

**PUC — Curso de Especialização em Direito Ambiental
e Gestão Estratégica da Sustentabilidade
Módulo “Políticas urbano-ambientais
e tutelas administrativa e judicial do meio ambiente”**

*Inquérito Civil e a defesa dos
interesses difusos em juízo:
aspectos relevantes e controvertidos*

Hugo Nigro Mazzilli (2021)

Esta apresentação

www.mazzilli.com.br

→ Notas breves...

→ Artigos...



Inquérito civil

→ a **revolução** no MP

- Até década de 1980, diversas leis davam atribuições ao Ministério Público
 - **Ações**
 - **Intervenções**
 - Mas não lhe disciplinavam um **instrumento** para se preparar para agir / intervir
- **daí a importância prática ⇒...**



A investigação prévia

- Não só colher elementos para ACP
- Tb. a investigação serve para preparar acordos
 - A autocomposição coletiva: encurta caminho
 - O que se quer é *segurança jurídica*
- Acordos são preferíveis às ações judiciais
 - Por mais que estas sejam bem propostas
 - Ações judiciais podem levar décadas / aleatórias

Pressupostos dos acordos:

- Prévia investigação p/ evitar acordos precipitados
- avaliação dos danos / complexidade

Quais as origens do IC ?

O IC – revolução no Ministério Público

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



Precursor do IC...

José Fernando da Silva Lopes

(Ourinhos, 1980)



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**



Para tanto...

→ O poder investigatório

- para tornar efetivo o poder de fiscalizar, de agir ou de intervir do Ministério Público → **poder de investigar**
- precisa ser exercido diretamente, para ser eficaz
- por organismo dotado de autonomia / independência
- o que a Polícia não tem, como órgão do Poder Executivo



MP: apto para isso

■ Ministério Público na CF 88

✦ Ultrapassou seu papel tradicional (combate ao crime // representação da Fazenda)

✦ alcançou garantias de Poder, autonomias, funções

- privatividade APP

- base constitucional para a ACP / IC

- *ombudsman*

- defesa do meio ambiente, consumidor, probidade adm. etc.

■ O crescimento mais notável – poder investigatório

investigações pré-processuais – repercussão penal



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 ?
 - princípios constitucionais (art. 37)
 - função institucional ou instrumento ?
 - necessário ou dispensável ?



Procedimentos análogos

– **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)

– **Todos: “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

a) Objeto originário:

- Colher elementos de convicção p/ embasar ACP
(objeto = LACP etc.)

b) Extensão de objeto:

- Qq atribuição a seu cargo
 - compromisso de ajustamento (TAC)
 - audiências públicas
 - expedição de recomendações
 - outras atuações a seu cargo

– E fins penais ?



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)

- Ora, 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 de polícia judiciária 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 ⇒ como 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...
- ▶ Projeto CPP (PL 8045/10): papel acessório do Ministério Público...



Enfim, o MP pode fazer investigações para fins penais

- **PEC 37/11*** – movimentos sociais (jun. 2013); rejeitada – 430 votos contrários
- **CF** fornece embasamento (“procedimentos a seu cargo”)
- **Corolário da privatividade** → acesso direto à investigação criminal
 - LONMP, LOMPU; art. 74, VI, Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso)
- **STF Pleno** → pode ser usado p/ fins penais (**RepGeraIRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v.**); condução coercitiva (limites nas ADPF ns. 395 e 444)
- **CNMP** – procedimento investigatório criminal (PIC) – Res. 181/17.
- **Não como rotina** – crimes de autoridades, políticos, grandes empresários



Valor do IC

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



Instauração e efeitos – I

1. publicidade – veremos logo mais adiante
2. prática de atos administrativos executórios
(notificações, requisições, atos de instrução, condução coercitiva exceto p/ interrogatório – ADPF 395 e 444)
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)
 - o 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

8. prova emprestada

- jurisprudência: mesmas partes, contraditório, identidade do fato probando
- CPC, art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.



2ª. Fase: Instrução — I

- coleta de quaisquer provas admissíveis
- 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.**
(mais adiante)



Instrução — II

- perícias
- vistorias e inspeções / pessoais ou não
LOMPU, art. 8º, V; LONMP, art. 26, I, c
- notificações / comparecimento e condução coercitiva exceto p/ interr. ADPF 395 e 444 (*habeas-corpus*)
- requisições: a qualquer autoridade / entidade
 - se surgirem controvérsias → papel judicial
 - crime pelo desatendimento (art. 10 LACP – doloso – “dados técnicos indispensáveis” – consumação diferida)



Instrução — III

Prazo de encerramento

– procedimento preparatório:

– **90 dias**, prorrogável por igual prazo uma única vez (art. 2º, § 5º, Res. 23/07-CNMP)

– inquérito civil:

– **um ano**, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências (art. 9º Res. 23/07)



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 (CPP, 20)

→ acesso do advogado (analogia à Súm. Vinc. 14-STF)...

