

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PARANAÍBA
CURSO DE DIREITO**

Carlos Augusto dos Santos

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O INQUÉRITO CIVIL: inaplicabilidade do princípio do
contraditório aos procedimentos administrativos**

Paranaíba/MS

2016

Carlos Augusto dos Santos

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O INQUÉRITO CIVIL: inaplicabilidade do princípio do
contraditório aos procedimentos administrativos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade
Universitária de Paranaíba, como exigência parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Muraro Novais.

Paranaíba/MS

2016

S234m Santos, Carlos Augusto dos

O ministério público e o inquérito civil: inaplicabilidade do princípio do contraditório aos procedimentos administrativos/ Carlos Augusto dos Santos. -

- Paranaíba, MS: UEMS, 2016.

59f.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Muraro Novais.

Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

1. Inquérito civil. 2. Ministério Público. I. Santos, Carlos Augusto. II. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade de Paranaíba, Curso de Direito. III. Título.

CDD – 345.052

Bibliotecária Responsável: Susy dos Santos Pereira- CRB1º/1783

CARLOS AUGUSTO DOS SANTOS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O INQUÉRITO CIVIL: inaplicabilidade do princípio do
contraditório aos procedimentos administrativos**

Este exemplar corresponde à redação final do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado e aprovado para obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

Aprovado em 10/11/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Muraro Novais (Orientador)
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Profa. Ma. Ana Carla Lopes Ferraz
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Diego Vinicius Queiroz Silva
Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS)

Aos meus pais pela incessante luta para fornecer a mim o suporte e as ferramentas necessárias à conclusão da graduação de viver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba, pois foi no seio desta honrada instituição que reaprendi a forma de pensar o Direito, muito além do dever-ser a UEMS mostrou-me o ser-dever.

Agradeço, de forma especial, a todos os professores que me deram a honra de, na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade de Paranaíba, observá-los transmitindo conhecimento com inegável maestria, de modo a incutir nos alunos os elevados preceitos do Direito a partir de uma visão muito mais humana.

Ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, instituição que muito respeito e admiro, por ter sido a ponte que me levou à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, assim como a inspiração para a escolha do tema deste trabalho.

Ao meu orientador, Fabrício Muraro Novais, por todo o conhecimento transmitido, pela atenção dispensada e pela leveza com que me auxiliou a trilhar os penosos e didáticos caminhos que me levaram à conclusão deste trabalho.

Aos membros da banca avaliadora: Diego Vinicius Queiroz Silva, um grande amigo que o Ministério Público de Mato Grosso do Sul me concedeu, o qual muito tem me auxiliado nos últimos anos; Ana Carla Lopes Ferraz, minha professora nos três anos em que estive na UEMS; e Fabrício Muraro Novais, meu orientador, que conheci nas maravilhosas aulas de Direito Tributário, tornando-se para mim um exemplo a ser seguido.

À toda a família do Ministério Público de Aparecida do Taboado que tão bem me acolheu desde minha chegada em 2013, especialmente aos companheiros da 2ª Promotoria de Justiça, pela compreensão nos momentos de dificuldade e ausência, bem como pelo fomento incondicional à conclusão desta graduação.

Aos meus amigos, desde aqueles cuja amizade remonta aos primórdios de minha existência, como aqueles que conheci ao longo desta graduação, em especial os amigos do grupo “Hamurabi Advogados”, sem medo de ser injusto, este objetivo seria inalcançável sem

o âmparo que cada um de vocês me forneceu.

Aos meus colegas de turma que me receberam de forma muito solícita quando de minha chegada já no terceiro ano do curso, especialmente Cristhiano Leal e Ananda Ishwara, pessoas especiais com quem nutri importante amizade.

Ao meu amigo Luan Lacerda Ramos que, além dos conselhos, correções, orientações e parceria nas pesquisas científicas, sempre participou das melhores e piores fases desta empreitada, de modo que, fornecendo os subsídios necessários especialmente nos momentos mais difíceis, mostrou-me a materialização do verdadeiro companheirismo.

Ao meu amigo Alceu Teixeira Rocha, quem desde o início incentivou meu ingresso no curso de Direito, pela orientação e auxílio fornecidos incessantemente, esta conquista não teria sido possível sem a sua presença em cada trecho desta jornada.

À minha querida Susy, por ter, com toda a sua doçura, tornado esses dias mais leves, mesmo nas mais temíveis tempestades que enfrentei, mesmo nas mais temíveis tempestades que causei, você, com todos os incentivos e auxílios a mim dispensados, foi fundamental para que esse sonho se concretizasse.

À minha mãe, Lucilene, e ao meu pai, José, por, além de tudo o que fizeram por mim ao longo da minha vida, terem fornecido o alicerce de que tanto necessitei desde o primeiro ano do curso, sacrificando tudo o que podiam – por vezes até o que não era sábio sacrificar – para garantir que eu pudesse cursar uma faculdade, vocês são e sempre serão, para mim, exemplos de tudo que há de melhor.

Por fim, ciente de minhas limitações – haja vista que não lembrarei de todos os que contribuíram para conclusão desta graduação –, registro meus sinceros agradecimentos àqueles que não carregam a necessidade de serem nomeados ou evidenciados, mas que, no âmago de sua existência, sabem o quanto iluminaram e iluminam o meu caminho.

A todos vocês minha eterna gratidão.

De que são feitos os dias?
– De pequenos desejos,
vagarosas saudades,
silenciosas lembranças.

Entre mágoas sombrias,
momentâneos lampejos:
vagas felicidades,
inatuais esperanças.

De loucuras, de crimes,
de pecados, de glórias,
– do medo que encadeia
todas essas mudanças.

Dentro deles vivemos,
dentro deles choramos,
em duros desenlaces
e em sinistras alianças...

Cecília Meireles

RESUMO

O presente trabalho anseia trazer à luz discussão acerca da possibilidade de aplicação do princípio do contraditório ao inquérito civil – sendo este um procedimento administrativo de titularidade do Ministério Público que objetiva reunir elementos para a propositura de ação civil pública ou outra atuação a cargo da instituição – especialmente a partir da vigência da Lei 13.245, de 12 de janeiro de 2016, que alterou significativamente as prerrogativas dos advogados elencadas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. O inquérito civil, por ser produzido por órgão estatal, submete-se a todos os princípios da Administração Pública (artigo 37, CRFB/1988), porém, nesta pesquisa, deu-se ênfase ao princípio da publicidade, o qual garante o controle externo da atividade ministerial, seja pela sociedade ou pelo próprio investigado, garantindo que haja possibilidade de questionamento das eventuais irregularidades que surgirem no curso da investigação. Ocorre, no entanto, que este princípio não pode ser confundido com o contraditório, considerando que possuem características, objetivos e consequências diferentes, reservadas algumas similitudes. O princípio do contraditório, por sua vez, possui previsão constitucional no artigo 5^a, inciso LV, cujo texto determina expressamente que seja o referido princípio aplicado a processos judiciais e administrativos, nada tratando a respeito da incidência do contraditório sobre procedimentos administrativos, o que fundamenta, para a corrente doutrinária majoritária, a inaplicabilidade sobre o inquérito civil. Todavia, com o advento da Lei 13.245/2016, que alargou as prerrogativas dos advogados em relação ao acesso aos autos e à produção de provas em quaisquer investigações, o debate acerca do contraditório no inquérito civil torna-se novamente relevante, tendo em vista as consequências que surgem de tal aplicação. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se como fonte livros, artigos e julgados relacionados ao tema, elencando conceitos e contextos inerentes a ele, evidenciando que, mesmo diante da importante alteração legislativa promovida no Estatuto da OAB, ao inquérito civil não se aplica o princípio do contraditório, uma vez que a legislação se limitou a garantir prerrogativas profissionais aos advogados, deixando de alterar a sistemática adotada nas investigações, sejam elas civis ou criminais.

Palavras-chave: Ministério Público. Inquérito civil. Publicidade. Contraditório.

ABSTRACT

This work yearns to bring to light discussion about the possibility of applying the contradictory principle to civil investigation - which is an administrative procedure held by the Public Ministry that aims to gather elements for bringing civil action or other action by the institution - especially after the enactment of Law 13,245, of January 12, 2016, which significantly alter the powers of the lawyers listed in the Statute of the Bar Association of Brazil. The civil investigation, being produced by state body, subjected to all the principles of Public Administration (Article 37, CRFB / 1988), however, this research was given emphasis to the principle of publicity, which ensures external control ministerial activity, either by the company or the investigation itself, ensuring that there is possibility of questioning of any irregularities that may arise in the course of the investigation. It happens, however, that this principle can not be confused with the contradictory, considering that they have characteristics, objectives and different consequences, reserved some similarities. The contradictory principle, in turn, has constitutional provision in article 5th, subsection LV, the text explicitly states that it is that principle applied to judicial and administrative proceedings, nothing in the case regarding the incidence of adversarial administrative procedures, which is based for the majority doctrinal current, the inapplicability of the civil investigation. However, with the enactment of Law 13,245 / 2016, which extended the prerogatives of lawyers regarding access to the file and the production of evidence in any investigation, the debate on the contradiction in the civil investigation becomes relevant again, in view of the consequences arising from such application. For the preparation of this work, it was used as a source books, articles and judged related to the subject, listing concepts and contexts inherent to it, showing that even in the face of major legislative change made in the Statute of the Bar Association, the civil investigation does not apply contradictory principle, since the legislation was limited to ensure professional privileges to lawyers, failing to change the system adopted in the investigation, whether civil or criminal.

Keywords: Public Ministry. Civil investigation. Publicity. Contradictory.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE INTERESSES SOCIAIS	15
1.1. Princípios institucionais	19
1.1.1. Unidade.....	19
1.1.2. Indivisibilidade	20
1.1.3. Independência Funcional	21
1.2. Funções institucionais do Ministério Público	22
2. INQUÉRITO CIVIL	26
2.1. Conceito e características do inquérito civil	26
2.2. Natureza Jurídica	28
2.3. Contextualização histórica e disciplina legal	32
2.3.1. Aspectos herdados do inquérito policial.....	33
2.3.2. Lei 7.347/1985.....	34
2.3.3. Constituição da República de 1988	34
2.3.4. Leis Orgânicas do Ministério Público	35
2.3.5. Resolução 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público	36
2.3.6. Resolução 15/2007, do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.....	38
3. O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NO INQUÉRITO CIVIL	39
3.1. Conceito e características do princípio do contraditório	40
3.2. Princípio da publicidade	41
3.2.1. Conceito e características do princípio da publicidade	42
3.2.2. Sigilo e mitigação do princípio da publicidade	43
3.2.3. Acesso aos autos pelo investigado ou seu advogado.....	46
3.3. Sujeição do inquérito civil ao princípio do contraditório	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

No esteio do panorama constitucional implementado pela Constituição da República de 1988, encontram-se diversos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito, tais como a dignidade da pessoa humana, isonomia, contraditório, ampla defesa, dentre tantos outros.

Com efeito, a observância desses princípios, mormente pelo Poder Público, é imprescindível para a manutenção das conquistas alcançadas no transcurso da história do Brasil, especialmente após a redemocratização, a qual suplantou um regime ditatorial que maculou profundamente a história recente do país.

É inconcebível, pois, atitudes discricionárias que atentem contra a gama de direitos expressamente previstos no ordenamento jurídico, especialmente na Constituição da República, cabendo às autoridades constituídas a defesa desses direitos, devendo adotar as medidas legais para apuração e punição dos transgressores.

Inserido entre as instituições que atuam na defesa de direitos e interesses sociais, está o Ministério Público, que, de acordo com o artigo 127 da Constituição da República, é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A Carta Política vai além, descrevendo, inclusive, funções institucionais do *Parquet* (artigo 129, CRFB/1988), deixando claro que o rol ali exposto não é taxativo, possibilitando a extensão desses encargos ao estabelecer que é dever da instituição “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade” (art. 129, IX, CRFB/1988).

Neste entremeio constitucional, as atribuições do Ministério Público foram – e ainda têm sido – significativamente alargadas, conferindo-lhe poderes-deveres de proteger cada vez mais bens extrapatrimoniais, cujos titulares vão desde um indivíduo detentor de direitos indisponíveis a um sem-número de pessoas, isto é, um grupo titular de direitos difusos propriamente ditos.

Não obstante, a instituição é incumbida de significativa proteção: a ordem jurídica e o regime democrático, sendo, assim, de sua estirpe repudiar qualquer atentado às garantias firmadas, bem como qualquer arbitrariedade que ataque direta ou indiretamente os elevados princípios que lhe cabe proteger, utilizando-se das ferramentas de que dispõe.

Um dos instrumentos postos à disposição do órgão, criado pela Lei 7.347/1985 – conhecida como Lei da Ação Civil Pública –, é o inquérito civil, cujo conceito é, em síntese, um procedimento administrativo de titularidade exclusiva do Ministério Público que visa a reunir elementos de convicção do membro daquela instituição para que promova a ação civil pública ou compromisso de ajustamento de conduta, objetivando prevenir, impedir ou reparar eventuais danos a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Cabe ressaltar que o inquérito civil é uma criação genuinamente brasileira, inspirada precipuamente no inquérito policial, de modo que possui diversos paralelos para com este procedimento que, de outro norte, tem a titularidade pertencente à autoridade de polícia judiciária, cujo objeto é voltado exclusivamente à seara penal.

Decorrente de sua natureza importada do inquérito policial, o inquérito civil obedece a diversos princípios constitucionais, tais como legalidade, impessoalidade, entre outros. Todavia, outros princípios deixam de ser observados, como é o caso, *a priori*, do contraditório. Em relação a este, após amplo debate nos tribunais superiores, sedimentou-se o entendimento jurisprudencial no sentido de não ser aplicável aos procedimentos mencionados.

