

344 920.33 (81)

A natureza do inquérito civil, como atribuição constitucional do Ministério Público (*)

JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO

Procurador de Justiça - SP

Subtema: "Ministério Público: posição constitucional, autonomia, organização, atribuições, prerrogativas e vedações."

O inquérito civil instituído pela Lei nº 7.347/85 foi, agora, constitucionalizado. De fato, segundo o artigo 129, III, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público "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".

Note-se que quando prevê o inquérito civil, para, em seguida, tratar de valores essenciais para a sociedade, ligando aquele à proteção desses valores, a Constituição Federal deixa claro que o inquérito civil é um instrumento para aquele fim, mesmo porque quem quer os fins quer, explícita ou implicitamente, os meios.

Então, claro está que a Carta Federal confere ao Ministério Público um poder **investigatório** voltado para a apuração de lesões ou ameaças de lesões àqueles valores. Como todo poder, é um poder-dever e assim não pode deixar de ser exercido. Todavia, como é óbvio, em nome e na defesa desses mesmos valores, esse poder não deve transformar-se em instrumento de devassa, porém em instrumento para a investigação e a apuração de elementos e fatos necessários para a promoção de ação pública, civil ou penal, para a proteção do patrimônio público e social e de interesses difusos e coletivos.

No exercício desse poder-dever investigatório, o Ministério Público pode promover diligências, expedir notificações e efetuar requisições, com fulcro: a) no artigo 129, VI, da CF, pois, como se verá, o inquérito civil é um procedimento administrativo; b) nas dispo-

(*) Tese apresentada e aprovada por unanimidade no "Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Salvador - BA, de 1º a 4 de setembro de 1992.

sições da Lei Complementar nº 40/81, artigo 15; c) nas da Lei nº 7.347/85; e d) em outras leis especiais.

Como o artigo 129, III, da CF, não prevê o inquérito civil apenas para a propositura da ação civil pública, tanto que não fala em "promover o inquérito civil" para "a ação civil pública", nada impede que o inquérito civil seja instrumento para a colheita dos elementos de convicção, referidos no artigo 27 do CPP, para a propositura de ação penal.

Por outro lado, sendo um procedimento público, por estar previsto pela Constituição Federal e pela Lei, tudo que nele se apurar é **oficial**. Dessa forma, segundo colocação de Sérgio de Andréa Ferreira, em face da Lei Complementar nº 40/81, mas perfeitamente aplicável ao inquérito civil, "suas diligências têm validade e eficácia em juízo" (in "Ministério Público, Direito e Sociedade", ed. 1986, pág. 147).

Outrossim, o inquérito civil não está submetido às exigências do artigo 5º, LV, da Constituição Federal.

Essa norma constitucional dispõe que: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". Convém, de início, examinar o seu real conteúdo e significado.

Obviamente, no texto, "processo" não foi empregado com o mesmo significado de "procedimento". Não o foi porque a própria Constituição, que deve ser interpretada pelo método lógico-sistemático, emprega a terminologia "processo" para indicar o meio de apuração para a aplicação de pena ou sanção, na esfera administrativa ou judicial, como ocorre nos artigos 41, § 1º, 86, § 1º, II, e no próprio artigo 5º, LV; e "procedimento" quando a finalidade não é a aplicação de pena ou sanção, mas apenas a apuração de fatos, como ocorre, por exemplo, no artigo 129, VI.

Por isso, quando se trata de procedimento investigatório, sem objetivar, ainda, qualquer punição, não se pode pretender o contraditório e a ampla defesa. Como exemplo, pode-se citar o inquérito policial. No entanto, se o objetivo não mais é a apuração de fatos, mas sim a imposição de pena ou sanção, não mais se deve cogitar tecnicamente de procedimento e sim de processo, com plena aplicação, então, do artigo 5º, LV, da Carta.

Nessa trilha, confira-se comentário de Maria Sylvania Zanella Di Pietro assim exposto: "o princípio da ampla defesa (com o contraditório) é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva o **poder sancionatório** do Estado sobre pessoas físicas ou jurídicas" ("Direito Administrativo" - 1990 - Atlas - pág. 348, grifei). Do mesmo sentir, Ada Pellegrini Grinover, em trabalho publicado na RDA 183/9.

Comensurando-se as colocações acima, fácil é concluir que o inquérito civil, caracterizando atuação do poder investigatório do Ministério Público, tem a natureza de procedimento administrativo, mesmo porque não tem por finalidade aplicar qualquer punição ou sanção. Aliás, durante o seu desenrolar não há nem mesmo litigantes, na medida em que nele não se têm **participantes, partes** e muito menos **acusados**, constatações que obstam a possibilidade de o inquérito civil apresentar "litigantes", segundo a terminologia da Constituição Federal, no referido artigo 5º, LV. Bem por isso, Ada Pellegrini Grinover, no trabalho citado, reconhece que o "inquérito civil do MP" é "não-punitivo", não sujeito, portanto, às determinações da aludida norma constitucional (ob. citada, pág. 13).

E nem poderia ser diferente, uma vez que o Ministério Público jamais aplica, no inquérito civil, qualquer punição ou sanção, podendo, se for o caso, postular judicialmente uma ou outra, agora, como é curial, com a ampla defesa. Assim, é petição de princípio pretender que o Ministério Público observe o contraditório e a ampla defesa quando promove o inquérito civil.

Conclusões

Do exposto, apresento para consideração do duto plenário as seguintes conclusões:

1 - O artigo 129, III, da CF, ao prever a promoção do inquérito civil, como função institucional, outorga ao Ministério um poder-dever investigatório.

2 - O inquérito civil não pode ser transformado em instrumento de devassa.

3 - O inquérito civil pode apurar fatos para a propositura de ação civil pública ou de ação penal pública.

4 - O que for apurado no inquérito civil tem validade e eficácia em juízo.

5 - O inquérito civil não tem por finalidade a aplicação de sanção ou punição, apresentando assim natureza jurídica de procedimento.

6 - O inquérito civil não tem partes, participantes ou acusados; em consequência, não pode apresentar litigantes, na medida em que estes são partícipes que se antepõem no processo ou mesmo no procedimento.

7 - Não tendo natureza punitiva e não apresentando litigantes, o inquérito civil não está sujeito ao contraditório e à ampla defesa, exigidos pelo artigo 5º, LV, da CF.