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 ⇒ as propostas de “Lei da Mordaca”

4. a questão do sigilo bancário ou fiscal

– a LC 105/01 (arts. 3º e 4º);

– LOMPU, art. 8º, § 2º; LONMP, art. 28, § 2º

– dinheiros públicos (MS 21.729-STF)

– Sigilo não é absoluto; não pode inviabilizar funções constitucionais dos Tribunais de Contas e do MP (MS 33.340-STF 2015)

5. Res. 23/07 – CNMP

art. 7º - disciplina como se fará a publicidade dos atos do IC



3ª. Fase: arquivamento

– arquivamento expresso (normal)

– arquivamento implícito

a) Mais de um fato

b) Mais de um indiciado

← erro técnico !
fundamentação !

– quem faz o controle ?

a) Nos Estados → CSMP

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



Controle do arquivamento

- **Alternativas que o CSMP/Câmara têm:**
 1. homologação do arquivamento do IC
 2. conversão em diligência
 3. determinação de propositura de ACP
 4. desmembramento das investigações

- **A tramitação do IC no CSMP / Câmara Coord. Rev.**
 - regimento interno
 - entrada dos autos / distribuição / aviso *DOe* / turmas ou pleno / sustentação oral / julgamento / a designação



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**
 - “fato novo” ou “prova nova” – art. 111 LOEMP
 - art. 12 Res. 23/07-CNMP: novas provas ou fato novo relevante – prazo de um ano; passado o prazo, não é reabertura, mas instauração de novo IC (aproveita provas)



Conflito de atribuições no IC

- **No mesmo ramo do Ministério Público:**
 - cf. a respectiva LOMP
 - Em SP: PGJ
- **Ramos diferentes**
 - STF hesita:
 - conflito federativo – próprio STF
 - PGR
 - mais recentemente: CNMP (Pet 4.891-DF, Pleno)



O Advogado e o IC - I

1. Há contraditório?

- a conveniência / dever 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.
- Art. 6º, § 11, Res. 23/07-CNMP (redação de 2017).



O Advogado e o IC - II

4. A “investigação defensiva”

- Até certo ponto é natural
 - Colher documentos, informações
 - Peritos, detetives
- Provimento 11/2018-OAB
- Projeto CPP: arts. 13, 44-9
 - Não há controle algum
 - Intimação de vítimas e testemunhas...
 - Contraditório?...

5. Questão de estratégia...



Controle de legalidade no IC

1 - Pelo próprio MP:

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

2 - Pelo Poder Judiciário:

- a) mandado de segurança (competência, desvio de poder etc.)
- b) *habeas-corpus* (invest. p/ fins penais / cond. coercitiva exceto p/ interr. – ADPF 395 e 444)
 - 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:

Regulamentação e fiscalização da atividade funcional

- a) Resolução n. 181/17 – PIC (investigações criminais do MP)
- b) Resolução n. 23/07 – inquéritos civis



Nulidades no IC

- não contaminam a ação civil pública
- princípio da *incolumidade do separável*
 - salvo os *fruits of the poisonous tree*



Recursos

- Não foram previstos na LACP / CDC
- Previsão na **LOEMP-SP** e **Res. 23/07 CNMP**:
 1. **x não-instauração (10 dias): art. 107, § 1º; 5º, § 1º**
sobem os autos (autor da representação)
 2. **x instauração (5 dias): art. 108, § 1º**
efeito suspensivo (ciência do interessado)
- **Controvérsias**
Harmonia do Direito federal (Nelson Nery)



Crítica ao instrumento (IC)

- **Necessidade de uso adequado**
 - Não é panaceia
 - Respeitar limites; discricionariedade do administrador
 - Importância: bastante técnica
- **Cautelas**
 - Respeito à privacidade do investigado
 - Posição dos tribunais
 - Reação dos governantes / políticos / empresários...



A conveniência de uma regulamentação federal...