No mesmo sentido da jurisprudência, a doutrina largamente majoritária assevera que ao inquérito civil não se aplica o princípio do contraditório, sob o fundamento de que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, ao firmar este mandamento, expressamente o assegura aos processos judiciais e administrativos, deixando de fora os procedimentos.

Ocorre que, com o advento da Lei 13.245, de 12 de janeiro de 2016, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, um importante permissivo passou a elencar o rol de direitos dos advogados. De acordo com a nova lei, o advogado tem direito a acessar os procedimentos de qualquer natureza relativos ao seu cliente, inclusive os finalizados e os conclusos à autoridade, registrando-se ainda que a negativa de acesso constitui não só violação funcional, mas também criminal do agente responsável, haja vista a ocorrência de abuso de autoridade.

Não bastasse a alteração anteriormente exposta, a referida lei trouxe a possibilidade de o advogado oferecer razões e quesitos quando da produção de provas testemunhais e interrogatório de seu cliente, perante qualquer autoridade que esteja conduzindo a investigação, padecendo de nulidade a não observância desta determinação.

Notoriamente esta previsão legal traz em si traços semelhantes àqueles próprios do contraditório, tal qual é definido dentro da sistemática jurídica em vigor, considerando a possibilidade de o investigado participar ativamente da investigação, ressalvada a hipótese de

delimitação de acesso pela autoridade competente quanto à prova que estiver em produção e ainda não documentada nos autos, de modo que, neste caso, a participação do investigado poderia acarretar prejuízo à diligência¹.

Cabe ressaltar que a primeira alteração remonta a um importante princípio da administração pública, igualmente de patamar constitucional, qual seja: a publicidade. Esculpido no artigo 37 da Carta Maior, tal mandamento estabelece a imprescindibilidade de ser dada divulgação aos atos do Poder Público, entre os quais se enquadra o inquérito civil.

A publicidade não só garante ao investigado o controle contra arbitrariedades que possam atingi-lo no transcurso da investigação, como também possibilita o controle social (externo) das atividades do membro do Ministério Público, de modo que eventuais excessos possam ser sanados antes que ganhe maiores e mais graves proporções.

Por meio da publicidade e, conseqüentemente, do acesso ao inquérito civil pelo investigado, é garantido que ele exerça seu direito de defesa, uma vez que ao vislumbrar alguma ilegalidade, arbitrariedade ou omissão dentro do procedimento que o prejudique futuramente, poderá questioná-las diretamente ao membro do *Parquet* ou até mesmo junto ao Poder Judiciário.

Há de se considerar ainda a possibilidade de participação do advogado na realização de interrogatório e testemunho, hipótese criada pela Lei 13.245/2016, a partir da qual se delinea, aparentemente, contornos próprios do princípio do contraditório dentro do inquérito civil, haja vista a necessidade de garantir ao investigado, por meio de sua defesa técnica, a participação direta na produção destas provas.

Portanto, paira sobre este trabalho o embate jurídico acerca da incidência ou não do contraditório sobre o inquérito civil, especificamente a partir do advento da Lei 13.245/2016. Afinal, as significativas alterações legislativas indubitavelmente alargaram os mecanismos de defesa do investigado no inquérito civil, todavia o contraditório, em sentido estritamente técnico, não se restringe ao acesso aos autos, tampouco à incidência mitigada do princípio da publicidade.

Desta forma, no primeiro capítulo desta pesquisa será abordada a instituição Ministério Público, partindo de seus antecedentes remotos da idade antiga e média, chegando à Constituição da República de 1988, de sorte a elencar cada uma de suas funções institucionais expressamente previstas na Lei Maior, especialmente a competência exclusiva para presidir as investigações no bojo do inquérito civil.

¹ Lei 13.245/2016, artigo 7º, § 11.

Já no segundo capítulo o tema discorrido é inquérito civil propriamente dito, demonstrando o surgimento com base no inquérito policial, suas características e breve histórico legislativo acerca do tema, além de tratar especialmente da natureza jurídica, isto é, delimitando-o como processo ou procedimento administrativo.

Enfim, no terceiro e último capítulo, foram abordados os princípios constitucionais do contraditório e da publicidade, tecendo considerações a respeito da aplicabilidade de um e outro sobre o inquérito civil, além de elencar as principais consequências de tal incidência, apontando ocasiões em que pode ser a publicidade mitigada.

Ao final foram exaradas algumas considerações finalísticas a respeito do trabalho como um todo, especialmente a respeito da inaplicabilidade do princípio do contraditório sobre o inquérito civil mesmo diante do advento da Lei 13.245/2016.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE INTERESSES SOCIAIS

Tratar do inquérito civil exige, indissociavelmente, abordar o tema Ministério Público, não por menos, considerando que a referida instituição detém a competência exclusiva sobre o caderno cível investigatório. Portanto, não há como deixar de examiná-la, garantindo-se melhor compreensão do tema “inquérito civil”. Por essas razões este capítulo terá tal finalidade, isto é, apontar algumas características do Ministério Público, remontando suas origens históricas.

O modelo de Ministério Público inserido na Constituição da República de 1988, especificamente a formatação por ela delineada, não encontra referências remotas com exatidão, todavia em determinados momentos históricos funções administrativas que foram exercidas guardavam uma ou outra semelhança para com o modelo hoje conhecido no Brasil.

Em cada um desses períodos e culturas distintos a instituição ou função pública encontrada possuía características que nutriam poucas semelhanças com aquelas próprias do Ministério Público atual, em alguns casos tratava de questões relativas à persecução penal, em outros incluía atribuições civis, como, por exemplo, a defesa de alguma parcela vulnerável da população, conforme leciona GOULART (1998 apud MACÊDO, 2012, p. 59/60):

No Egito antigo, há mais de 4000 anos, teria existido a figura do magiai – procurador-do-rei, que compunha um corpo de funcionários, com atribuições na esfera da repressão penal, para castigar rebeldes, reprimir os violentos, proteger os cidadãos pacíficos, formalizar acusações e participar das instruções probatórias na busca da verdade, bem como na esfera civil, para defender determinadas pessoas, como órfãos e viúvas. Acusadores públicos (temóstetas), responsáveis pelo exercício do direito de acusação, teriam existido na Grécia clássica. Em Roma, os praefectusurbis, os praesides, os procuratores caesaris, os praetor fiscalis, os curiosi, o irenarcha, os satazionarii, são tidos como precursores do Ministério Público, alguns com função na área fiscal, outros área de repressão a criminosos. Na idade média, os saions germânicos, funcionários fiscais que eram responsáveis por atividades assemelhadas à de Ministério Público, pois, além de defender o erário, intervinham na justiça, na defesa de incapazes, de órfãos. Ainda na Alemanha, existia a figura do gemeiner Anklager, que, na omissão da vítima, exercia a função de acusar criminal. Os bailios e os senescais tinham a responsabilidade de defender os interesses dos senhores feudais em juízo e que também são considerados figuras com atividades análogas às do Ministério Público.

Vê-se, assim, que a junção de atribuições de órgãos diversos – desde procuradores imbuídos de reprimir os infratores a senescais que atuavam na defesa dos senhores feudais –, para aqueles que seguem essa linha doutrinária, compõe algumas das atribuições do Ministério Público brasileiro na atualidade, seja na seara cível ou penal, guardadas as devidas dessemelhanças históricas e culturais.

De outro norte, há doutrinadores que desconsideram as origens do Ministério Público na antiguidade, pois preferem apenas partir de referências pouco mais recentes, como é o caso de BULOS (2009, p. 1224) que, apoiado pela doutrina majoritária, afirma:

Sem embargo dos antecedentes remotos, a origem do Ministério Público, tal qual a conhecemos hoje, parece estar na *ordonnance* de 1302, de Felipe, o Belo, Rei da França. Nela encontramos a figura dos procuradores da Coroa – os *procureurs du roi*. Tais procuradores integravam os *corps de magistrats*, incumbindo-lhes, na fase de substituição do processo acusatório pelo inquisitório, representar os interesses sociais. Mais tarde, precisamente em 1690, editou-se um decreto na França em que atribuía aos integrantes do *Parquet* a garantia de vitaliciedade. (destaque no original).

Estas são, seguramente, as origens mais próximas institucionalmente do Ministério Público brasileiro atual, pois já não mais se falava em órgão de retribuição expiatória aos infratores, ou até mesmo defensores de senhores feudais, mas de procuradores do rei no sentido de representantes da figura estatal, participando ativamente da atividade jurisdicional na defesa dos interesses sociais.

Eis o ponto de partida das origens do Ministério Público mais aceito pelos estudiosos do assunto. A este respeito, inclusive, ao tratar das origens do Ministério Público, MAZZILI (2007, p. 38) acrescenta que:

A Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes. Foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade. Inegável é a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público, tanto que, mesmo entre nós, ainda se usa frequentemente a expressão *parquet*, para referir-se à instituição.

Embora haja divergência doutrinária a respeito da exata origem da instituição na antiguidade – seja longínqua ou recente, a maior convergência é a existência de um órgão imbuído de atuar na repressão penal, cujo transcurso histórico alargou suas atribuições, preservando as peculiaridades culturais e temporais de cada país.

Os primeiros traços da existência do Ministério Público em solo brasileiro surgiram enquanto colônia de Portugal, sob a denominação de “procuradores do rei”, mesmo termo que foi utilizado na França ainda no período medieval, conforme leciona BERNARDES e FERREIRA (2016, p. 640) ao tratar das origens do Ministério Público:

No Brasil, surgiu no período colonial, a partir de 1521, sob a denominação de “procuradores do rei” (Ordenações Manuelinas, Livro Primeiro, Título XI). Como

informa SARAIVA (2013), uma das funções do Ministério Público era a advocacia pública, para defender os interesses do Estado. Contudo, as “Ordenações Manuelinas mencionavam também a figura do ‘promotor da justiça’ (sic), cuja função era ‘alegar as causas e razões que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém’, de requerer ‘todas as cousas que pertencerem à justiça e conservação de nossa [isto é, do rei] jurisdição’ e de defender ‘todos os feitos da justiça, das viúvas, órfãos e pessoas miseráveis’ (Livro Primeiro, Título XXXIV)”.

A primeira Constituição brasileira de 1824, ainda na época do império, nada dispôs acerca da instituição. Todavia, o Código de Processo Criminal de 1832 reservou especificamente aos “Promotores Públicos” uma seção própria, logo após disciplinar em partição diversa o tema “Juizes Municipaes”.

Em seu artigo 37, o Código de Processo Criminal de 1832 asseverava o seguinte:

Art. 37. Ao Promotor pertencem as attribuições seguintes:

1º Denunciar os crimes publicos, e policiaes, e accusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir á escravidão pessoas livres, carcere privado, homicidio, ou a tentativa delle, ou ferimentos com as qualificações dos artigos 202, 203, 204 do Codigo Criminal; e roubos, calumnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Familia Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros, contra a Assembléa Geral, e contra cada uma das Camaras.

2º Solicitar a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciaes.

3º Dar parte ás autoridades competentes das negligencias, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça.

Mais adiante, em 1890, o Ministério Público era tido como instituição necessária, tendo em vista a expedição do Decreto n.º 1.030. Já em 1891, a Constituição previu a figura do Procurador-Geral da República, destarte, ainda que de forma superficial, foi a primeira referência constitucional no Brasil à instituição.

Foi a Constituição Federal de 1934 que dispensou maior atenção ao Ministério Público, reservando seção própria no capítulo denominado “dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, dentro do Título I denominado “da organização federal”, conforme leciona MORAES (2014, p. 615):

Entre importantes normas, a Constituição Federal previu a existência de Ministérios Públicos na União, no Distrito Federal e Territórios, e nos Estados, a serem organizados por lei (art. 95). Além disso, o Chefe do Ministério Público, no âmbito federal (Procurador-Geral da República), passou a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, sem a necessidade de fazer parte do Poder Judiciário, porém, com os mesmos vencimentos destes. A Carta Constitucional também previu a estabilidade e vedações aos membros do Ministério Público, e a necessidade de concurso público para o ingresso à carreira.

A partir de então, as constituições seguintes estabeleceram retrocessos (Constituição

de 1937 e 1967) – no sentido de restringir as atribuições do *Parquet* – e avanços – garantindo mais poderes-deveres – (Constituição de 1946) a respeito da instituição, até que foi promulgada, enfim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual elevou o Ministério Público a outro patamar desconhecido até então em todo o território nacional, quiçá em todo o mundo.

Nas palavras de BULOS (2009, p. 1226):

Certamente, a Carta de Outubro poderia ser apelidada de a *Constituição do Ministério Público*. Do ângulo constitucional positivo, nunca se viu tanta atenção ao *Parquet* como agora. Na votação histórica, de 12 de abril de 1988, os constituintes aprovaram, em primeiro Turno, por 350 votos favoráveis, doze contrários e vinte e uma abstenções, os textos contendo os atuais preceitos relativos à instituição.

A respeito do reconhecimento e importância da instituição Ministério Público brasileiro nos dias atuais, decorrentes da Constituição da República de 1988, MACÊDO (2012, p. 73) complementa afirmando que:

A Constituição da República de 1988, apesar de não ter arrolado o Ministério Público como um poder estatal, garantiu-lhe características inerentes a um poder, tendo ele, hoje, *status* e prerrogativas de poder. Com isso, os graus de autonomia e independência garantidos pela Magna Carta aos membros do Ministério Público e o considerável acréscimo às funções a ele delegadas, especialmente para a defesa dos interesses metaindividuais e individuais indisponíveis, criaram uma formatação institucional sem paralelos no mundo. Hodiernamente, é praticamente impossível assistir a um telejornal ou ler um jornal sem que se noticie algum agir do Ministério Público, o que, se não atesta, por si só, a qualidade do trabalho exercitado, ao menos demonstra que ele faz parte do cotidiano da sociedade brasileira.

