

Escola Superior do Ministério Público de S. Paulo

*10º Curso de Especialização em
Interesses Difusos e Coletivos
– Mód. III – IC e ACP (2015)*

Hugo Nigro Mazzilli

Hoje...

→ **INQUÉRITO CIVIL**

→ **COMPROMISSO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA**



Slides

www.mazzilli.com.br

→ Notas breves...

→ Tb. Artigos...



Inquérito civil

→ a revolução no MP

- As leis davam atribuições ao MP
 - Ações
 - Intervenções
- Mas não lhe davam instrumentos para se preparar para agir / intervir

→ **daí o inquérito civil**



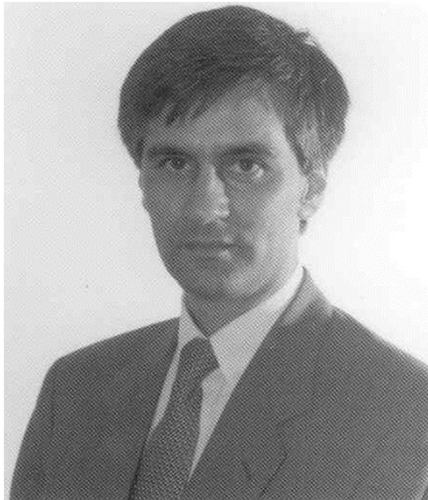
Origens do IC...

- **como o advogado se prepara para acionar**
- **o Ministério Público tb precisa se preparar:**
 - **na área criminal → tem o inquérito policial**
 - **e na área cível ? → antes de 1980: muito pouco**



Origens do IC ...

– década de 80 – 1^{as} idéias, LC 40/81, LACP



- **Camargo Ferraz / Milaré / Nelson Nery**
- **Embasamento legal : Lei 7.347/85 → CF**
- **À falta de regulam. federal: Res. 23/07 – CNMP**



Conceito de IC

- **Investigação administrativa prévia, presidida e arquivada pelo Ministério Público, destinada a colher elementos de convicção para embasar as atuações a seu cargo**
- **Questões:**
 - **processo ou procedimento ?**
 - **contraditório ?**
 - **função institucional ou instrumento ?**
 - **necessário ou dispensável ?**



Procedimentos análogos ao IC

- investigações preliminares
- procedimentos admin. preparatórios
 - LOEMP art. 106, § 1º; Res. n. 23/07 – CNMP, art. 2º, § 4º
 - sempre que necessário para formar seu convencimento
 - p/ esclarecimentos complementares e saber se é caso de Inq. Civil (90 dias, prorrog. 1 vez – Res. n. 23/07, art. 2º, § 6º)
- são “peças de informação”
 - Expressão de tradição no CPP (arts. 28, 46, 67)
 - Elementos de convicção para MP
 - Tratamento comum: LACP – arts. 8º e 9º; Súm. 12 - CSMP



Objeto penal?

Polícia civil → investigar crimes de ação pública na sua materialidade e autoria, para servir de base à denúncia;

Polícia judiciária → cumprir decisões judiciais (mandado de prisão, requisições)

- **O papel investigatório da polícia é instrumental**
- **Há casos em que ela não se desincumbe a contento: crimes de policiais (ex.: *Esquadrão da Morte*) e crimes de autoridades (que as comandam, designando e removendo seus agentes livremente)**



Polícia não tem exclusividade investigatória

- ▶ CF, art. 144, IV: cabe à polícia federal “exercer, com exclusividade, a polícia judiciária da União” → exclusividade só em matéria judiciária e em relação à polícia *estadual*
- ▶ CPIs, IPMs (ADIn MC 1.494), TCU, correições judiciais, processos disciplinares, proc. administrativos (tributários etc.), investigações de crimes eleitorais (Inq. 593-2 STF)
- ▶ inúmeros ilícitos civis tb. são penais (meio ambiente, consumidor, improb. administrativa, ECA, idosos)
- ▶ A teoria dos poderes implícitos - se o inquérito é instrumental – o Ministério Público como titular da APP deve dispor dos meios...
- ▶ Caso contrário, a Polícia é que seria titular da ação penal...



