

Inquérito civil público não pode menosprezar parâmetros normativos



Luciano Ferraz
advogado e professor

O cenário político institucional brasileiro está conturbado e nebuloso. A

cada dia surgem novas operações, notícias e embates entre os órgãos de fiscalização e Poderes constituídos, com ações e reações de ambos os lados. Essa tensão termina por ser discutida na mídia, nas redes sociais, pela opinião pública, geralmente com pouca profundidade e com muita razão. Talvez por isso o professor Miguel Reale Jr., um dos subscritores da peça inicial do *impeachment*, tenha afirmado, em recente entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, que, “no Brasil, todo mundo virou jurista”.

Mas é importante discutir o papel do Direito nesse cenário. O Direito ostenta, para além da noção de força e sanção (a que transparece à opinião pública), também o importante papel de contenção ao exercício indevido e arbitrário do poder estatal. Como sustentou Alf Ross, “o poder não é conferido às autoridades públicas para ser exercido como elas queiram, mas para ser exercido de acordo com as regras estabelecidas ou princípios gerais pressupostos” (ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. São Paulo: Edipro, 2003, p. 199).

Bem por isso é que existem normas que estabelecem parâmetros de atuação aos órgãos estatais de controle — o que pressupõe limites e respeito impostos por procedimentos e direitos alheios — parâmetros esses que, às vezes, deixam de ser observados com o rigor e a liturgia necessários.

O tema eleito para tratativa neste arrazoado é o do inquérito civil público a cargo dos membros do Ministério Público: o Direito brasileiro consagra o procedimento com o fim de colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar circunstâncias que ensejam a propositura de eventual ação civil pública. Mais recentemente também o STF reconheceu que o inquérito civil pode servir de alicerce à propositura de ação penal (RE 464.893, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20/5/2008, 2ª T, DJE de 1º/8/2008).

Sem adentrar a polêmica do investigador que simultaneamente acusa, fato é que o inquérito civil conta com expresse fundamento constitucional (artigo 129, III) e tem suas principais diretrizes traçadas pela



Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), *verbis*:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

No âmbito infralegal a regência do inquérito civil é feita por disposição regulamentar do próprio Ministério Público (CNMP), a prescrever requisitos mínimos para a instauração e o manejo do procedimento inquisitorial. Veja-se, a propósito, o que dispõe a Resolução 23/07, atualizada pela Resolução 143/16 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Capítulo II

Da Instauração do Inquérito Civil

Art. 4º O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em livro próprio e autuada, contendo:

I – o **fundamento legal** que autoriza a ação do Ministério Público e a **descrição do fato objeto do inquérito civil**;



II – o nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído;

III – o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso;

IV – a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais;

V – a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber;

VI – a determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a de remessa de cópia para publicação.

Parágrafo único. Se, no curso do inquérito civil, novos fatos indicarem necessidade de investigação de objeto diverso do que estiver sendo investigado, o membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro inquérito civil, respeitadas as normas incidentes quanto à divisão de atribuições.

A leitura dos dispositivos citados deixa ver que a instauração do inquérito civil submete-se a condições formais e substantivas, tais como a indicação prévia de fatos específicos e determinados e da pessoa a quem se lhes imputa a conduta (artigo 4º, I e II, da Resolução 23/07 do CNMP), associada à pertinência do objeto da investigação com a tutela de interesses transindividuais (SILVA, Paulo Márcio. *Inquérito Civil e Ação Civil Pública – Instrumentos da Tutela Coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 102).

Tais condições, naturalmente, figuram como mecanismos de contenção do exercício da potestade investigatória pelo *parquet*, limitando-lhe a atuação. O desrespeito aos requisitos típicos, afinal, termina por desbordar o exercício funcional dos parâmetros normativos, oferecendo obstáculo jurídico ao regular desempenho da função pública subjacente.

Nesse sentido, a doutrina sustenta a necessidade de que, tal como ocorre na seara processual penal, também no inquérito civil a atividade do Ministério Público deva se justificar na presença do elemento justa causa, entendida esta como um suporte probatório mínimo em que se deve lastrear a imputação constante do procedimento. Hugo Nigro Mazzili esclarece que:

O inquérito civil deve ser instaurado e presidido com elevado senso de responsabilidade. Mas há, ainda, outros aspectos a considerar. Eventuais ilegalidades, entretanto, podem de fato ocorrer no inquérito civil, especialmente na sua instauração (por falta de justa causa, p. ex.), e na sua instrução (com determinação irregular de condução coercitiva, requisições ilícitas, indevida quebra do sigilo legal de informações, por vezes gratuita violação à privacidade dos investigados etc.) (MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 208).



Arremata o autor aduzindo que “a instauração de um inquérito civil pressupõe seu exercício responsável, até porque, se procedida sem justa causa poderá ser trancado por meio de mandado de segurança” (Op. cit. p. 209). Na mesma linha, com posição avessa à instauração de procedimentos investigativos genéricos e sem objeto determinado, Adilson Abreu Dallari escreve que:

Fazendo uma comparação, no campo do direito administrativo, pode-se dizer que o inquérito civil está para a ação civil pública, assim como a sindicância está para o processo administrativo. Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico para que no seu curso se apure se eventualmente alguém cometeu alguma falta funcional.

Não é dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuita e imotivadamente qualquer cidadão por alguma suposta eventual infração da qual ele talvez tenha participado.

Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia, segundo o qual só é legítimo o constrangimento absolutamente necessário e na medida do necessário (DALLARI, Adilson Abreu. *Limitações à Atuação do Ministério Público*. Malheiros, 2001, p. 38).

A jurisprudência do STJ tem admitido que “quando comprovada, de plano, atipicidade de conduta, causa extintiva da punibilidade ou ausência de indícios de autoria, é possível o trancamento de inquérito civil” (RMS 30.510/RJ, rel. min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJe. 10/2/10). Se o inquérito deve ser trancado quando atípica a conduta (concreta) descrita em face de alguém deve-se concluir, *a fortiori*, pela imperatividade da não instauração ou do trancamento do inquérito quando inexistente a descrição objetiva de qualquer fato ilícito concreto nas razões do procedimento.

O trancamento do inquérito, se indevidamente instaurado, pode ser realizado pelo Poder Judiciário ou pelo Conselho Superior do Ministério Público a que se vincula o agente responsável pela instauração. Esta última oportunidade ficou patenteada no PCA 1517/2010-04 do CNMP, independentemente da existência de previsão na legislação orgânica do Ministério Público, mediante procedimentos administrativos de controle, *verbis*:

Para realização de tal controle não se faz necessário sequer a previsão na Lei Orgânica, tendo em vista a aplicação da teoria dos poderes implícitos, reconhecida pelo Egrégio STF, já que se o Conselho Superior é competente para indeferir a promoção de arquivamento do inquérito civil e procedimento preparatório, também é competente para determinar o seu trancamento quando visivelmente faltar-lhe justa causa.

Não se tem dúvida de que o inquérito civil constitui importante instrumento legal para a apuração e repressão de condutas ilícitas em geral, porém sua condução não deve menosprezar a importância do seguimento dos parâmetros normativos definidos, entre eles a concreticidade dos fatos apuráveis, sob o risco de mácula ao devido processo legal, com consequências indesejadas aos objetivos centrais do procedimento.

Date Created

08/12/2016