Fato é que, a partir da Constituição da República de 1988, o Ministério Público, além das garantias aos seus membros, bem como a independência funcional dispensada à instituição, alcançou o patamar e o status constitucional de função essencial à Justiça, elencando, ao lado de outras importantíssimas instituições, capítulo do Texto Maior assim nomeado.

Literalmente a Constituição de 1988 consagrou que o Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Apenas com base nesta transcrição do artigo 127 da Carta Magna já é possível vislumbrar a elevada importância que foi concedida à instituição, cravando um marco de superação sobre os seus antepassados remotos, cujos deveres estiveram principalmente ligados à persecução penal, pouco atuando em outras áreas.

1.1. Princípios institucionais

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 127, §1º, estabelece expressamente quais são os princípios institucionais que guiarão a atuação do Ministério Público: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Todavia, antes de abordar o conceito e extensão de cada um desses princípios institucionais é importante fazer uma observação quanto ao conceito de princípios, conforme leciona ALEXY (2008 apud MACÊDO, 2012, p. 91):

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depender somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Diante desta visão constitucional, os princípios elencam o ordenamento jurídico em conjunto com outros elementos normativos, notoriamente de forma mais genérica e menos descritiva em relação a eles, todavia não significa afirmar que os princípios possuem a faculdade de serem ou não cumpridos, muito pelo contrário, a própria lei ao ser forjada pelo Poder Legislativo deve antes obedecer aos princípios existentes a respeito do tema abordado.

Portanto, os princípios institucionais do Ministério Público devem ser respeitados tanto pela própria instituição quanto por todos os demais órgãos governamentais de qualquer dos poderes da república.

1.1.1. Unidade

A unidade pode ser traduzida no fato de que o Ministério Público deve ser reconhecido como um todo homogêneo e imparticionável, conforme leciona LENZA (2014, p. 936):

Sob a égide de um só Chefe, o Ministério Público deve ser visto como uma instituição única, sendo a divisão existente meramente funcional. Importante notar, porém, que a unidade se encontra dentro de cada órgão, não se falando em unidade entre o Ministério Público da União (qualquer deles) e o dos Estados, nem entre os ramos daquele.

Ratificando a explanação acima, especialmente em relação à diferenciação que há entre Ministério Público Federal e Estadual, bem como entre os ramos daquele, MORAES

(2014, p. 621-622) assevera que:

A unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existe unidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro, nem entre os diversos ramos do Ministério Público da União.

No mesmo sentido, MORAES (2014, p. 622) considera que o Ministério Público “é uno porque seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais”.

A respeito do tema o Supremo Tribunal Federal entendeu, com supedâneo no princípio institucional da unidade, que:

O ato processual de oferecimento da denúncia, praticado, em foro incompetente, por um representante, prescinde, para ser válido e eficaz, de ratificação por outro do mesmo grau funcional e do mesmo Ministério Público, apenas lotado em foro diverso e competente, porque o foi em nome da instituição, que é una e indivisível. (STF, Pleno. HC 85.137/MT, Rel. Min. Cesar Peluso).

Vê-se, então, a amplitude e importância de tal princípio, pois, embora o Promotor de Justiça seja titular do cargo em foro incompetente, sua atuação, por se fazer em nome do Ministério Público enquanto instituição, não em seu próprio nome, independe de ratificação por parte do membro titularizado no foro competente, vez que a instituição já exerceu sua função no processo, ainda que por agente público de lotação diversa da competente.

1.1.2. Indivisibilidade

O princípio da indivisibilidade, por seu turno, decorre da unidade que acoberta a instituição: da mesma forma que guarda a característica de uno, não pode o Ministério Público ser dividido entre instituições internamente autônomas, quando da mesma esfera de atuação.

É o que afirma BULOS (2009, p. 1229-1230) ao tratar do princípio da indivisibilidade inerente ao Ministério Público:

O princípio constitucional da indivisibilidade é corolário da própria ideia de unidade do Ministério Público; daí que o Parquet não pode ser subdividido internamente em várias outras instituições autônomas e desvinculadas entre si. Por isso, seus membros não se vinculam aos processos nos quais oficiam, podendo ser substituídos uns pelos outros, conforme o que dispuser a lei. O Ministério Público é uno e

indivisível, mas apenas na medida em que seus membros estão submetidos a uma mesma chefia. Essa unidade e indivisibilidade só dizem respeito a cada um dos vários Ministérios Públicos que o sistema jurídico brasileiro consagrou. (destaque no original).

Com base nos princípios da unidade e indivisibilidade durante o período de afastamento de um membro, seja por gozo de férias, licença ou qualquer outro motivo, não há paralisação da atuação ministerial, tampouco há qualquer óbice à continuidade dos procedimentos administrativos como, por exemplo, o inquérito civil. Haverá a substituição do responsável pelo processo ou procedimento, de sorte que o Ministério Público prosseguirá na exata medida de sua atuação.

1.1.3. Independência Funcional

Independência funcional traduz-se na possibilidade de livre atuação do membro do Ministério Público, não podendo ser coagido por autoridade alheia à instituição ou por membro interno que lhe seja superior hierarquicamente, especificamente em relação ao desempenho de suas atribuições.

A esse respeito, MORAES (2010, p. 479) aduz que:

Não há hierarquia funcional, conquanto exista hierarquia administrativa, entre os membros do Ministério Público, que não estão vinculados às recomendações dos Órgãos de Administração Superior em matérias relacionadas ao desempenho de suas atribuições, como também não podem ser responsabilizados pelos atos que praticarem no exercício de suas funções, na forma do art. 127, §1º.

A independência funcional refere-se à denominada atividade-fim do Ministério Público, isto é, a sua atuação na defesa de interesses sociais, na propositura da ação penal, entre outras, de modo geral é a atuação jurídica da instituição.

Pela independência funcional do membro do Ministério Público abranger estritamente a atividade finalística (funcional), MACÊDO (2012, p. 93) adverte que:

Quanto a este princípio, é necessário um esclarecimento: a independência, como o próprio nome descreve, é funcional; assim, no tangente à atuação administrativa de membros do Ministério Público, não há independência, devendo eles se submeter ao poder administrativo hierárquico.

Ao contrário da atuação na atividade finalística, administrativamente – em relação aos órgãos internos – há hierarquia no Ministério Público, basta observar que o chefe da

instituição – Procurador-Geral de Justiça nos Estados da federação e Procurador-Geral da República na União – está no topo da hierarquia administrativa, com diversas atribuições próprias de chefe de organização, podendo, inclusive, elaborar normas atinentes à organização administrativa que deverão ser observadas por todos os integrantes da instituição.

Esta atuação administrativa do Ministério Público, porém, possui a garantia de não sofrer influência de outro órgão, constituindo sua própria administração com toda a autonomia que lhe é inerente, a partir do advento da Constituição da República de 1988. Assim, por exemplo, não poderá o Governo do Estado nomear ou exonerar servidor do Ministério Público Estadual, vez que fazê-lo feriria o princípio da independência funcional, porquanto a autoridade competente para tal ato é o Procurador-Geral de Justiça.

Acerca do exposto, BULOS (2009, p. 1231) assevera que:

*A autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, portanto, é o seu poder de agir, livremente, nas raízes da legalidade, dirigindo-se por um governo próprio, sem intromissões na esfera de competência que a Constituição da República lhe outorgou. Trata-se de um reforço à independência mesma do *Parquet*, que possui capacidade de gerir negócios próprios, como reconheceu a Lei n. 8.625/93, ao prever a possibilidade de o órgão (art. 3º, I a XII): praticar atos próprios de gestão; praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização; propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros; propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores; prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado; editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos e carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; [...].*

Eis os traços apontados por muitos doutrinadores como a evidência de que o Ministério Público ocupa o status constitucional de Poder da República, pois o órgão está imbuído de diversas atribuições diretamente ligadas à ordem social e aos interesses metaindividuais, além de praticar atos próprios de Poder, garantida sua independência do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo.

1.2. Funções institucionais do Ministério Público

Além dos princípios, há, na Constituição Federal de 1988, a previsão de funções institucionais do Ministério Público, isto é, as atribuições mínimas que guiarão a atuação da

instituição na busca de cumprir as elevadas incumbências que lhe foram confiadas por meio do artigo 127 da Carta Maior.

O rol de funções institucionais do Ministério Público, previsto no artigo 129 da Constituição da República, não é taxativo, haja vista a existência de funções ministeriais previstas na Lei 8.625/93, nas Constituições dos Estados, nas Leis Orgânicas e diversas outras legislações que mencionam uma ou outra competência do *Parquet*.

Assim dispõe o artigo 129 da Constituição Federal de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

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

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A primeira função elencada no artigo 129, I, da Constituição, é “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Trata-se de um resquício e herança dos modelos mais primitivos de atuação atribuída à figura do Ministério Público, pois, como outrora, apenas esta instituição detém atribuição de persecução penal perante o Poder Judiciário, entretanto, tal exclusividade se dá apenas nas ações penais públicas, posto que nas ações penais privadas há a figura do querelante, em regra o ofendido, cuja deflagração da ação se dará por sua própria iniciativa.

Aliás, sobre a promoção da ação penal pelo Ministério Público, MORAES (2010, p. 485-486) leciona que:

A titularidade da ação penal pública condenatória é definida como “primeiro fator de proteção das liberdades públicas” na medida em que, no sistema acusatório, a imparcialidade da autoridade judiciária competente é preservada pela legitimação ativa do Ministério Público para a deflagração da persecução criminal, com alicerce no art. 129, inc. I, da CRFB e art. 24 do CPP. (destaque no original).

Outra função institucional é “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (artigo 129, II, CR). Esta atribuição traduz-se na incumbência de fiscalizar, de modo geral, o Poder Público, de modo a velar pelo respeito aos direitos assegurados na Constituição pelos administradores e autoridades públicas, especialmente.

Já no inciso III do mesmo artigo está prescrito: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Aqui está o dispositivo que deu status constitucional ao inquérito civil. Trata-se do ponto mais relevante para este trabalho, no que se refere às funções institucionais do Ministério Público.

A gama de interesses que se busca proteger com a instauração do inquérito civil extrapola aquela prevista no artigo 129, III, da Constituição, basta verificar que o referido inciso finaliza com “outros interesses difusos e coletivos”, demonstrando que o inquérito civil abrange muito mais do que proteção do patrimônio público e social e o meio ambiente, poderá ser instaurado para apurar quaisquer interesses sociais lesados, seja referente ao direito à saúde, à educação e diversos outros tidos como difusos e coletivos.

No entanto, não bastava apenas estipular a existência do inquérito civil e determinar alguns dos interesses que ele busca tutelar, fez-se necessário, pois, disponibilizar instrumentos para que essa tutela fosse efetiva, razão pela qual o inciso VI, do artigo 129, estabelece como função institucional do Ministério Público “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”.

Ao Ministério Público também caberá “promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados”, uma função típica de um órgão que exerce controle e fiscalização sobre a atuação do Poder Público. Nada mais natural que poder acioná-lo judicialmente em eventual inconstitucionalidade ou irregularidade que demande intervenção federal ou estadual.

No transcurso da história, como foi exposto, o Ministério Público cuidou dos interesses de certas parcelas da população, especialmente aquelas que possuíam certa vulnerabilidade social. Portanto, dentro desta tutela de interesses de parcelas vulneráveis da população, encontra-se a função institucional de “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”.

O artigo 129 elenca ainda, expressamente, mais duas atribuições: “exercer o controle externo da atividade policial” (inciso VII) e “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais” (inciso VIII).

Por fim, ao deixar claro que o rol apresentado é meramente exemplificativo, determina que é função institucional do Ministério Público “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.

A finalidade do Ministério Público, ou sua incumbência constitucional, está prevista no artigo 127 da Constituição Federal: “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Portanto, toda matéria que se relacione a estas temáticas podem ser alocadas dentre as funções institucionais do *Parquet*.

Destarte, o Ministério Público, atuante na defesa de interesses sociais, necessita de instrumentos legais para tal desiderato, eis que estipular grandiosas atribuições sem conceder ferramentas para efetivá-las tornaria a própria instituição inócua, impedida de atender à determinação constitucional de eficiência (artigo 37), razão pela qual foi criado o inquérito civil, tema a ser estudado no capítulo subsequente.

2. INQUÉRITO CIVIL

Após abordar a instuição que detém a competência exclusiva para presidência do inquérito civil, neste capítulo serão tratadas as características principais do referido procedimento, além de apanhado histórico das legislações que tratam da temática, inclusive aquelas reconhecidas como infralegais.

2.1. Conceito e características do inquérito civil

O inquérito civil, tema central desta pesquisa, pode ser conceituado como um procedimento administrativo de natureza inquisitória, cuja finalidade é obter subsídios para a propositura de ação civil pública ou outra atividade a cargo do Ministério Público, o qual detém a titularidade exclusiva do procedimento em apreço.

De forma usual, a atividade ministerial desenvolvida no bojo do inquérito civil assemelha-se com a labuta do advogado ao buscar provas e indícios dela que fundamentem a ação a ser proposta em defesa dos direitos de seu cliente. De sorte que, por ser o *Parquet* instituição pública, tal colheita de provas, evidentemente, deve ser documentada nos seus pormenores, a fim de que sejam respeitados os princípios que regem a Administração Pública, especialmente aqueles de ordem constitucional².

Por outro lado, há que se salientar que o Ministério Público, por sua qualidade de guardião de interesses sociais, tem à disposição inúmeras ferramentas que facilitam o trabalho de colheita de provas, como, por exemplo, o poder de requisição. Com base neste poder, requisita a informação ou prova diretamente a quem é seu detentor para que a forneça no prazo assinalado, sob as penas previstas na legislação³.

