprio suspeito, eventualmente hábeis a justificar e legitimar o fato imputado. Ausência de vício. Negado provimento ao recurso extraordinário. Maioria. (RE 593.727, Relator Min. CEZAR PELUSO, Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2015, DJe 08-09-2015).

Em seu voto nos autos, o Min. Gilmar Mendes assentou que:

convém advertir que o poder de investigar do Ministério Público não pode ser exercido de forma ampla e irrestrita, sem qualquer controle, sob pena de agredir, inevitavelmente, direitos fundamentais. A atividade de investigação, seja ela exercida pela Polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle.  
(...)



## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

Não é razoável que se dê menos formalismo à investigação do Ministério Público do que aquele exigido para as investigações policiais.

(...)

Isso deve ser assim porque **todas as regras que estão estabelecidas para o inquérito policial devem ser observadas para os processos administrativos que impliquem, no futuro, investigações de natureza penal ou ação penal propriamente dita.**

Tal como ressaltado pelo eminente prof. Luís Roberto Barroso, em parecer encaminhado pela Secretaria de Direitos Humanos nos autos do INQ. 1968, fl. 21, não é desimportante lembrar que a Polícia sujeita-se ao controle do Ministério Público. Mas se o Ministério Público desempenhar, de maneira ampla e difusa, o papel da Polícia, quem irá fiscalizá-lo?

(...)

As previsões constitucionais que disciplinam a persecução penal não admitem uma atuação estatal arbitrária. Por isso, a necessidade de regras garantidoras da participação do atingido, assim como aquelas que definem critérios para a investigação pelo Ministério Público.

(...)

**Deve-se, ainda, observar:** **a)** pertinência do sujeito investigado com a base territorial e com a natureza do fato investigado; **b)** ato formal para a abertura da investigação (vg. Portaria), com delimitação de seu objeto e razões que o fundamentem; **c)** comunicação imediata e formal ao Procurador-Chefe ou Procurador-Geral; **d)** autuação, numeração e **controle de distribuição**” (Grifamos)

Com efeito, para que a investigação direta pelo Ministério Público seja conduzida dentro dos limites da legalidade e do texto constitucional, como sói ocorrer com as investigações policiais, e possa ser sindicada pelo Poder Judiciário, algumas diretrizes procedimentais devem ser observadas na investigação conduzida diretamente pelo Ministério Público, conforme consta do voto-vista do i. Ministro Luiz Fux, *verbis*:

1. O procedimento investigativo conduzido pelo Ministério Público deve seguir, no que couber, os preceitos que disciplinam o inquérito policial e os procedimentos administrativos sancionatórios;
2. **O procedimento deve ser identificado, autuado, numerado, registrado, distribuído livremente e, salvo nas hipóteses do art. 5º, incisos XXXIII e LX, da Constituição da República, ser público. A decisão pela manutenção do sigilo deve ser fundamentada;**
3. O procedimento deve ser controlado pelo Poder Judiciário e deve haver pertinência do sujeito investigado com a base territorial e com a natureza do fato investigado;
4. O ato de instauração do procedimento deve formalizar o ato investigativo, delimitando o seu objeto e razões que o fundamentem;
5. O ato de instauração deve ser comunicado imediata e formalmente ao Procurador-Chefe ou ao Procurador-Geral;





## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

6. Devem ser juntados e formalizados todos os atos e fatos processuais, em ordem cronológica, principalmente diligências, provas coligidas, oitivas;
7. É preciso assegurar o pleno conhecimento dos atos de investigação à parte e ao seu advogado, como bem afirmado na Súmula Vinculante 14;
8. Deve haver prazo para conclusão do procedimento investigativo e controle judicial quanto ao arquivamento, e
9. A atuação do *parquet* deve ser subsidiária e ocorrer quando não for possível ou recomendável a atuação da própria polícia. (Grifamos)

Não há qualquer dúvida, pois, que a Suprema Corte, ao lado de assegurar ao Ministério Público o poder de investigar diretamente, pontuou que, um dos requisitos obrigatórios a serem observados é o de que “*o procedimento deve ser identificado, autuado, numerado, registrado, e **distribuído livremente***” (Grifamos).

E é exatamente por esse motivo que restou estabelecido na tese objetiva de repercussão geral que as investigações conduzidas diretamente pelo Ministério Público devem respeitar os direitos e garantias fundamentais dos investigados, de sorte que se impõe o respeito ao princípio do Promotor Natural, que, como anteriormente salientado, configura garantia da própria coletividade, sendo direito fundamental de todo aquele que venha, eventualmente, a ser investigado.