Cabe, pois, investigação criminal pelo MP

- **p. ex., danos ambientais, improbidade administrativa**
 - aspectos cíveis e penais
- **não como rotina, mas para casos excepcionais**
 - crimes de governantes
 - crimes de policiais
 - organizações criminosas
- **Objeções**
 - Se há falta de independência / autonomia da Polícia
 - a alegada falta de autonomia / independência do MP – o PGJ
 - ainda assim... – mandato , autonomias, independência funcional, promotor natural...
- **Posição do Congresso: PEC 37 (2013)**



Valor do IC

- valor da prova indiciária
- embasar pedidos de cautelares / liminares
- valor subsidiário em juízo (reforço)
 - REsp 476.660-STJ (acolhendo nossa posição)
 - investigação pública, de caráter oficial
 - valor relativo (como inq. policial)
- ∴ nulidades no inquérito civil são relativas
 - ✓ Princípio da incolumidade do separável
- Entretanto, pode haver a contaminação
 - ✓ A teoria dos *fruits of the poisonous tree*



Efeitos da instauração – I

- 1. publicidade – veremos logo mais adiante**
- 2. prática de atos administrativos executórios**
(notificações, requisições, condução coercitiva, atos de instrução)
- 3. óbice à decadência (CDC, art. 26, § 2º, III)**
- 4. eficácia em juízo (relativa)**
- 5. necessidade de encerramento oficial e formal**



Efeitos da instauração – II

6. posição das testemunhas

- **Existe o dever de dizer a verdade?**
 - não existe o dever de autoacusação em nosso Direito
 - o problema do crime do art. 342 CP? (falso testemunho)
 - a alter. art. 339 CP – Lei n. 10.028, 19-10-00 (denúncia caluniosa)

7. posição do indiciado

- a questão da autoacusação (resposta a perguntas)
- os direitos do indiciado (oitiva, comparecimento, advog.)
- o papel do advogado → exame mais adiante



2^a. Fase: Instrução — I

- coleta de quaisquer provas**
- semelhanças com o IP / processos admin.**
- questões especiais:**
 - 1. escuta telefônica (autorização judicial) CF 5º, XII**
 - 2. busca domiciliar (determinação judicial) CF 5º, XI**
 - 3. a questão do sigilo bancário ou fiscal etc.**
 - discussão - Arts. 3º e 4º LC 105/01**
 - LOMPU, art. 8º, § 2º; LONMP, art. 28, § 2º**
 - Pelo menos em matéria de dinheiros públicos (STF - MS 21.729-DF)**



Instrução — II

- **perícias (o problema do custeio)**
- **vistorias e inspeções / pessoais ou não**
LOMPU, art. 8º, V; LONMP, art. 26, I, c
- **notificações / comparecimento e condução coercitiva (*habeas-corpus*)**
- **requisições: a qualquer autoridade / entidade**
 - se surgirem controvérsias → papel judicial
 - crime pelo desatendimento (art. 10 LACP – doloso – “dados técnicos indispensáveis”)



Publicidade no IC

1. o princípio da publicidade na Administração (CF , 37)
2. regra geral X exceção
 - salvo sigilo legal ou por conveniência da instrução
3. as matérias sigilosas:
 - a) o sigilo objetivo (v.g., segurança nacional)
 - b) o sigilo subjetivo (v.g., médico)
 - a conveniência da investigação (20 CPP)
 - a privacidade do investigado
 - abusos e as propostas de “Lei da Mordaça”
4. a questão do sigilo bancário ou fiscal
 - a LC 105/01; os dinheiros públicos (MS 21.729-DF)



O Advogado e o IC

1. há contraditório?

- a conveniência de ouvir o investigado / c/ advogado

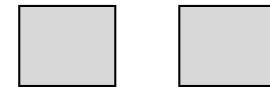
2. qual o papel do advogado?

- os colegitimados (a associação civil)
- o indiciado ou investigado
- os lesados individuais
- as testemunhas

3. acesso aos autos, salvo sigilo

- **controvérsias**
- **Súm. Vinc. 14-STF** - É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

4. estratégia



3ª. Fase: arquivamento (1 ano...)

– arquivamento expresso (normal)

– arquivamento implícito ← erro técnico !

a) Mais de um fato

b) Mais de um indiciado

} fundamentação !

– quem faz o controle ?

a) Nos Estados → CSMP

b) No MP União → Câmara de Coord. e Rev.

1. Homologação do arquivamento do IC

2. conversão em diligência

3. determinação de propositura de ACP

4. desmembramento das investigações



Efeitos do arquivamento do Inquérito Civil

- **retomada do curso da decadência** (art. 26, § 2º, III, CDC)
- **posição dos colegitimados**
- **posição dos lesados**
- **posição do Ministério Público** (art. 111 LOEMP)



Controle de legalidade no IC

1 - Pelo próprio MP:

- a) recursos → LOEMP – arts. 107-8; Res. 23/07, art. 5º, § 1º
- b) arquivamento → revisão pelo CSMP / ou Câm. Coord. e Rev.