A doutrina não encontra grandes divergências acerca do conceito de inquérito civil, talvez pela objetividade em apresentar conceituação bem definida para o procedimento, assim, para MAZZILLI (2015, p. 45), trata-se de:

[...] investigação administrativa prévia, instaurada e presidida pelo Ministério

² Constituição Federal, artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

³ Lei 7.347/1985, artigo 10: “Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público”.

Público, destinada a colher elementos de convicção para identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública, a tomada de compromissos de ajustamento, a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público, ou outra atuação a seu cargo.

No mesmo sentido, mas também de forma complementar, MACÊDO (2012, p. 127-128) afirma que a função primordial do inquérito civil é possibilitar, de forma organizada e sequencial, a apuração de fatos que envolvam a atuação finalística do Ministério Público, entretanto, além dessa função de instrumentalização da atuação ministerial, o inquérito civil:

[...] ostenta outra, também de suma importância, que é a de possibilitar tanto um controle institucional, como social, da atuação dos órgãos de execução do Ministério Público. Tal perspectiva quase nunca é destacada, ao contrário da primeira, que é costumeiramente utilizada para exemplificar o que muitos detratores do Ministério Público acoimam como “excesso de poderes” de que seriam dotados os membros da instituição, como se para dar efetividade aos comandos constitucionais eles não fossem necessários. Todavia, ela deve ser alardeada, na medida em que possibilita um controle, pelos órgãos correccionais internos, da presteza, da operacionalidade, da qualidade, da efetividade, do tempo demandado para o desempenho das funções institucionais por parte dos membros do Ministério Público etc. Também possibilita a coleta de dados estatísticos, para que cada Administração Superior do Ministério Público possa verificar quais são os temas mais sensíveis e mais recorrentes em sua instituição, podendo, então, traçar estratégias globais de atuação.

Torna-se fundamental a ressalva de que a instrumentalização da colheita de provas realizada pelo Ministério Público, por meio do inquérito civil, também se funda na possibilidade de controle social e judicial, além de interno, a fim de evitar excessos ou, numa última análise, possibilitar o questionamento de eventuais abusos ou ilegalidades cometidos pelo *Parquet*, por parte do investigado, diretamente prejudicado pela irregularidade.

Ademais, durante a elaboração do projeto do que se tornaria a Lei 7.347/1985, José Celso de Mello Filho (apud PROENÇA, 2001, p. 32/33), asseverou acerca do inquérito civil:

Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício *responsável* da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias.

Diante desta lição do hoje Ministro Celso de Mello, pode ser visualizado outro viés do inquérito civil que, ao contrário daquilo que poderia ser afirmado, em muitos casos favorece o investigado: a precaução de não serem propostas lides temerárias, porquanto após a produção

de prova na fase inquisitória será mais fácil vislumbrar quando há ou não a real necessidade de judicializar a situação que se apresenta.

Além disso, o inquérito civil possibilita que seja efetuada a recuperação do dano causado de forma extrajudicial, evitando que o investigado seja acionado judicialmente, o que lhe traria ainda mais prejuízos, como honorários advocatícios, custas judiciais, dentre outros.

2.2. Natureza Jurídica

Durante tempo considerável a doutrina debateu sobre a natureza jurídica do inquérito civil, a fim de rotulá-lo como processo ou procedimento administrativo, de modo que, independentemente do lado escolhido para ser defendido, esta categorização enfrenta controvérsias, ante a elevada importância prática que dela decorre: caso seja considerado processo administrativo, o inquérito civil – e o inquérito policial, por analogia – estaria sob a égide do princípio do contraditório, por determinação expressa da Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LV.

Cabe ressaltar que esta discussão permeou não só pela doutrina, mas também por diversos tribunais do país, chegando, inclusive, ao Supremo Tribunal Federal, o qual possui uma posição definida sobre o tema, conforme abordagem realizada no capítulo seguinte.

Neste ponto, isto é, caracterização do inquérito civil como sendo processo ou procedimento administrativo, tem-se uma das maiores semelhanças dele para com o seu modelo inspirador, qual seja o inquérito policial.

No inquérito policial, tal qual no inquérito civil, ocorre apenas colheita de provas e informações, não há ordenação legal de como deverá ocorrer o inquérito, não há fases, momentos oportunos nem atos previamente estabelecidos sem os quais estaria ele fadado à nulidade, por isso ambos os inquéritos são tidos pela maioria absoluta da doutrina e jurisprudência como procedimentos administrativos.

Antes de serem abordadas as posições doutrinárias e jurisprudenciais, é importante diferenciar processo de procedimento, especialmente na seara administrativa. A este respeito, TAVORA e ARAÚJO (2016, p. 607) lecionam que:

Processo e procedimento não se confundem. Procedimento consiste na mera sucessão de atos processuais. Por sua vez, processo é a relação jurídica desenvolvida no bojo de um procedimento realizado em contraditório. Daí, podermos concluir que entre processo e procedimento há, em verdade, uma relação de continência, pois o processo pressupõe o procedimento, muito embora, como dito, com ele não se confunda.

MARINELA (2014, p. 1111) trata desta dicotomia de forma relativamente semelhante, entretanto numa abordagem muito mais pertinente ao Direito Administrativo, asseverando de forma objetiva que:

O **processo administrativo** constitui uma sucessão formal de atos realizados por previsão legal ou pela aplicação de princípios da ciência jurídica para praticar atos administrativos. Esse instrumento indispensável ao exercício da atividade de administrar tem como objetivo dar sustentação à edição do ato administrativo, preparando-o, fundamentando-o, legitimando-lhe a conduta, uniformizando-o, enfim, possibilitando-lhe a documentação necessária para sua realização de forma válida. Já **procedimento administrativo** é o modo pelo qual o processo anda, ou a maneira de encadear seus atos, o **rito** a forma pelos quais os atos são realizados.

MAZZA (2015, p. 876) afirma que processo “é uma relação jurídica, razão pela qual ‘processo administrativo’ significa vínculo entre a Administração e o usuário, estabelecido para a tomada de decisão”, continua o renomado doutrinador afirmando que procedimento administrativo é a “sequência ordenada de atos tendentes à tomada de decisão”.

Apenas numa ligeira observação das lições transcritas, observa-se que não há uma delimitação que abranja todos os entendimentos existentes, entretanto é importante situar dois pontos a partir dos quais o procedimento pode ser vislumbrado.

O primeiro seria o procedimento visto a partir de uma ótica processual, neste caso ele é apenas o rito de acordo com o qual o processo terá seu curso, por este motivo os doutrinadores anteriormente indicados – com algumas divergências – afirmam que o procedimento é a sequência ordenada de atos que dá forma ao processo.

Outro ponto de vista a respeito do procedimento, especificamente o administrativo, seria de que ele é apenas o conjunto de atos realizados pelo Poder Público a fim de que seja alcançado determinado “efeito final”, neste caso a ótica seria a do direito administrativo estritamente.

Na linha de raciocínio deste último ponto apresentado está o ensinamento de CARVALHO FILHO (2004, apud MACÊDO, 2012, p. 133/134):

Procedimento administrativo é a seqüência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os fatos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado. No curso do procedimento várias atividades são levadas a efeito, inclusive a prática de alguns atos administrativos intermediários.

Ora, o inquérito civil possui diversas atividades da Administração interligadas entre si,

tendentes a “alcançar determinado efeito final previsto em lei”, basta observar as disposições da Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985). Todavia, não há uma sequência de atos pré-definida, cuja desobediência acarreta, em muitos casos, na nulidade do procedimento, como ocorreria no procedimento a partir de uma visão processual.

Portanto, o inquérito civil, assim como o inquérito policial, é procedimento administrativo, pois, além do exposto, não há nele litigantes ou penalidade a ser aplicada em seu ultimato, tampouco há relação jurídica processual, havendo apenas investigado, não recaindo sobre ele nenhuma penalidade ao final da investigação, nem acarretará qualquer decisão finalística.

Quanto às posições doutrinárias existentes, da mesma forma que a corrente majoritária defende que o inquérito civil é procedimento administrativo, há quem defenda que é processo administrativo, sob o argumento de que o inquérito civil é uma sequência de atos ordenados visando a um fim que poderá ser sua judicialização ou arquivamento, dentre outros. Para essa corrente, tida como absolutamente minoritária, o procedimento é apenas parte do processo, não existindo sem este, e, portanto, não há como separá-los, haja vista que o procedimento é apenas característica do corpo maior, o processo.

Neste sentido, SANCHES (2006, p. 61/62) assevera que:

[...] o procedimento é o veículo do processo. É a maneira utilizada pelo processo para caminhar. É o andamento do processo (rito). O procedimento é a vitrine do processo. Não existe processo sem procedimento, assim como não existe procedimento autônomo. Ambos coexistem e se interagem. É por essa razão que o legislador constitucional não mencionou a expressão – procedimento – no artigo 5º, inciso LV. Afinal, tal menção era obviamente desnecessária.

O referido autor, defensor contumaz da corrente absolutamente minoritária, elenca outro fator que, a partir do seu ponto de vista, faz do inquérito civil um processo administrativo, nos exatos termos previstos no ordenamento jurídico:

A *Lei nº 9.784/99* dispõe as fases do processo administrativo. Analisando-se a lei citada com as fases do inquérito civil facultativo constatam-se algumas similitudes: 1) **fase inaugural/instauração** – através de portaria ou despacho ministerial – inicia-se o inquérito civil (processo). 2) **fase instrutória** – direito de produção de provas pelo *parquet*. 3) **fase decisória** – após o Ministério Público concluir a instrução do inquérito civil, deve decidir se instaura, ou não, a ação civil pública. Pode ocorrer, ainda, a aplicação de penalidade prevista no *artigo 38, parágrafo 2º, da Lei nº 6.766/79*. 4) **fase controladora/revisora** do inquérito civil facultativo – Caso o promotor entenda ser o caso de arquivamento do inquérito civil, sua decisão deverá ser reexaminada por autoridade superior, ou seja, Conselho Superior do Ministério Público (*LACP, art. 9º, §3º*). (SANCHES, 2006, p. 65/66).

De fato há semelhanças entre as fases do inquérito civil e aquelas do processo administrativo regido pela Lei 9.784/99. No entanto, o que alçaria o inquérito civil ao patamar de processo administrativo seria a disciplina legal da forma como realizar a instrução probatória, delimitando momentos oportunos para a oitiva do investigado e testemunhas, realização de perícias e juntada de documentos, impondo limites à produção de provas pelo Ministério Público, a fim de evitar prejuízos processuais à parte contrária.

Obviamente que com esta enxurrada de delimitações ao poder inquisitório e investigatório do Ministério Público tornar-se-ia inócua e inviável a utilização do inquérito civil para levantamento de provas a respeito de lesões a interesses metaindividuais. Em vez disso, seria muito mais prático e razoável imediatamente propor a ação civil pública cabível, passando a produzir as provas necessárias em seu bojo, sob a incidência do princípio do contraditório e, conseqüente, as garantias inerentes a todo litigante, uma vez que haveria, pois, a relação processual que alguns afirmam existir no inquérito civil.

Ademais, como afirmado anteriormente, essa visão de procedimento adotada pelo ilustre doutrinador Eduardo Walmory Sanches é elaborada a partir de um viés processual, deixando lacunas a respeito de sua aplicabilidade ao procedimento visto da ótica do Direito Administrativo, como é o caso do inquérito civil.

Por outro lado, a esmagadora maioria da doutrina, assim como a jurisprudência pacificada, assevera que o inquérito civil é mero procedimento administrativo. Para MAZZILLI (2015), que naturalmente pode ser eleito um eminente representante da corrente doutrinária majoritária, o inquérito civil possui natureza jurídica de procedimento administrativo, de natureza inquisitiva, e não de processo administrativo.

Para MAZZILI (2015, p. 47), as características do inquérito civil de ser escrito e ordenado, submetendo-se, inclusive, a regras de controle de instauração, instrução e conclusão não são suficientes para conferir a ele caráter de processo em sentido estrito:

[...] pois nele não se decidem controvérsias afetas ao poder decisório da Administração. Como o inquérito civil se destina apenas a colher elementos de convicção e assim fornecer base para a decisão de um único dos colegitimados, decisão esta que se resume em propor ou não a ação civil pública ou realizar ou não alguma atuação a seu cargo, e como essa decisão é apenas *interna corporis* do Ministério Público e não condiciona a ação dos demais colegitimados, é mais adequado considerá-lo mero procedimento.

Contrariando os argumentos de que as similitudes existentes entre as fases do inquérito civil e aquelas próprias do processo administrativo regido pela Lei 9.784/99 fazem do

inquérito civil processo administrativo, MAZZILLI (2015, p. 47/48) assevera ainda que:

Somente em sentido lato o inquérito civil pode ser considerado processo administrativo, haja vista ser instaurado por órgão de Estado e produzir relevantes efeitos jurídicos inclusive perante os particulares (como o atendimento a requisições, ou o óbice à decadência). Apenas sob esse aspecto poderia ser considerado *processo administrativo*, como para fins de aplicação das regras da Lei n. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo, em tudo aquilo que couber, como na observância dos princípios da Administração [...].

Enfim, diante de todo o exposto, não há como definir o inquérito civil como processo administrativo, visto que, por não preencher os requisitos técnicos de processo administrativo, seria equívoco tal reconhecimento, além de gerar consequências que tornaria a instauração do caderno investigatório cível inócua e inviável, criando embaraços à atuação ministerial.

2.3. Contextualização histórica e disciplina legal

O inquérito civil tem sua origem em momento anterior à promulgação da Constituição da República de 1988, pois foi em julho de 1985, quando sancionada a Lei 7.347, que o instrumento ministerial foi oficial e legalmente criado no Brasil.