- Falta melhor regulamentação legislativa
 - LACP arts. 8º e 9º
 - Res. 23/07 – CNMP
- Regras de instauração / instrução / controle (recursos, arquivamentos)
- Falso testemunho x denun. caluniosa - (cf. arts. 342 x 339 CP)
- Situação atual
 - Projetos em andamento no Congresso:
 - PL 4778/20 (Marcos Pereira) – omissa a respeito do IC
 - PL 4441-20 (Paulo Teixeira)



Conclusão sobre o IC:

- 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



**A DEFESA
DOS INTERESSES DIFUSOS
EM JUÍZO**

Origens da tutela coletiva

- Nosso Direito – mais voltado à tutela estatal ou individual
- Década de 1970 – Europa (Cappelletti etc.)
 - Peculiaridades



Peculiaridades do processo coletivo:

1. ≠ processo civil tradicional

1. conflituosidade de grupos

2. legitimação para agir

3. coisa julgada → solução coletiva (RE n. 1.101.937)

4. destinação da indenização

2. Garantia de acesso à Justiça

3. Importância crescente forense



Surgiu a necessidade de uma tutela diferenciada

- Para definir quem são os legitimados para a defesa de grupos
- Para estender a coisa julgada além dos limites das partes formais do processo
- Para harmonizar a tutela coletiva e a individual
- Para possibilitar a execução coletiva ou individual, conforme o caso



Origens da LACP

- 1983: Projeto da Ada, Dinamarco, Kazuo e Waldemar Mariz
- 1984: tese de Camargo Ferraz, Nery e Milaré – Congresso de Ministério Público
- 1985: aprovação da LACP

(Projeto quase vetado...)

ACP

- Será matéria de aulas específicas
- Darei hoje apenas parte conceitual dos interesses transindividuais



As espécies de Interesses transindividuais

(interesses coletivos *lato sensu*)

☀ DIFUSOS

☀ COLETIVOS (s.s.)

☀ INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS



Para distingui-los, tomamos
2 características básicas:

a) Grupos determináveis ou não

b) Interesses divisíveis ou não



Interesses transindividuais

- **DIFUSOS**: objeto indivisível, grupo indeterminável
 - Ex.: moradores de uma região (meio ambiente)
- **COLETIVOS**: objeto indivisível, grupo determinável
 - Ex.: contrato de adesão (cláusula abusiva)
- **IND. HOMOG.**: objeto divisível, grupo determinável
 - Ex.: produto em série com defeito



Questões práticas para discussão

- 1ª: cabimento de IC
 - Caso recente (caso da mega-sena)...

Caso da mega-sena: cabe IC ?

Fólia de S. Paulo, 04-05-2021

Supostos ganhadores da Mega da Virada acionam Ministério Público

SÃO PAULO | AGORA Ao menos seis pessoas entraram com representação no MPF-SP (Ministério Público Federal em São Paulo) alegando serem os verdadeiros ganhadores ou se apresentando como advogados de supostos vencedores do prêmio perdido da Mega-Sena da Virada. Os pedidos, porém, foram negados.

Os supostos ganhadores ou seus advogados acionaram o MPF de forma individual, solicitando medidas para que a Caixa identificasse o vencedor da aposta e entrasse em contato com ele ou seus herdeiros. A Procuradoria negou, sob argumento de que essas não seriam ações coletivas.

Em uma das justificativas, o procurador Roberto Antonio Dassie Diana destacou que não está nas atribuições do órgão identificar o ganhador da aposta milionária.

“Carece o Ministério Públi-

co Federal de legitimidade para buscar em benefício do ganhador o prêmio referente ao concurso. Falta fundamento para a instauração de procedimento preparatório e/ou inquérito civil público”, escreveu.

Apesar de federal, assim como a Caixa Econômica (que recebe as apostas da Mega e paga os vencedores), o MPF diz que só analisa direitos coletivos e com repercussão social.

No documento, o órgão não aponta se algum suposto ganhador é o verdadeiro vencedor ou não. “A pessoa lesada deve buscar a tutela jurisdicional por meio de advogado ou da Defensoria Pública.”

Na última Mega da Virada, houve dois ganhadores. Uma aposta de Aracaju e outra feita pela internet tinham direito, cada uma, a R\$ 162.625.108,22; contudo, um dos vencedores não apareceu no prazo de 90 dias e perdeu a bolada.

Outras questões práticas para discussão

- **Contraditório no inquérito civil:** exigência legal, jurisprudencial ou mera questão de oportunidade e conveniência?
- Quais os **mecanismos de controle** do inquérito civil (questão de competência, atos ilegais, excesso de prazo etc.)?
- **Objeto** do inquérito civil: pode incluir matéria penal?
- Quem resolve o **conflito de atribuições** no inquérito civil?

Material indicado para leitura

- Artigo: Inquérito civil: pontos controvertidos
<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/iccontr21.pdf>
- Outros artigos sobre IC e ACP
<http://www.mazzilli.com.br/menus/artigos.html>
- Livro “A defesa dos interesses difusos em juízo”, 32^a ed., Juspodivm, 2021
- Livro “O inquérito civil”, 4^a ed., Saraiva, 2015

www.mazzilli.com.br