Por sua vez, o procedimento de investigação criminal decorre do próprio poder de investigação do Ministério Público, a partir da exegese dos incisos I, II, VIII e IX do art. 129 da Constituição da República, em cotejo com as disposições infraconstitucionais do parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Penal, do art. 8º da Lei Complementar nº 75/93 e do art. 26 da Lei nº 8.625/93. A fim de regulamentar a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal, o Conselho Nacional do Ministério Público editou sua Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006, dispondo sobre o seguinte:

Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.





---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

Parágrafo único. O procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública.

Sem embargo do que já exposto quanto ao princípio do promotor natural, o art. 3º, §4º, da Res. nº 13 deste Conselho, editada em 2006, isto é, bem antes do entendimento do STF de 2015, previu, expressamente, a possibilidade de não se realizar a livre distribuição de procedimentos de investigação criminal na hipótese de sua instauração ter ocorrido de ofício.

Em virtude do cenário jurídico atual, que impõe a livre distribuição, não há como subsistir orientação normativa como a encartada no §4º, do art. 3º da Resolução CNMP nº 13/2006, que dispõe: “*no caso de instauração de ofício, o membro do Ministério Público poderá prosseguir na presidência do procedimento investigatório criminal até a distribuição da denúncia ou promoção de arquivamento em juízo*” (grifo próprio).

A uma porque resulta evidente o comprometimento do exercício pleno e independente das atribuições do *Parquet*, identificando a possível e indesejada manipulação ou designação seletiva do promotor responsável pelo caso, sem observar o critério objetivo de distribuição dos feitos, revelando a factível presença do acusador de exceção.

A duas porque, como referido anteriormente, com a novel orientação do Supremo Tribunal Federal, não há lugar para que, numa investigação conduzida diretamente pelo Ministério Público, não se respeite, seja em que fase for, os direitos e garantias fundamentais dos investigados, dentre eles o princípio do Promotor Natural.

A três porque há lei ordinária material, no âmbito do Estado de São Paulo, que disciplina a matéria de forma diversa, de modo que, como cediço, uma norma contida numa Resolução, ainda que emanada deste Conselho, não pode afastar aplicação legal. Trata-se da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, mais especificamente seu art. 103, § 3º, *verbis*:

---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Art. 103. São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

(...)

§ 3º - Toda a representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

Em quarto lugar, e agora sob o prisma da proporcionalidade e da eficiência, não seria aceitável que todos os Promotores de Justiça dotados de uma mesma atribuição em uma determinada localidade pudessem, simultaneamente, instaurar, de ofício, PICs para investigar os mesmos fatos. Se existirem 200 Promotores em uma dada localidade, isso permitiria a insensata e irracional possibilidade de instauração de 200 PICs para a apuração de um mesmo fato.

Cumprido destacar que, em nenhuma das manifestações nos autos até o presente momento, houve quem hasteasse bandeira contrária à imperiosa necessidade de observância do princípio do promotor natural no ordenamento jurídico brasileiro.

Aliás, importa ressaltar que o princípio do Promotor Natural não elide o estabelecimento de regras de prevenção interna do Ministério Público, nem a formação de grupos específicos para o enfrentamento de matérias diversas, ou mesmo a instituição de forças-tarefas, mormente porque, nesses casos, a investigação deverá ser distribuída àqueles que tenham atribuição específica para análise e conhecimento do expediente, conforme dispuser a divisão dos serviços. A regra da livre distribuição convive e se concilia com os institutos de prevenção, especialmente quando resultante, por exemplo, da existência de grupos de apoio e de forças-tarefas.

Uma nova exegese deste Conselho que imponha a livre distribuição de todo e qualquer procedimento de investigação criminal não pode produzir efeitos retroativos, atingindo feitos já iniciados com amparo em interpretação anterior da mesma matéria, sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança. Entender de modo diverso seria possibilitar que a relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

conteúdo de cada norma, pudesse originar um alto e nocivo grau de indeterminação para grande parte das normas públicas.

Na doutrina, o entendimento de que uma nova interpretação administrativa não pode ter incidência retroativa é predominante, tal como se pode depreender da leitura da obra de Maria Sylvia Zanella di Pietro, que assim defende:

*Como participante da comissão de juristas que elaborou o anteprojeto de que resultou essa lei, permito-me afirmar que **o objetivo da inclusão desse dispositivo foi o de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública.** Essa ideia ficou expressa no parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º, quando impõe, entre os critérios a serem observados, “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação.*

*O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. **Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.**<sup>9</sup> (Grifamos)*

Ao defender a necessidade de promoção da segurança jurídica em nosso ordenamento, Luís Roberto Barroso, também, pontifica que:

Legislação recente tem enfatizado a questão [da **necessidade de promoção da segurança jurídica**]. A Lei nº 9.784/99, que disciplina o processo administrativo federal, positivou determinados princípios – na verdade de extração constitucional – que devem nortear a atividade administrativa, como o da segurança jurídica (art. 2º, *caput*<sup>3</sup>) e o da boa-fé (art. 2º, IV<sup>4</sup>). **Além disso, veda que uma interpretação nova, que venha a ser adotada pela Administração, possa retroagir em prejuízo do administrado (art. 2º, XIII), o que também já era proibido pelo Código Tributário Nacional** (art. 146).<sup>10</sup> (Grifamos).