O mecanismo investigativo foi inicialmente elaborado no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, cuja criação inicial data do ano de 1980. É o que leciona MARTINS JÚNIOR (2002, *apud* MACÊDO, 2012, p. 129):

[...] derivou de sugestão apresentada em 1980 por José Fernando da Silva Lopes, originalmente como um mecanismo conduzido por organismos administrativos para que o Ministério Público, através deles, realizasse atividades investigatórias à eventual propositura da ação civil pública, tendo poderes de requisição, acompanhamento e controle. Em 1983, Antonio Augusto Melo de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior adaptaram essa proposta para que o inquérito civil fosse dirigido diretamente pelo Ministério Público, e assim foi previsto na Lei Federal n. 7.347/85 e, posteriormente, na Constituição Federal de 1988.

Ainda a respeito das origens do inquérito civil, nas palavras do coautor do projeto do que criou o procedimento ministerial, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz:

O inquérito civil, previsto pela primeira vez na Lei nº 7.347/85 (art. 8º, §1º), nasceu por sugestão contida na tese ‘A ação civil pública’, desse autor, de Edis Milaré e de Nelson Nery Júnior, aprovada no XI Seminário Jurídico do Grupos de Estudos, do Ministério Público Paulista, em dezembro de 1983 [...] Essa sugestão, dentre outras, foi introduzida no projeto que deu origem à lei nº 7.347/85; hoje, está plantada em terreno constitucional (art. 129, III, da Constituição

Federal). É, pois, criação original do Direito Brasileiro. (Ferraz, 1992, *apud* MACÊDO, 2012, p. 130).

Assim se deu a criação do inquérito civil, dada a necessidade de colheita de elementos pelo Ministério Público para o ajuizamento de ações civis públicas, todavia, o seu modelo não foi criado ao acaso, sua origem se inspira precipuamente no inquérito policial, conforme abordado a seguir.

2.3.1. Aspectos herdados do inquérito policial

Identificada a necessidade de um mecanismo de investigação civil pelo Ministério Público, já no primeiro ano da década de 1980, surgiu a ideia de criação do que hoje conhecemos como inquérito civil. Todavia, sua criação não se deu pelo acaso, ou a partir do nada.

Ao ser pensado e teorizado, o inquérito civil inspirou-se primariamente no inquérito policial, de modo que inicialmente a principal diferença seria a natureza da investigação, enquanto este trataria da seara criminal, aquele cuidaria dos ilícitos civis, sem qualquer teor de investigação criminal, e dentro da área de atuação do Ministério Público.

Numa análise superficial, o fato de o inquérito civil ter sido inspirado no policial pode sugerir que não há resquício relevante dessa importação, entretanto muitas características importadas subsistem e delineiam traços do inquérito policial no caderno investigatório cível, permeando diretrizes análogas que abordam desde sua instauração ao arquivamento. É o que aponta MAZZILLI (2015, p. 65):

É fato que o inquérito policial foi confessadamente a inspiração do inquérito civil. Natural é que algumas soluções analógicas sejam invocadas, como na instauração, instrução e coleta da prova técnica do inquérito civil. Contudo, embora em grande parte se possam aproveitar as regras sobre o inquérito policial para iluminar o inquérito civil, devem-se evitar aproximações excessivas entre ambos.

A advertência final é extremamente válida, não se pode tratar da mesma maneira o ilícito cível e o ilícito penal: este pode fundamentar a restrição da liberdade do investigado, já aquele objetiva, mormente, a proteção de interesses sociais.

Portanto, embora com similitudes e considerável carga hereditária, a relação entre inquérito policial e inquérito civil se mostra importante apenas quando este necessita preencher lacunas normativas deixadas em sua regulamentação, subsidiariamente aplicando-

se normas próprias daquele.

2.3.2. Lei 7.347/1985

A Lei 7.347/85 foi a primeira legislação a tratar do inquérito civil, e isto em âmbito de direito comparado, já que o inquérito civil é uma criação autêntica do Direito brasileiro. A aparição inicial do inquérito civil na legislação citada se deu em seu artigo 8º, §1º:

Art. 8º. [...]§ 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.

Além da previsão legal acima, a Lei 7.347/85 restringiu-se a tratar do arquivamento do inquérito civil, normatizando o prazo e formas de arquivar o procedimento, no caso de o membro do Ministério Público convencer-se da inexistência de fundamentos que justifiquem a propositura de ação civil pública em defesa dos interesses que a instituição é incumbida de proteger.

2.3.3. Constituição da República de 1988

Após anos de estudos o inquérito civil foi, enfim, tratado de forma legal pela Lei 7.347/85. No entanto, devido à importância do instrumento para a atividade ministerial, o inquérito civil alcançou, em 1988, patamar constitucional, consagrando-se como função institucional do *Parquet* sua instauração para proteção de interesses metaindividuais, nos termos do artigo 129 da Constituição da República:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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

Da leitura do dispositivo transcrito, dois pontos se evidenciam: o inquérito civil foi ali inserido para obter status constitucional, fomentando a importância de que se reveste; e está elencando o rol de funções institucionais do Ministério Público para deixar claro que o inquérito civil é de competência exclusiva da instituição, não há ressalvas quanto a isso no

texto constitucional, não podendo fazê-lo, portanto, a legislação infraconstitucional.

2.3.4. Leis Orgânicas do Ministério Público

Após o inquérito civil ter sido inserido no texto constitucional (artigo 129, III), sua evidência foi ampliada, de modo que passou a constar também das inúmeras leis orgânicas dos Ministérios Públicos, seja dos Estados ou da União, difundindo normatizações a respeito do caderno cível investigatório.

A Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados, apenas cita que a promoção do inquérito civil é função do *Parquet* estadual (artigo 25, IV) e que o Conselho Superior do Ministério Público possui a incumbência de rever o arquivamento do inquérito civil realizado pelo membro da instituição (artigo 30).

Da mesma forma anteriormente exposta o inquérito civil é tratado na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993), ressalvada as especificidades de cada ramo deste Ministério Público, haja vista que o Ministério Público do Trabalho, bem como o Ministério Público Federal e demais ramos, possuem competência para promover o inquérito civil dentro de sua esfera de atuação.

Por fim, dentre as leis orgânicas que merecem destaque para este trabalho, encontra-se a Lei Complementar 72, de 18 de janeiro de 1994, do Estado de Mato Grosso do Sul, a qual institui a Lei Orgânica do Ministério Público deste Estado, todavia não oferece nada inédito em relação ao inquérito civil, vez que ligeiramente o aborda no artigo 26, IV, ao determinar que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil.

Além disso, a Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul trata do arquivamento do inquérito civil, especificamente a necessidade de sua remessa ao Conselho Superior do Ministério Público para que este homologue ou não a promoção de arquivamento determinada inicialmente pelo membro da instituição (artigo 32).

Outras legislações mencionam o inquérito civil, conforme MAZZILLI (2015, p. 44):

[...] a Lei n. 7.853/89, que dispõe sobre a proteção às pessoas portadoras de deficiência, também fez referência ao inquérito civil; da mesma forma se referiram a ele o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – art. 210 da Lei n. 8.069/90), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP – art. 25, IV, da Lei n. 8.625/93), a Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU – art. 7º, I, e 38, I, da LC federal n. 75/93), a Lei de Crimes Ambientais (art. 19 da Lei n. 9.605/98), a Lei n. 10.028/00 que alterou o art. 339 do Código Penal, e o Estatuto do Idoso (arts.

74, I, e 92 da Lei n. 10.741/03).

Como pode ser observado, ocorreram inúmeras menções ao inquérito civil nos mais diversos dispositivos que envolvem matérias afetas às funções institucionais do Ministério Público. Todavia, ainda assim restavam várias lacunas a respeito de suas disposições práticas e sistemáticas, não havia normatividade acerca de sua instrumentalização, até o advento da Resolução 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público.

2.3.5. Resolução 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público

Inúmeras foram as legislações que mencionaram o inquérito civil, sejam legislações ordinárias, complementares e até mesmo a Constituição da República de 1988, todavia em todas essas normas seu tratamento foi vago, restando diversas lacunas a respeito da instauração, instrução, arquivamento e demais atividades a serem realizadas no inquérito civil.

Neste diapasão, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 23/2007, que em seu preâmbulo deixou cristalino o seu primaz e maior objetivo: “considerando a necessidade de uniformizar o procedimento do inquérito civil, em vista dos princípios que regem a Administração Pública e dos direitos e garantias individuais”.

Assim, pois, a norma buscou uniformizar o inquérito civil em todos os Ministérios Públicos, trazendo luz sobre diversas questões até então não regulamentadas, tais como a tramitação do inquérito civil ao delimitar, por exemplo, o prazo de conclusão do procedimento, vez que criou diretrizes para sua instauração, instrução e arquivamento, há até requisitos para que um inquérito civil seja, de fato, instaurado.

É do que trata o artigo 1º da Resolução 23/2007, do CNMP:

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

Quando a resolução menciona interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, retoma-se aos ditames do artigo 129 da Constituição da República, vez que lá se encontram esculpidos alguns desses interesses e direitos que a instituição possui o encargo de proteger.

Além disso, a Resolução 23/2007 estabelece alguns critérios quando da instauração do inquérito civil, como a necessidade de portaria de instauração numerada de forma crescente,

de sorte que conste nesta portaria inúmeras informações: a fundamentação legal que autoriza a instauração do inquérito civil, a descrição do fato e do objeto, nome e qualificação do investigado, bem como outros atos atinentes à publicidade do feito.

Em relação ao tema arquivamento do inquérito civil, matéria que mais ganhou a atenção da Lei 7.347/1985, foi mais bem destrinchado pela Resolução 23/2007-CNMP, vez que no decorrer dos artigos 10 a 13 desta há regulamentações mais específicas em relação àquelas trazidas pela Lei da Ação Civil Pública, por exemplo, a destinação do inquérito civil em caso de não homologação de seu arquivamento pelo órgão revisor, esclarecendo, ainda, sobre a hipótese de desarquivamento do inquérito civil.

A respeito da publicidade, a Resolução CNMP 23/2007 trouxe diversas normatizações, inicialmente sobre a aplicação da publicidade ao inquérito civil, em seu artigo 7º, ao determinar que “aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos atos, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada”.

A norma vai além, elencando atos que se consubstanciam na própria publicidade, conforme §2º, do artigo 7º:

§ 2º A publicidade consistirá:

I - na divulgação oficial, com o exclusivo fim de conhecimento público mediante publicação de extratos na imprensa oficial;

II - na divulgação em meios cibernéticos ou eletrônicos, dela devendo constar as portarias de instauração e extratos dos atos de conclusão;

III - na expedição de certidão e na extração de cópias sobre os fatos investigados, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do inquérito civil;

IV - na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do inquérito civil;

V - na concessão de vistas dos autos, mediante requerimento fundamentado do interessado ou de seu procurador legalmente constituído e por deferimento total ou parcial do presidente do inquérito civil.

Tal normatização, porém, apenas confirmou aquilo que era pacificado na doutrina de seu tempo, como ensina MACÊDO (2012, p. 155):

Essa Resolução não alterou o panorama doutrinário anterior a ela, quanto à publicidade no inquérito civil, mas teve o mérito de especificar no que esta pode consistir na prática, estabelecendo direitos subjetivos ao investigado e aos cidadãos, no tangente ao acesso aos autos do inquérito civil.

Entretanto, em que pese as inúmeras regulamentações criadas pela Resolução 23/2007

a respeito do inquérito civil, outras questões deixaram de ser abordadas, tais como a informatização do inquérito civil (atualmente realidade em Mato Grosso do Sul, por exemplo), a possibilidade – e até mesmo a necessidade – de os interessados apresentarem suas razões contra a promoção de arquivamento para subsidiar os trabalhos do órgão revisor, e, ainda, a ausência de indicação de prazo para realização de diligências determinadas pelo órgão revisor quando da não homologação da promoção de arquivamento.

2.3.6. Resolução 15/2007, do Ministério Público de Mato Grosso do Sul

No âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, a primeira norma interna a tratar detalhadamente do inquérito civil, desde a instauração ao arquivamento, foi a Resolução Normativa 005/97, de 25 de agosto de 1997, todavia ela foi suplantada pela Resolução 015/2007-PGJ, de 27 de novembro 2007, atendendo à determinação contida no artigo 16 da Resolução CNMP 23/2007, o qual determinou que cada Ministério Público adequasse seus atos normativos a esta norma.

De modo geral a Resolução 15/2007 do MPMS apenas adequou as disposições da Resolução CNMP 23/2007 às especificidades do Ministério Público Estadual, além de preocupar-se com conceituação de inquérito civil (artigo 2º), audiência pública (artigo 3º), compromisso de ajustamento de conduta (artigo 4º) e recomendação (artigo 5º).

Cabe ressaltar que a norma do MPMS estabeleceu em seu corpo uma subseção para tratar exclusivamente da representação, abordando pontos desde quem pode fazê-la (artigo 7º) aos requisitos para registrá-la (artigo 8º), bem como estabelecer prazo para o membro do Ministério Público instaurar o inquérito civil ou realizar outra de suas atribuições (artigo 9º).

Ainda nesta subseção a norma detalhadamente estabeleceu critérios para o representante recorrer da decisão que denegou sua representação, que será levada à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público, caso o membro da instituição não se retrate da decisão de arquivamento da representação (artigo 11 e parágrafos).

Portanto, infere-se que a Resolução 15/2007 do MPMS objetivou, com êxito, adequar as disposições contidas nas diversas normas que tratam do inquérito civil, especialmente a Resolução CNMP 23/2007, às suas próprias características, além de estabelecer critérios a respeito do inquérito civil por meio eletrônico, ante a implementação do Sistema de Automação da Justiça (SAJ) do MPMS, criando regras transitórias para a informatização.

3. O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NO INQUÉRITO CIVIL

Indubitavelmente o princípio do contraditório é um dos baluartes da Justiça, não por menos, vez que possui previsão expressa na Constituição da República de 1988 em seu artigo 5º, inciso LV, o qual estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O texto constitucional estampado faz parte da gama de direitos e garantias fundamentais da República Federativa do Brasil, são os chamados Direitos Humanos que, por determinação igualmente constitucional, são protegidos por cláusula pétrea, isto é, não são passíveis de abolição por emenda à Constituição, conforme disciplina artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal.