2 - Pelo Poder Judiciário:

- a) mandado de segurança (competência, desvio de poder etc.)
- b) *habeas-corpus* (condução coercitiva / invest. p/ fins penais)
 - competência → TJ (CE, 74, I, II e IV: *habeas-corpus* e mandado de segurança X autoridades sujeitas diretamente à sua jurisdição)
- c) propositura de ação → controle judicial

3 - Pelo CNMP:

- a) Resolução n. 13/06 – investigações criminais do Ministério Público
- b) Resolução n. 23/07 – inquéritos civis



Crítica ao instrumento (IC)

- **Necessidade de uso adequado**
 - Não é panacéia
 - Respeitar limites; discricionariiedade do administrador
 - Bastante técnica
- **Cautelas**
 - Respeito à privacidade do investigado
 - Posição dos tribunais
 - Reação dos governantes / políticos



Conclusão

- O poder de investigação, por um órgão independente e autônomo, é pressuposto necessário para um efetivo estado democrático de Direito
- O IC é um poderoso instrumento investigatório, a cargo do Ministério Público, destinado a servir de instrumento para que ele, de forma responsável, colha os elementos preparatórios para as atuações a seu cargo



Compromissos de ajustamento

A possibilidade de transigir:

- ✱ **Transigir é poder dispor**
- ✱ **Os legitimados ativos da ACP não podem dispor do conteúdo material da lide**
- ✱ **O primeiro caso concreto**
 - “passarinhada do Embu” (1984)
- ✱ **Assim → aspectos de conveniência prática...**
(semelhanças e diferenças com a transação na área penal...)



Portanto, LACP, CDC e Lei 12.846/13 fizeram concessões:

- ✱ criação do compromisso de ajustamento de conduta
- ✱ só os órgãos públicos legitimados podem tomá-lo
- ✱ para que o causador do dano possa adequar sua conduta (obrigação de fazer ou não fazer) às exigências legais
- ✱ sob cominações
- ✱ título executivo extrajudicial
 - ✱ obrigação de fazer
- ✱ ampliação de objeto: pagar quantia certa ?
- ✱ Reduz sanções administrativas / multa
- ✱ Não obsta à responsabilidade civil

≠ Lei 12.846/13 (resp. pess. juríd.): acordos de leniência

respons. pessoa jurídica: acordos de leniência (reduz sanções administrativas / multa /
Não obsta à responsabilidade civil)



Quem toma o compromisso?

1. quem pode : órgãos públicos legitimados (MP, U/E/M/DF, outros órgãos públicos – Procons)
2. quem não pode : associações civis, fundações priv.
3. discussão : autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista
 - a) não qd. explorem a atividade econômica em condições equivalentes às da atividade empresarial;
 - b) sim quando prestam serviços públicos (autarq., fund. públ.)

ATENÇÃO: instrumento não privativo do MP



Questões sobre o TAC:

- ✱ **terminologia** (Aurélio... - compr. compra e venda). O certo:
compromitente – quem promete
compromissário – o órgão público não promete...
- ✱ **quando começa a eficácia?**
art. 112, parágrafo único, LOEMP (homol. archiv. IC...)
- ✱ **e se houver discordância dos colegitimados?**
- ✱ **é preciso fazer homologação do TAC pelo CSMP ?**
- ✱ **efeitos: alcance da garantia (máxima ou mínima ?)**
- ✱ **cumprimento**
- ✱ **acompanhamento – comunic. ao CSMP**
- ✱ **rescisão - voluntariamente ou contenciosamente, pelos defeitos dos negócios jurídicos (erro, dolo, coação, fraude - art. 849 CC), por ação anulatória (art. 486 CPC)**



Características do título:

1. termo de ajustamento de conduta (TAC)

→ obrigação certa (existência) e determinada (objeto)

→ sanção pecuniária (cominatória, não compensatória)

2. a ampliação do objeto (adeq. conduta + replantar + pagar)

3. dispensa testemunhas instrumentárias

4. gera título executivo extrajudicial (anulável pelos vícios do ato jurídico em geral)

5. dispensa homologação judicial, salvo se tomado em juízo e a homologação se destinar a extinguir o processo

6. não tem natureza contratual

▶ não é um contrato (não há poder de disposição)

▶ é declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular

▶ ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público)



Efeitos do compromisso

- início da eficácia

O art. 112 da LOEMP (homol. arquivamento do IC)

Na verdade → depende do disposto no próprio termo

- limitação de responsabilidade?

garantia mínima

posição dos colegitimados / lesados (discordância)

posição do próprio tomador do compromisso

- natureza de título executivo

certa quanto à existência

determinada quanto ao objeto



Vedações

- 1. Não há poder de dispor**
- 2. Não pode importar renúncia ou verdadeira transação**
- 3. É ineficaz se estabelecer limites (garantia mínima)**
- 4. Não pode vedar acesso à jurisdição (indiv. ou colet.)**
- 5. Não cabe para renúncia ou dispensa de direitos cf. art. 17, § 1º, da L 8.429/92 (Lei de Improb. Adm.)**



www.mazzilli.com.br