---

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.84.

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: *Temas de Direito Constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 134.



---

## GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO

---

Luciano Ferraz, professor da UFMG de Direito Administrativo registra, por seu turno, que:

**O mesmo se diga relativamente aos processos administrativos no âmbito do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), dos procedimentos de órgãos de controle interno, das recomendações do Ministério Público em todos os níveis, para os quais também haverá de prosperar a irretroatividade de nova interpretação, em obséquio ao princípio da segurança jurídica.**<sup>11</sup>

Ora, quanto mais se avança na modificação de normas, mais se retrocede em termos de segurança jurídica se nenhuma medida eficaz for tomada, já que, inevitavelmente, isso provoca um incremento da incerteza e imprevisibilidade, de modo que esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional.

Nesse diapasão, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, consagrou explicitamente, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, que:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**

Essa previsão legal não é inédita. O Código Tributário Nacional já proibia, expressamente, em seu art. 146 a aplicação retroativa de novo entendimento da administração acerca do lançamento tributário, senão vejamos:

Art. 146. A modificação introduzida, de ofício ou em consequência de decisão administrativa ou judicial, nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa no exercício do lançamento somente pode ser efetivada, em relação a um mesmo sujeito passivo, quanto a fato gerador ocorrido posteriormente à sua introdução.

---

<sup>11</sup> Segurança Jurídica Positivada: Interpretação, Decadência e Prescritibilidade. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-junho-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em 21/02/2016, p. 7.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Sob outro ângulo, a aplicação retroativa da nova interpretação deste Conselho quanto à compulsoriedade da livre distribuição dos procedimentos investigatórios ao caso concreto originaria o caos em nosso país. Em todo o território brasileiro, milhares de investigações, e não apenas em São Paulo, já foram iniciadas com fundamentado na Res. nº 13 do CNMP que autoriza a prevenção na hipótese de instauração de ofício. O risco de crise sistêmica e de efeito multiplicador de uma decisão deste Conselho que desprezasse a segurança jurídica corrobora, neste caso específico, a previsão legal contida na Lei de Processo Administrativo federal de que não se deve conferir efeitos retroativos a uma nova interpretação administrativa.

É cediço que a regra da livre distribuição já estava prevista na Lei Orgânica do MP de São Paulo (LC nº 734 de 1993) e no Ato normativo nº. 429/2006-PGJ/MPSP (art. 13, § 5º), além de estar alinhada com a decisão do STF de 2015 que reconheceu os poderes investigatórios do MP. Contudo, a atuação do Requerido e demais promotores paulistas na hipótese dos autos se deu com amparo em interpretação de dispositivo de Resolução deste Conselho, que, até então, autoriza a prevenção em favor de quem instaura um PIC de ofício, e com fundamento em Portaria da Procuradoria-Geral de Justiça que os designou especificamente para a referida investigação. Havia, assim, uma base da confiança, o que os alemães denominam de *Vertrauensgrundlage*, hábil a legitimar a atuação dos atuais Promotores de Justiça. Por mais que se possa sustentar eventual inconstitucionalidade do parâmetro normativo adotado, fato é que a Resolução deste Conselho e a portaria do PGJ de São Paulo tiveram o condão de originar uma expectativa legítima em favor dos atuais membros do MP que estão conduzindo a investigação, no sentido de que estavam agindo em conformidade com o ordenamento jurídico. E essa expectativa legítima afasta a possibilidade de aplicação de qualquer sanção no caso concreto que tenha como fundamento a não adoção do critério de livre distribuição. Uma nova interpretação que imponha a livre distribuição dos PICs não pode fundamentar punição de quem agiu consoante orientação normativa que previa o contrário. Por essas razões, não se entrevê qualquer fundamento capaz de justificar a instauração de processo disciplinar em face do requerido em razão especificamente de não ter efetuado a livre distribuição.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

Dessume-se, assim, que o princípio do promotor natural é de observância obrigatória, mas que isso resulta de uma nova interpretação deste Conselho que se amolda à recente compreensão do STF sobre a matéria, a exigir, *ex vi* do art. 2º inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, aplicação futura. Voto, em razão de tudo o que exposto, no sentido de que todo e qualquer procedimento de investigação criminal no âmbito do Ministério Público de São Paulo deverá ser distribuído livremente entre os membros que tenham competência para apreciá-lo, alcançando tal determinação os novos procedimentos distribuídos a partir da publicação da deliberação deste Colegiado. Esse encaminhamento implica a manutenção dos atuais Promotores de Justiça na condução das investigações do PIC nº 94.2.7273/2015, bem como, por consequência lógica e necessária, obstaculiza qualquer processo disciplinar contra o requerido sob este fundamento específico. Sendo assim, também voto pelo arquivamento do pedido de punição do Requerido pelo fato de não ter obedecido a regra da livre distribuição.