Elevada é a importância deste princípio norteador do processo, pois a sua inobservância, quando devida, eiva de nulidade o que foi construído longe de sua sombra, portanto, afirmar que o princípio do contraditório se aplica a todo processo judicial é um fato inegável, haja vista que é a literalidade do texto constitucional, sem margem para debates que visem à redução do contraditório no processo, seja judicial ou administrativo.

O grande embate jurídico, todavia, se monta quando entra em cena a possibilidade de aplicação do princípio do contraditório em procedimentos, especialmente os administrativos, tais como o inquérito policial e, especialmente, o inquérito civil, objeto principal deste trabalho.

Neste sentido, o inquérito civil, por determinação constitucional⁴, está adstrito ao princípio da publicidade, já que é um procedimento administrativo instituído pela Administração Pública, entretanto este princípio não pode ser confundido com o contraditório, vez que, embora haja semelhanças entre eles no que se refere à parte ter conhecimento dos acontecimentos do procedimento, cada qual possui características, objetivos e consequências diversas, desmerecendo maiores considerações a respeito da diferença entre estes princípios.

Não se pode olvidar, porém, que o princípio da publicidade é um importante aspecto do contraditório, uma vez que dele decorre não só a necessidade de transparência na gestão pública de modo geral, mas também a imprescindibilidade de se dar ciência do ato especialmente àquele contra quem o processo é movido.

⁴Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

3.1. Conceito e características do princípio do contraditório

O princípio do contraditório, nas palavras de CARNELUTTI (2002, *apud* JORGE, 2015, p. 29) “é um instrumento processual que possibilita o aparecimento da verdade, pois é ele que instiga ‘as partes combaterem uma com a outra, batendo as pedras, de modo que termina por fazer com que solte a centelha da verdade’”.

Embora de cunho filosófico, a afirmação do eminente doutrinador Francesco Carnelutti é perfeitamente adequada para demonstrar o espírito do contraditório. Por meio dele garante-se que ambas as partes de uma lide tenham as mesmas ferramentas e instrumentos para interferir na convicção do julgador buscando provar que suas alegações são procedentes, assim, tudo o que uma parte afirmar ou provar, a outra terá o direito de contraditar naquilo que, obviamente, lhe seja desfavorável, utilizando-se dos mesmos meios para tal desiderato.

Neste sentido encaminham-se as lições de MARINELA (2014, p. 1116), para quem o contraditório é intrínseco ao direito de defesa, de modo que possui duas bases: lógica e política. Sendo aquela a ideia básica de bilateralidade, isto é, garantir que ambas as partes possam interferir na convicção do julgador; e esta considera que ninguém pode ser julgado desconhecendo o processo ou sem poder manifestar-se sobre a acusação que lhe é imputada.

Ora, se há contraditório há necessariamente ao menos dois lados, vez que não haveria necessidade de colocar as partes em igual patamar processual caso houvesse apenas um lado na demanda, eis que o contraditório pressupõe a existência de litigantes, como prevê expressamente o texto constitucional.

Aliás, MARINELA (2014, p. 1116) afirma que o contraditório é a democracia materializada no processo, concluindo que para a aplicação deste princípio é:

[...] indispensável, a possibilidade de interferir no convencimento do julgador, a certeza da paridade inicial entre as partes, evitando impedir que a igualdade de direitos se transforme em desigualdade de fato por causa da inferioridade de cultura ou de meios econômicos entre os participantes. Com isso torna-se fundamental: a notificação dos atos processuais à parte interessada; a possibilidade de exame das provas constantes do processo; o direito de participar da construção da prova, além de apresentar defesa escrita [...].

Deste modo o contraditório exterioriza o princípio da isonomia, pois o julgador deverá necessariamente tratar as partes com o mesmo apreço jurídico, concedendo-lhes idênticas oportunidades de interferir no convencimento. Neste sentido JORGE (2015, p. 31) ensina que:

O contraditório é composto por dois elementos essenciais, informação e reação, que fazem surgir a chamada paridade de armas: a) informação, ou a notificação dos atos processuais à parte interessada, devendo à parte ser dada ciência da demanda e de todos os atos da parte contrária para que possa defender seus direitos; e b) reação, ou participação, englobando a possibilidade de exame das provas constantes do processo e o direito de assistir à inquirição de testemunhas, manifestando-se para a descoberta do direito e da verdade, bem como contrariando os atos que lhe foram desfavoráveis.

A paridade de armas referenciada, isto é, os dois elementos essenciais, é, de modo geral, o que MARINELA (2014, p. 1117) denomina “aspectos formal e substancial”, de sorte que o formal diz respeito ao direito de participar, de manifestar-se no processo quando tiver ciência de sua existência, ao passo que o aspecto substancial caracteriza-se pelo “poder de influência”, a garantia da possibilidade de alterar o convencimento do julgador.

A partir destas lições é possível elencar, não taxativamente, algumas consequências da incidência do contraditório sobre o processo judicial ou administrativo: a publicidade irrestrita⁵ em relação à parte, seja ela a investigada ou não; o direito, por vezes o dever, de a parte manifestar-se no processo; a garantia da possibilidade de interferir no convencimento do julgador por meio da atuação lícita das partes; a igualdade de ferramentas e instrumentos postos à disposição das partes.

3.2. Princípio da publicidade

O princípio da publicidade permeia toda a Administração Pública direta ou indireta. Conforme artigo 37 da Lei Maior: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Sendo o Ministério Público instituição pertencente à Administração Pública, embora não esteja hierarquizado dentre os três poderes da república⁶, sua atuação está vinculada a este princípio, de modo que o inquérito civil deve trazer em suas entranhas esta transparência esperada de toda a Administração.

⁵ Neste ponto, a publicidade irrestrita se dá em caso de incidência inequívoca do princípio do contraditório sobre processos judiciais ou administrativos. Acerca da publicidade no inquérito civil a tratativa é diversa, conforme tópico 3.2.2.

⁶ LENZA (2012, p. 1058): “O texto de 1988 consagrou a evolução do Ministério Público, separando-o dos Poderes e o alocando no capítulo que trata das funções essenciais à Justiça (Seção I, do Capítulo IV, do Título IV). Em verdadeira consagração, o MP foi elevado à posição de instituição permanente e desatrelado, de vez, da representação judicial da União, tanto é que, de maneira categórica e enérgica, o art. 129, IX, expressamente vedou a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, ficando essa atribuição nas mãos da advocacia pública.

É o que assevera MAZZILLI (2015, p. 185):

Assim, e com reforço no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição, como regra, o inquérito civil está sujeito ao princípio da publicidade; só por exceção é que se impõe sigilo no inquérito civil. De maneira correta, portanto, prevê o art. 26, VI, da Lei n. 8.625/93 que o Ministério Público dê publicidade aos procedimentos administrativos de sua competência, desde que sem caráter disciplinar, bem como dê publicidade às medidas por ele adotadas.

Destarte, é importante conceituar o princípio da publicidade, fomentando suas características e consequências quando da aplicabilidade ao inquérito civil.

3.2.1. Conceito e características do princípio da publicidade

A publicidade, afirma MAZZILLI (2015), elenca os princípios fundamentais da Administração Pública, somente podendo ser afastada em casos muito específicos, tais como segurança da sociedade e do Estado, ou em razão da proteção da privacidade do indivíduo. Tal princípio, aliás, por sua própria natureza, está intimamente ligado à necessidade de transparência da atuação da Administração Pública, decorrente de determinação constitucional.

MENDES (2012, p. 985/986) conceitua o princípio da publicidade afirmando que:

[...] está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

O inquérito civil está inserido em ambas as vertentes elencadas pelo Ministro Gilmar Mendes, haja vista que o caderno investigatório detém o dever de informar os cidadãos sobre a atuação pública, neste caso sobre a atuação ministerial, garantindo assim a transparência devida, mas também se submete ao dever de publicidade por mandamento do artigo 37 da Constituição, considerando que o Ministério Público é órgão da Administração Pública.

Tem-se, portanto, o dever do Estado de tornar sua atuação pública, garantindo-se o direito de todo cidadão de ter acesso às informações publicadas pelo Estado. É o que leciona LENZA (2012, p. 1616) ao afirmar que “o princípio da publicidade é ínsito ao Estado democrático de direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da

Administração Pública, direito da sociedade”.

MAZZILLI (2015, p. 186) aponta algumas consequências que decorrem da própria natureza do princípio da publicidade:

Ressalvados, pois, os casos em que a lei admita ou imponha o sigilo, fora daí qualquer interessado terá acesso às informações coligidas no inquérito civil, bem como terá direito à expedição de certidões. Ao fim das investigações – sempre ressalvadas as hipóteses de sigilo legal –, deve-se, também, dar ampla publicidade ao que nele foi apurado, inclusive para que os interessados possam arrazoar perante o colegiado competente, quando da revisão do arquivamento, ou propor diretamente a ação civil pública, na qualidade de legitimados natos e autônomos.

Como se vê, a publicidade, embora seja um princípio do Direito de patar constitucional (artigo 37, caput), não é plena, pois pode ser afastada mediante decretação de sigilo pelo presidente das investigações, nas formas e hipóteses legais, ou pela mitigação, temas a serem abordados em tópico específico a seguir.

3.2.2. Sigilo e mitigação do princípio da publicidade

Os princípios possuem elevada força normativa, sobrepondo-se, não raras vezes, sobre normas cogentes escritas, entretanto, ainda que imbuídos desta cogência, podem sofrer limitações, ou seja, podem ser mitigados, especialmente quando o embate se dá em face de outro princípio de maior importância e aplicabilidade.

Ocorre, neste caso, não o afastamento completo de uma norma por força de outra, mas o que se denomina “cedência recíproca”, vez que nenhuma das normas conflituosas serão completamente afastadas e sim harmonizadas, conforme leciona CAVALCANTE FILHO (2016, p. 11):

Nesses casos de conflito, não se pode estabelecer abstratamente qual o direito que deve prevalecer: apenas analisando o caso concreto é que será possível, com base no critério da proporcionalidade (cedência recíproca), definir qual direito deve prevalecer. Mesmo assim, deve-se buscar uma solução “de consenso”, que, com base na ponderação, dê a máxima efetividade possível aos dois direitos em conflito (não se deve sacrificar totalmente nenhum dos direitos em conflito).

No caso da publicidade, em especial sua relação com o inquérito civil, não é diferente, a regra é que ela deve ser observada em todos os momentos, entretanto algumas peculiaridades da natureza do procedimento ou dos envolvidos demandam que recaia sobre o feito o véu do sigilo, a fim de evitar danos às partes pela exposição gerada ou até mesmo para

assegurar a efetividade da atuação ministerial.

É o que leciona MAZZILLI (2015, p. 139) ao tratar da praxe procedimental do inquérito civil em relação à publicidade:

[...] seja no tocante à instauração, seja durante toda a instrução, em regra deve-se dar publicidade aos atos do inquérito civil. Com efeito, a publicidade é um dos princípios fundamentais comuns aos atos da Administração, e essa publicidade só pode ser elidida nos casos de sigilo imposto por lei ou por motivo de conveniência da investigação dos fatos. Em regra, portanto, não só os colegitimados à ação coletiva em regra devem ter acesso ao conteúdo do inquérito civil, como também e especialmente o próprio investigado.

Surge, pois, a necessidade de se estabelecer em quais situações o princípio da publicidade deve ser atenuado, levando-se em conta critérios legais próprios do inquérito civil ou, na ausência destes, critérios análogos utilizados em casos que guardem similitudes para com este procedimento, como sugere MACÊDO (2012):

Já que não há qualquer norteamento legal acerca da amplitude da admissão de tal princípio ao inquérito civil, o paralelo com o inquérito policial se tornou necessário e usual, aceitando-se, em consequência, a limitação da publicidade do inquérito civil, excepcionalmente, por aplicação analógica do art. 20 do CPP. Isso se dá devido ao fato de que uma publicidade ampla e irrestrita poderia gerar dois tipos de repercussão: a) inviabilizar a investigação; e b) expor excessivamente a intimidade dos investigados. Por isso, fala-se em uma publicidade mitigada no inquérito civil. (MACÊDO, 2012, p. 152).

Por esta linha de raciocínio cabe mencionar o disposto no artigo 20 do Código de Processo Penal que trata especificamente do inquérito policial: “a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.

Eis um caso de analogia perfeitamente aplicável entre o inquérito policial e o civil: o sigilo será observado quando for necessário para o deslinde do feito, uma vez que a publicização dos fatos e da respectiva investigação poderá alterar o estado das provas ou dificultar a colheita delas, prejudicando sobremaneira a conclusão verossímil da apuração; da mesma forma o sigilo incorrerá quando houver necessidade por interesse da sociedade, isto é, a exposição do caso poderá prejudicar a sociedade em vez de trazer-lhe benefícios.

Além disso, por mais que o princípio da publicidade não tenha sido abordado nas leis que disciplinam o inquérito civil, as normas infralegais elaboradas pelo Ministério Público, por outro lado, descrevem razoavelmente como e em quais casos poderá ser excepcionada a regra de publicidade sobre o procedimento administrativo em estudo.

A Resolução 23/2007, do CNMP, em seu artigo 7º e respectivo §4º, dispõe que:

Aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos atos, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada. [...]

§4º A restrição à publicidade deverá ser decretada em decisão motivada, para fins do interesse público, e poderá ser, conforme o caso, limitada a determinadas pessoas, provas, informações, dados, períodos ou fases, cessando quando extinta a causa que a motivou.

