

# INQUÉRITO CIVIL E PEÇAS DE INFORMAÇÃO

- *origens e conceito*
- *objeto, fases e valor*
- *controle de legalidade*

**Hugo Nigro Mazzilli**

*Slides...*

**[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)**

→ Notas breves...



# Inquérito civil

## → a revolução no MP

- As diversas leis davam atribuições ao Ministério Público
    - Ações
    - Intervenções
  - Mas não lhe davam **instrumentos** para se preparar para agir / intervir
- **daí o inquérito civil**



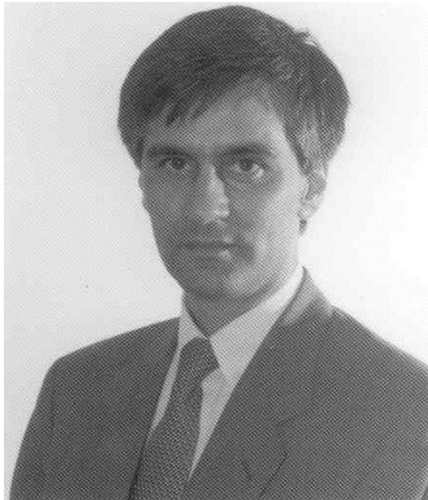
# Quais as origens do IC ?

- 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<sup>as</sup> 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**



# O poder de investigação do Ministério Público

→ grandes controvérsias (PEC 37,  
**PL 5.776/13**)

- compatibilidade c/ estado democrático de Direito
- fiscalização dos órgãos do Estado
- zelo p/ respeito a direitos e garantias ind. / col.
- garantia de acesso à Justiça



# Quais os instrumentos?

- ADIn, representações – para controle do Poder
- ACP, APP – direitos da minorias, direitos e garantias individuais, liberdade, igualdade e dignidade das pessoas, direitos difusos e coletivos
- controle do processo eleitoral – legitimidade das decisões da maioria do povo (processo legislativo etc., sistema eleitoral, eleições),
- atuação pelo efetivo acesso às condições básicas de vida (alimentação, educação, saúde, trabalho, justiça)



Para tanto...

## → O poder investigatório

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



# A necessidade de investigar

- Leis davam atribuições ao MP
- Mas não lhe davam instrumentos diretos e efetivos para se preparar para agir
  - Poucas leis lhe davam instrumentos, como requisições, notificações etc. (CPP, LC 40/81)
- Foi a LACP → criou o inquérito civil
- Passou a poder preparar-se melhor para agir



# 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 Inquérito Civil

- **sindicâncias**
- **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)**



# Todos → Peças de informação

- O que 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

## 1. objeto principal:

- colher elementos de convicção p/ embasar ACP (objeto = LACP etc.)
- extensão do objeto → qq atribuição a s/ cargo

## 2. objetos paralelos:

- compromisso de ajustamento (TAC)
- audiências públicas / exped. recomendações
- fins penais ?



# O MP pode fazer investigações para fins penais ?

- **PEC 37/11** – “emenda da impunidade” (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)
  - A controvérsia / 2ª. Turma STF no HC 81.326-DF, rel. Jobim e Gilmar (não pode); Pleno: HC 83.157-MT Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Carlos Velloso e Sepúlveda (Marco Aurélio e Ellen x) – MP pode tomar depoimentos; RHC 82.865-GO ECA, 201 VII, pode depoimentos (*Informativo STF, 325*)
  - HC 84.367-RJ – rel. Carlos Brito – IC p/ embasar denúncia (1ª T., 04)
  - RE 464.893-GO – rel. Joaquim, Inf STF, 507, IC p/ embasar denún. (2ª T. 08)
  - RE 535.478-SC – rel. Ellen, poderes implícitos, qdo haja razão (2ª T., 08)
  - HC 91.661-PE – rel. Ellen, previsão constitucional; pode investigar especialmente em caso de crimes de policiais (2ª T., 09)
- **PL 5.776/13** – regulamenta a investigação criminal no País



# Regulamentação do IC

- **Necessidade de uniformização – MPs locais**
- **CNMP [www.cnmp.gov.br](http://www.cnmp.gov.br)**
  - Res. n. 23/07 (inq. civil; alt. 35/09 e 59/10)
  - Res. n. 13/06 (invest. criminal)
- **PL 5.139/09 (nova LACP) → arquivado**
- **PL 5.776/13 – regulamenta a investigação criminal no País → em andamento**





# Há colisão com o papel da Polícia?

**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 limitado e instrumental**
- **E 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 a titular da ação penal...



# Cabe, pois, investigação criminal pelo MP

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



# 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*



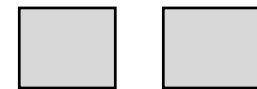
# Questões:

- a) **Se o membro do MP tiver interesse no resultado pode instaurar IC ou propor a ACP ?**  
→ interesses difusos  $\neq$  coletivos e ind. homogêneos
- b) **Se o promotor presidiu o IC pode propor ACP ?**
- c) **Se arquivou o IC pode propor a ACP ?**
- d) **Se arquivou o IC pode intervir na ACP ?**
- e) **Se o CSMP converteu o julgamento em diligência, há impedimento do promotor? (Súm. 16)**



# **Em caso de impedimento ou suspeição**

- Se o membro do MP se der por impedido ou suspeito, passará os autos ao seu substituto legal**
- Surgindo controvérsia sobre atribuições no IC, a decisão não é do CSMP, é do PGJ**
  - LC estadual n. 734/93, arts. 19, III, *f*, e 172.**



# **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. fins penais (controvérsias)**
- 6. necessidade de encerramento oficial e formal**



# Efeitos da instauração – II

## 7. 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)

## 8. 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<sup>a</sup>. 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 Mordaza”
- 4. a questão do sigilo bancário ou fiscal**
  - a LC 105/01; os dinheiros públicos (MS 21.729-DF)



## Em síntese...

- **O art. 37 *caput* da CF**
- **O direito à privacidade**
- **O art. 20 do CPP** (interesse da sociedade)
- **A posição do STF** (adv. tem acesso – STF HC 82.354-PR, 2006 – cf. Estat. OAB)
- **O mais correto é um equilíbrio**
  - Regra: não havendo fundada razão para o sigilo...
  - Havendo razão... (x ele → mandado de segurança)



# 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

- 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.



# 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 DO / 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** (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



# 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)**
  - **Procedimentos preparatórios**



# 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



# A conveniência de uma regulamentação federal...

- **Dificuldades** (PL 5.139/09; Res. 27/07 CNMP; PL 5.776/13)
- **Regras de instauração**
- **Regras de instrução**
- **Regras de controle (recursos, arquivamentos)**
- **Necessidade de prever expressamente o falso testemunho no IC** (cf. arts. 339 x 342 CP)



# Situação atual...

- **PEC 37/2011 – “PEC da impunidade” rejeit.**
- **PL n. 5.776/13 – em andamento no Congresso**
- **STF: ADIn 4.305** (Ass. Nac. DelPol), **4.318** (Conamp x Lei Org. Polícia Civil); **3.309, 3.806, 3.836, 2.943**
- **O poder de investigação, por um órgão independente e autônomo é pressuposto necessário para um efetivo estado democrático de Direito**



# Conclusão

**– 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**



Internet

**[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)**