**Das Manifestações do Requerido perante a Imprensa e a necessidade de sua apuração**

O Requerente noticia, em sua peça vestibular que, em matéria jornalística publicada na revista “Veja” do dia 27/01/2016, constaria entrevista concedida pelo Promotor Cassio Roberto Conserino, em que teria antecipado juízo de valor acerca das investigações, anunciando, de forma peremptória, que ofertaria denúncia em face do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de sua esposa, o que poderia, em tese, caracterizar infração funcional.

Sobre o tema, este Conselho possui a Res. nº 23 de 2007 que, dentre outros temas, disciplina a possibilidade de o membro do Ministério Público prestar informações à sociedade, inclusive aos meios de comunicação social, acerca das investigações que estiver conduzindo, sem, contudo, externar ou antecipar juízos de valor a respeito de apurações não concluídas.<sup>12</sup> É bem verdade que tal ato trata do inquérito civil, e não do procedimento investigatório criminal,

---

<sup>12</sup> Res. nº 23/2007. Art. 8º Em cumprimento ao princípio da publicidade das investigações, o membro do Ministério Público poderá prestar informações, inclusive aos meios de comunicação social, a respeito das providências adotadas para apuração de fatos em tese ilícitos, abstendo-se, contudo de externar ou antecipar juízos de valor a respeito de apurações ainda não concluídas.



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

mas a sua eventual incidência em matéria criminal, acaso possível, poderia legitimar a instauração de processo disciplinar em face do requerido para a apuração do que noticiado.

Nas informações enviadas pelo Procurador-Geral de Justiça, consta a notícia de que já foi instaurado procedimento disciplinar na Corregedoria do MP de São Paulo para apurar a prática de alguma infração disciplinar, em virtude da manifestação do Requerido perante a imprensa. Não se tem, quanto ao tópico, qualquer relato nos autos de inércia ou de favorecimento indevido na apuração da referida infração, o que torna desnecessária a instauração de novo processo disciplinar no âmbito deste Conselho ou mesmo a sua avocação, sendo recomendável, unicamente, o seu acompanhamento e supervisão pela Corregedoria-Nacional. A Corregedoria local também poderá, sob a supervisão da Corregedoria-Nacional, investigar a alegação do Requerente, no sentido de que o Requerido teria praticado uma infração disciplinar no momento em que concedeu entrevista coletiva após o deferimento da medida liminar nestes autos ao fazer comentários de que ninguém poderia se julgar acima da lei.

**III**

**DISPOSITIVO**

*Ex positis*, reconhecida a legitimidade do requerente para a provocação do CNMP para que exerça o controle da ilegalidade no âmbito do MP de São Paulo quanto à regra aplicável à alocação de PICs e reconhecida a ausência de qualquer ofensa ao Enunciado nº 6 deste Conselho, voto pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do presente Pedido de Providências, nos seguintes termos:

i) Em observância ao princípio do promotor natural, voto no sentido de que todo e qualquer procedimento de investigação criminal no âmbito do Ministério Público de São Paulo deverá ser distribuído livremente, respeitadas as regras de prevenção interna, mormente quando



---

**GABINETE DO CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

---

se tratar, por exemplo, de grupos específicos criados para o apoio, assessoramento e enfrentamento de matérias diversas e de forças-tarefas. Essa determinação alcança, exclusivamente, os novos procedimentos distribuídos a partir da publicação da deliberação deste Colegiado neste processo.

ii) Voto pelo arquivamento do pedido de instauração de processo disciplinar para aplicação de sanção ao requerido em razão de inobservância das regras de livre distribuição na condução de uma investigação, tendo em vista que sua atuação teve amparo em atos normativos vigentes, quais sejam a Resolução CNMP nº 13/2006, art. 3º, §4º e a Portaria nº 10.941/2015 do PGJ/SP.

iii) Voto pelo envio das peças deste processo à Corregedoria-Nacional, a fim de que possa supervisionar a tramitação do processo disciplinar já instaurado no âmbito da Corregedoria local para apurar se houve excessos do requerido nas suas manifestações perante a imprensa quanto aos fatos narrados neste processo;

Ficam prejudicados os pedidos de reconsideração formulados, bem como a liminar deferida.

É como voto.

**VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

Conselheiro Relator