Em relação ao sigilo ser decretado nos casos “em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações”, é uma característica notoriamente pertencente ao inquérito policial que foi importada para o inquérito civil, cujo objetivo é o mesmo, ou seja, preservar a investigação do fato sob análise.

Por outro lado, a Resolução 23/2007-CNMP menciona “casos em que haja sigilo legal”, hipótese em que o sigilo não estará mais vinculado ao fato sob investigação, mas à mandamento legal para que determinadas pessoas, provas, dados dentre outros, não sejam expostas, tampouco haja publicidade em relação à sua qualificação.

A regra do §4º do artigo 7º da resolução do CNMP, que restringe o sigilo a “determinadas pessoas, provas, informações, dados, períodos ou fases”, é o que MACÊDO (2012, p. 153) denomina publicidade mitigada, ocasião em que a publicidade é limitada, não alcançando o público em geral, por vezes até mesmo o investigado, em situações pontuais, temporárias ou não, ou então em relação apenas a determinadas informações constantes do inquérito civil.

No mesmo sentido da Resolução 23/2007-CNMP, encontra-se a Resolução 15/2007 do Ministério Público de Mato Grosso do Sul ao tratar da publicidade, no artigo 30, dispondo o seguinte: “aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, hipótese em que a imposição do sigilo deve dar-se por despacho fundamentado”.

O dispositivo estadual colacionado nada mais é que uma fiel transcrição da Resolução 23/2007-CNMP, com a singela alteração de “deverá ser motivada” por “deve dar-se por despacho fundamentado”, conotando a ideia de que o membro do Ministério Público deve não apenas apontar os motivos, mas expor os fundamentos que sustentam a decretação do sigilo.

Por fim, com base nas normas emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, haverá afastamento da publicidade nos casos de sigilo legal como aqueles descritos no artigo 189 do Código de Processo Civil:

Art. 189. Os atos processuais são públicos, todavia tramitam em segredo de justiça os processos: I - em que o exija o interesse público ou social; II - que versem sobre

casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes; III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade; IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo.

Em casos tais, especialmente aqueles referidos nos incisos II e III do artigo 189 do CPC, haverá o afastamento do princípio da publicidade, pois envolvem matérias que por sua própria natureza são sigilosas, seja em virtude da qualidade das pessoas (crianças e adolescentes, por exemplo), seja pela situação que se apresenta (casamento, divórcio, etc.).

3.2.3. Acesso aos autos pelo investigado ou seu advogado

O acesso aos autos pelo investigado – ou seu advogado – era regulado pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de seu artigo 7º, inciso XIII, o qual assegurava ser direito do advogado “examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos”.

Entretanto, tal dispositivo tornou-se inócuo, vez que, com o advento da Lei 13.245 de 2016, o inciso XIV do mesmo artigo 7º, que antes tratava especificamente de repartição policial, passou a abranger qualquer instituição que conduza investigação, trazendo ainda mais direitos ao advogado do investigado, no seguinte teor:

São direitos do advogado: [...] examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital.

Claramente o dispositivo abrange o inquérito civil, considerando que menciona autos de “investigações de qualquer natureza” e “em qualquer instituição responsável por conduzir investigação”, portanto, sob a égide deste dispositivo, o acesso ao inquérito civil, ao menos pelo advogado do investigado – já que o Estatuto da OAB disciplina os direitos da classe, não de seus clientes –, é irrestrito, não havendo mais sigilo a ser alegado contra o causídico.

Ocorre, no entanto, que subsiste restrição ao acesso pelo advogado da parte sindicada ao inquérito civil, conforme previsão expressa do §11 do artigo 7º do Estatuto da OAB:

No caso previsto no inciso XIV, a autoridade competente poderá delimitar o acesso do advogado aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências.

Assim, o presidente do inquérito civil poderá impedir que o advogado do investigado tenha acesso apenas a elementos de provas que ainda não foram juntados aos autos, em virtude das diligências estarem em andamento, excetuando esta hipótese o acesso aos autos pelo advogado do investigado é irrestrito, de modo que a inobservância dos direitos do advogado estabelecidos no inciso XIV do artigo 7º do Estatuto da OAB gerará responsabilização criminal e funcional por abuso de autoridade daquele que impediu o acesso a fim de prejudicar o exercício da profissão do advogado, conforme determina o §12, do mesmo artigo.

3.3. Sujeição do inquérito civil ao princípio do contraditório

Após tratar do Ministério Público e traçar as principais características do inquérito civil, tecendo, por fim, breves explanações a respeito dos princípios do contraditório e da publicidade, surge então a necessidade de se verificar a efetiva incidência ou não do princípio do contraditório sobre o inquérito civil.

Como visto, o Ministério Público concebeu o inquérito civil não para ser um instrumento jurisdicional, porquanto não é de sua competência ser um órgão julgador, isto é, tomar decisões que possam afetar diretamente a vida dos indivíduos. Todavia, a criação do procedimento se deu a partir da necessidade de obter um meio oficial de reunir provas e diligenciar ordenadamente, a fim de formar convencimento não para decidir uma lide, mas para decidir sobre a viabilidade da proposição de uma demanda judicial, a formalização de um termo de ajustamento de conduta, ou outra de suas atribuições.

Visto que à época já existia o inquérito policial, a criação do procedimento ministerial ocorreu com profunda inspiração na figura existente, isto por conta das inúmeras semelhanças entre eles e dos motivos que fundamentam a existências de ambos os procedimentos: objetivam elucidar um fato que contém uma irregularidade, seja ela penal ou cível; não são necessários à propositura da demanda judicial correspondente, apenas fundamentá-la-ão, pois em seu bojo as provas foram colhidas; são inquisitórios, posto que seus presidentes atuam estritamente na apuração dos fatos, alheios à defesa de determinadas pessoas, haja vista que estão comprometidos com a apuração das irregularidades; entre muitas outras.

Tanto o inquérito civil quanto o inquérito policial são, como visto, procedimentos administrativos, considerando que para ser processo, leciona (JORGE, 2015, p. 98/99), deve haver obediência a uma sequência ordenada de atos a serem praticados, isto é, uma sequência lógica predefinida, direcionada a determinado fim comum, por outro lado no procedimento não há esta relação jurídica instrumental, tampouco há sequências pré-determinadas que possuam o condão de gerar nulidades caso não sejam observadas.

A este respeito, LEONEL (2002 apud MACÊDO, 2012, p. 135) complementa que:

Não se pode confundir procedimentos administrativos de cunho investigatório, dos quais não decorre diretamente qualquer sanção, ou a privação da liberdade ou de bens da pessoa investigada, com os processos administrativos propriamente ditos, em que há, em caráter direto, a possibilidade de aplicação de sanções de natureza administrativa.

Além disso, prossegue LEONEL (2002 apud MACÊDO, 2012), não há, no inquérito civil, partes litigantes, mas sim uma autoridade investigante, de um lado, e no outro o investigado, seja ele pessoa física ou jurídica, de modo que a mesma autoridade que investiga é quem poderá, ao final, propor uma demanda judicial em face do investigado.

Essas características apontadas – ordenação de atos, existência de partes e sanção aplicável – são específicas de processos, portanto não pode ser o inquérito civil definido como processo, mas como mero procedimento administrativo, cujo objetivo é pura e simplesmente reunir elementos para tomada de alguma providência ministerial que, por fim, não acarretará situação gravosa ao investigado aplicada diretamente pelo Ministério Público desconsiderando a vontade daquele⁷.

O fato de ser o inquérito civil procedimento e não processo administrativo já basta para afastar a incidência do contraditório, uma vez que o texto constitucional expressamente prevê o princípio do contraditório nos processos judiciais e administrativos, não havendo nenhum tratamento a respeito de procedimentos administrativos.

No entanto, outros pontos podem ser levantados para fundamentar a inaplicabilidade do princípio do contraditório ao inquérito civil, tais como a inquisitorialidade deste procedimento, apontada por MACÊDO (2012, p. 142/143) como herança recebida do inquérito policial.

⁷ Poderá ocorrer situação gravosa aplicada diretamente pelo Ministério Público, como, por exemplo, o pagamento de multa administrativa ou a recuperação de área ambientalmente degradada, mas em tais situações haverá a concordância do investigado, o qual poderá ser assistido por advogado, mediante a celebração de termo de ajustamento de conduta.

JORGE (2015, p. 50/51), acerca da característica de inquisitorialidade do inquérito policial, afirma que:

Caracteriza-se, assim, o sistema inquisitorial pela presença de uma autoridade (policial) que está ativamente envolvida na investigação dos fatos do caso, em oposição ao denominado sistema acusatório, onde o papel da autoridade (juiz) é basicamente a de um árbitro imparcial entre acusação e defesa.

Tal assertiva se refere ao inquérito policial, entretanto possui perfeita aplicação ao inquérito civil, substituindo-se a autoridade policial pelo membro do Ministério Público, cuja função é investigar o fato que se apresenta e, posteriormente, em havendo indícios que sustentem sua convicção, acionar judicialmente o investigado, conforme o caso, surgindo então o processo judicial com a presença obrigatória do contraditório, reproduzindo-se todas as provas colhidas no inquérito civil, caso haja esta necessidade.

Foi, inclusive, por considerar o inquérito policial – analogicamente o inquérito civil – uma fase inquisitória que o Supremo Tribunal Federal, já no ano de 1995, decidiu:

INQUÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. AFRONTA AO ARTIGO 5.-X E XII DA CF: INEXISTÊNCIA. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CONTRADITÓRIO. NÃO PREVALECE. I - A quebra do sigilo bancário não afronta o artigo 5.-X e XII da Constituição Federal (Precedente: PET.577). II - O princípio do contraditório não prevalece na fase inquisitória (HHCC 55.447 e 69.372; RE 136.239, inter alia). Agravo regimental não provido.

Sobre esta decisão do STF, MAZZILLI (2015, p. 200) fez o seguinte apontamento:

Como já decidiu o plenário do Supremo Tribunal Federal, tem o inquérito policial o caráter inquisitório por ser peça meramente informativa, unilateralmente conduzida com o único fito de habilitar o Ministério Público a instaurar a *persecutio criminis in judicio*; por isso, é inaplicável a garantia constitucional do contraditório ao procedimento investigatório que antecede a ação penal.

Conforme se depreende da ementa do julgado, a decisão foi tomada mencionando a fase inquisitória, na medida em que não há um juiz imparcial que preside o feito, mas apenas uma autoridade com função de investigar o caso, podendo, eventualmente, esta fase inquisitória materializada num procedimento administrativo, fundamentar a propositura de ação judicial pelo Ministério Público.

Acerca especificamente da natureza jurídica do inquérito civil, no julgamento do REsp n.º 644.994-MG, de relatoria do ministro João Otávio de Noronha, a segunda turma Superior

Tribunal de Justiça firmou entendimento de que “é procedimento informativo, destinado a formar a *opinio actio* do Ministério Público. Constitui meio destinado a colher provas e outros elementos de convicção, tendo natureza inquisitiva”.

O contraditório também não se aplica ao inquérito civil por conta de uma das características do próprio princípio, qual seja a bilateralidade. Observa-se que em casos que haja incidência do contraditório, há ao menos duas partes e um julgador imparcial que conduz o embate jurídico entre elas, garantindo que cada uma tenha as mesmas possibilidades de provar que seus argumentos são procedentes, a fim de que a demanda seja julgada em seu favor.

No caso do inquérito civil não há duas partes cujos interesses estão em choque, há o Ministério Público que, visando a um interesse social, objetiva esclarecer os fatos, apurando a conduta do investigado, inexistindo a participação de um julgador imparcial entre eles neste momento, afastando indubitavelmente a bilateralidade do contraditório e, conseqüentemente, sua incidência sobre o caderno cível investigatório.

A esse respeito, tratando do inquérito policial, JORGE (2015, p. 94) acrescenta que:

Também não se fazem presentes no inquérito policial os três elementos essenciais ao contraditório, quais sejam, notificação dos atos processuais à parte interessada, participação das partes a estes atos e paridade de armas. Numa simples análise de um concreto inquérito policial, já se permite concluir que nenhum destes elementos existe na fase investigativa, não se confundindo a presença de advogado com a notificação e participação a todos os atos policiais. Não há ciência bilateral dos atos e termos policiais e nem a possibilidade de contrariá-los.

Da mesma forma ocorre no inquérito civil, onde não há ciência da parte investigada sobre os atos do procedimento, tampouco participação dela a estes atos e, como já abordado, inexistente a paridade de armas, visto que a bilateralidade que a justificaria está ausente. Embora possa haver, na prática, notificação do investigado sobre a instauração do inquérito civil, ou ser oportunizado a ele apresentar defesa e provas, trata-se de mera liberalidade do presidente do procedimento.

Por fim, acerca da incidência do contraditório no inquérito civil, cabe mencionar parcela do voto da ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, que funcionou como relatora no julgamento do REsp n.º 476.660-MG:

A primeira indagação diz respeito à natureza jurídica do inquérito civil público. Segundo a doutrina, trata-se de um procedimento cujo objetivo é colher elementos de informações que dêem suporte ao Ministério Público para a propositura de uma ação civil pública ou coletiva. Nele não se decidem controvérsias, não há acusação

alguma e, por isso mesmo, não há contraditório nem defesa. Daí ser um mero procedimento e não um processo.

De acordo com o entendimento da ministra Eliana Calmon, acompanhado unanimemente pela segunda turma do STJ, o inquérito civil é aconselhável até mesmo como forma de controle do Ministério Público, além de que, por não ser pressuposto processual para que o órgão inicie a ação civil pública, torna claro seu objetivo de mero instrumento de colheita de provas, inexistindo nele, portanto, o princípio do contraditório.

Por outro lado, caso houvesse a incidência do princípio do contraditório sobre o inquérito civil, este tornar-se-ia basicamente um processo judicial, posto que haveria a necessidade de respeitar uma sequência lógica e garantir momentos oportunos para que a parte investigada se manifestasse, contrariando a utilidade máxima do procedimento ministerial que é a colheita de elementos probatórios.

A dificuldade que seria encontrada em realizar a colheita de provas sob a égide do contraditório neste momento pré-processual levaria o Ministério Público a uma tarefa extremamente árdua, já que não só teria interesse em apurar o ilícito, como também teria o dever de zelar pela garantia de que o investigado tudo poderia contraditar, sendo cientificado de cada ato realizado pelo Ministério Público (MACÊDO, 2012).

A partir desse garantismo exacerbado, enumera MAZZILLI (2015), o Ministério Público seria obrigado a deixar de exercer seu direito constitucional de instaurar o inquérito civil, vez que seria um instrumento complexo de ser realizado pela aplicação do contraditório, assim seria substituído pelo ajuizamento temerário de inúmeras ações civis públicas, já que tanto nelas quanto no inquérito civil haveria a incidência do contraditório, tornando-se mais eficiente, sob o ponto de vista ministerial, o ajuizamento da demanda, resguardando ao juiz togado a imparcialidade para garantir efetivamente o princípio do contraditório.

Ainda que a questão seja observada sob a ótica da Lei 13.245, de janeiro de 2016, não há como afirmar a subsunção do inquérito civil ao contraditório, pois a lei não busca alterar questões procedimentais ou processuais, mas apenas efetivar e alargar as prerrogativas do advogado. A garantia exposta no texto legal é do advogado exercer livremente a função e ter acesso ao caderno investigatório, o que não significa dizer que tal garantia seja suficiente para aplicação do contraditório no inquérito civil.

Aliás, equivocadamente o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) inseriu na justificativa do Projeto de Lei 6.705/2013 a afirmação de que “não há justiça no processo de investigação criminal sem que seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório ao

cidadão investigado, que pode ocorrer pela vista dos autos de todo o processado, bem como pela juntada de provas em seu favor”.

Tal assertiva não corresponde ao contraditório, caracterizado pela ciência e manifestação⁸, mas à publicidade aliada às prerrogativas do advogado na defesa de seu cliente, pois embora ele tenha acesso aos autos e possa oferecer razões ou até mesmo indicar provas que lhe favoreçam, não há, pela inaplicação do princípio do contraditório, obrigação de o Ministério Público considerar essas provas, tampouco atender a pedidos da defesa do investigado.

É o que MAZZILLI (2015, p. 202) aponta acerca da participação do investigado, afirmando que devem existir limites da intervenção do investigado no inquérito civil:

Os quais deverão ser cautelosa e discricionariamente fixados pelo presidente das investigações, sempre se tendo em conta não prejudicar a natureza e o escopo do procedimento. Por isso, p. ex., não tem o investigado o direito de exigir seja ouvida esta ou aquela testemunha, ou seja produzida tal ou qual prova pericial. A conveniência ou o cabimento de cada prova, requerida pelo interessado, serão avaliados discricionariamente pelo presidente do inquérito civil.

Portanto, é inaplicável ao inquérito civil o princípio do contraditório, mesmo considerando as alterações promovidas pela Lei 13.245/2016, visto que ela não altera a relação do procedimento com o referido princípio, mas apenas objetiva efetivamente garantir que o advogado tenha os instrumentos necessários para o desempenho de suas funções, no presente caso tais instrumentos são o acesso aos autos e a possibilidade de participação no interrogatório do investigado, podendo inclusive apresentar razões e quesitos, o que, todavia, não será necessariamente utilizado pelo Ministério Público.

Evidentemente que a presença do investigado e seu advogado no inquérito civil é recomendável, visto que poderão contribuir para a elucidação do fato ao prestar informações que sejam relevantes, ressalva-se, todavia, que as eventuais contribuições serão sopesadas pelo presidente do procedimento, conforme leciona MAZZILLI (2015, p. 164):

Embora não seja o inquérito civil procedimento contraditório, poderá ocorrer que seu presidente entenda, no caso concreto, ser conveniente ou até mesmo necessário ouvir o investigado ou facultar-lhe manifestação a respeito de ponto relevante na investigação. Nesse caso, poderá o investigado ou seu advogado ter acesso aos autos e peças dos autos, dentro dos limites que lhe sejam assinados pelo presidente do inquérito, respeitado o eventual sigilo das investigações, ou o sigilo de dados referentes a pessoa diversa do próprio investigado a quem se dá acesso aos autos.

⁸ Nas palavras de JORGE (2015) tais características teriam nomenclatura diversa, isto é, informação e reação.

Ademais, as provas colhidas no inquérito civil, por terem sido reunidas em investigação extrajudicial, prossegue MAZZILLI (2015), terão valor relativo, de modo que poderão ser reproduzidas e contrastadas em juízo, sob as garantias do contraditório, tornando-se evidente, uma vez mais, que o inquérito civil tem apenas o objetivo de fundamentar a propositura da demanda judicial, de modo a não acarretar prejuízo à defesa do investigado, muito pelo contrário, evitou-se, com o procedimento ministerial, o início de uma demanda judicial infundada.

Além disso, o inquérito civil, em muitos casos, sequer se transmuta numa ação judicial, uma vez que pode ocorrer a celebração de um termo de ajustamento de conduta – o qual porá fim ao procedimento – e promoverá a reparação do dano quando possível, ou sua compensação da maneira que o membro do Ministério Público entender conveniente ao interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa elaborada no primeiro capítulo deste trabalho objetivou analisar o Ministério Público, especificamente suas atribuições em defesa de direitos sociais, mas, acima de tudo, sua função, enquanto órgão estatal, na defesa da ordem jurídica, isto é, velar pelo estrito cumprimento das leis, princípios e normas que regem o Direito brasileiro.

Dentro deste contexto inferiu-se que o Ministério Público, um dos legitimados à propositura da ação civil pública (Lei 7.347/1985), para que pudesse propor a demanda adequada e fundamentadamente, necessitava de um instrumento informativo que organizasse a colheita de provas pré-processuais, por corolário surgiu o inquérito civil inspirado precipuamente no modelo inquisitivo do inquérito policial, cujas heranças permeiam intrinsecamente aquele procedimento.

Esta análise forneceu sustentação para, no segundo capítulo, abordar o inquérito civil em seus principais aspectos, especialmente ao delimitá-lo como procedimento administrativo, tema importante que fundamentou parte da abordagem principal deste trabalho, qual seja a incidência – ou não – do princípio do contraditório sobre o inquérito civil.

Além disso, foi realizado breve apanhado das legislações que tratam do inquérito civil, utilizando-se como ponto de partida a Constituição da República que o elencou dentre as funções institucionais do Ministério Público, chegando à Resolução 15/2007 do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, cuja abrangência alcança todo o Estado referido.

A partir desta estrutura analisada – Ministério Público e inquérito civil – foram examinados os princípios do contraditório e da publicidade, aquele enquanto garantia constitucional aos litigantes em geral, e este um direito do povo e dever do Estado, o qual garante transparência na atuação pública, efetivando o mandamento constitucional de que “todo poder emana do povo”.

O princípio da publicidade mostrou-se perfeitamente aplicável ao inquérito civil, seja por determinação constitucional ou legal, visto que garante o acesso ao procedimento tanto pelo investigado quanto por qualquer cidadão, todavia sofre limitação quando o caso concreto envolve matéria sigilosa, ressaltando-se que o sigilo não pode ser alegado em face do investigado quando dispuser a respeito dele apenas.

Por outro lado, o princípio do contraditório, assegurado em processos judiciais ou administrativos, não se aplica ao inquérito civil, posto que este não é processo administrativo, tampouco há nele litigantes, além de que a subsunção dele ao referido princípio geraria

consequências extremamente negativas para o deslinde do feito, uma vez que adiantaria garantias próprias do processo judicial a um procedimento meramente informativo, tornando-o inócuo a ponto de não mais ser usado pelo órgão que detém sua competência.

Em vez disso, muito mais ágil e efetivo para o Ministério Público seria propor as demandas judiciais imediatamente, deixando para o magistrado preservar as garantias do contraditório, atribuição que já lhe é inerente, entretanto geraria inúmeras demandas temerárias e prolongadas pela necessidade excessiva de produção de provas que poderiam ter sido colhidas no inquérito civil, sem o contraditório, posteriormente sopesadas em juízo, garantindo-se o direito do investigado contraditá-las neste momento.

Como visto no decorrer da pesquisa, há razões além de técnicas muito singelas para a inaplicabilidade do princípio do contraditório sobre o inquérito civil, haja vista que, por não ser ele processo, inexistindo acusados ou sanções a serem aplicadas, não há por enquanto do que se defender.

Por outro lado, as alterações que a Lei 13.245/2016 promoveu no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil também não foram suficientes para assegurar a incidência do princípio do contraditório ao inquérito civil, posto que assegurar ao advogado o acesso irrestrito aos autos da investigação e a possibilidade de participação no interrogatório ou depoimento, além de apresentar razões e quesitos, não são características específicas do contraditório, porém exemplos de participação do causídico na defesa de seu cliente.

Por esta razão tais alterações objetivaram, ao contrário do pretendido inicialmente pelo autor do projeto que se transformou na Lei 13.245/2016, promover a efetividade e alargamento das prerrogativas dos advogados, isto é, ela interfere no tratamento dado ao advogado em razão de sua profissão, o que não modifica a condição do inquérito civil em relação ao princípio do contraditório.

Sem dúvidas as alterações foram importantes conquistas para a classe, por vezes subjulgadas pelas autoridades que presidem investigações, em detrimento das possíveis contribuições que forneceriam à elucidação do fato, todavia não se pode confundir o fomento da participação do advogado com a aplicação do contraditório, sobretudo nesta fase meramente informativa e formadora de convicção sobre a possibilidade de propositura de demanda judicial.

O inquérito civil, numa visão singela, é como a labuta enfrentada pelo advogado ao ingressar com uma ação judicial, ele necessariamente deve colher as provas – ainda não judiciais – para demonstrar que o seu pedido tem fundamento. Com o Ministério Público não

é diferente, ocorre, no entanto, que, por ser um órgão público, sua atuação deve ser documentada, registrada e publicada, características reunidas no inquérito civil.

Neste sentido, mesmo considerando a Lei 13.245/2016, o princípio do contraditório não é aplicável ao inquérito civil, portanto não há garantia de que, neste momento pré-processual, o membro do Ministério Público deva, obrigatoriamente, valorar as razões e provas indicadas pelo investigado, o que não quer dizer, entretanto, que sua presença na investigação não seja perfeitamente aceita e importante para o *Parquet*.

Portanto, a participação do investigado, especialmente de seu advogado, deve ser incentivada, pois poderá contribuir em muito para a investigação, além de que as provas que forem colhidas em sua presença poderão ser mais valiosas quando o fato chegar a uma possível discussão em juízo.

É relevante, por fim, apontar que a participação do advogado merece cuidado legislativo ou, ao menos, normativo, visto que nenhuma legislação dispõe minimamente sobre a forma como se dará a participação do investigado e seu advogado no inquérito civil, de modo que, na prática, tais interferências – tidas como positivas em muitos dos casos – são reguladas exclusivamente pelo presidente da investigação, abrindo margem para eventuais abusos em face dos direitos do investigado ou mesmo do advogado.

Longe de ser esta uma vertente do princípio do contraditório, o que se buscaria, em verdade, é a efetividade do respeito às prerrogativas do advogado, bem como dos direitos do investigado, ao tempo em que se preserva o direito público e social de investigação de irregularidades que atentem contra a coletividade, haja vista que esclarecer oportunidades de participação no inquérito civil iria ao encontro das elevadas incumbências que a Constituição da República depositou sobre a instituição imprescindível do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fábio Roque; TÁVORA, Nestor. **Código de Processo Penal para concursos: doutrina, jurisprudência e questões de concursos**. 7ª Edição Rev. Ampl. e Atual. Salvador/BA. Jus Podivm, 2016.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito constitucional: Tomo II – Direito Constitucional Positivo**. 5ª Edição revista, ampliada e atualizada. Salvador/BA. Jus Podivm, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6.705**, de 05 de novembro de 2013, que altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176013&filena me=PL+6705/2013>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.

_____. **Lei 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. **Lei 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Lei 9.784/99**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.

_____. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. **Lei 13.245**, de 12 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13245.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Lei de 29 de novembro de 1832. **Código de Processo Criminal de Primeira Instância**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 476.660 – Minas Gerais. Relatora: Ministra Eliana Calmon. 20 de maio de 2003. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=408290&num_registro=200201518387&data=20030804&formato=PDF>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 644.994 – Minas Gerais. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. 17 fev. 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1661596&num_registro=200302154910&data=20050321&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental em Inquérito nº 897-5 – Distrito Federal. Relator: Ministro Francisco Rezek. 24 de março de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=378783>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Habeas Corpus nº 85.137 – Mato Grosso. Relator: Ministro Cezar Peluso. Informativo nº 402. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo402.htm#transcricao2>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução 23, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resoluao_23_alterada_143.1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. Reformulada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

JORGE, Estevão Luís Lemos. **O contraditório no inquérito policial à luz dos princípios constitucionais**. Campinas/SP: Millennium, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16ª Edição Rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **O Ministério Público e o Inquérito Civil: Aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte/MG: Arraes, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8ª Edição Rev., Ampl. E Atual. Niterói, RJ: Impetus, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007

_____. **O Inquérito Civil: Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4ª Edição Rev. Atual. E Ampl. São Paulo/SP: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição Rev. e Atual. São Paulo/SP: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30ª Edição Rev. e Atual. São Paulo/SP: Atlas, 2014.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito civil: autuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça**. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2001.

SANCHES, Eduardo Walmory. **A ilegalidade da prova obtida no inquérito civil: desrespeito ao Princípio do Contraditório. A responsabilidade do Representante do Ministério Público**. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2006.