

**A IMPORTÂNCIA DA INSTAURAÇÃO, PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO, DO INQUÉRITO CIVIL
PARA O DESENVOLVIMENTO DA AÇÃO CIVIL
PÚBLICA**

**THE IMPORTANCE OF INSTRUCTION, BY THE
PUBLIC PROSECUTION OFFICE, OF THE CIVIL
INQUIRY FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC
CIVIL ACTION**

Cláudio Siqueira Barbosa¹

Resumo: este artigo propõe-se a pesquisar e refletir sobre o inquérito civil, instrumento investigatório e com similaridades ao inquérito policial, utilizado com prerrogativa de titularidade do Ministério Público, para subsidiar o procedimento judicial da ação civil pública. Com base em estudo sobre a legislação e a doutrina, analisa-se a previsão legal, o objeto e a facultatividade concedida ao Ministério Público quanto à instauração de tal procedimento extrajudicial. Conclui-se que, apesar da legislação atual considerar o inquérito civil como instrumento facultativo e dispensável, cabe previsão legal de dever-poder ao *Parquet*, sempre que este não dispuser dos dados necessários ao ajuizamento da demanda de natureza coletiva, desde que exista relato concreto de fato ocorrido ou do risco de dano a interesses coletivos relacionados ao seu campo de atuação legal.

¹ Mestrando e graduado em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Servidor Público Federal vinculado à Procuradoria Geral da República.

Palavras-chave: ação civil pública; inquérito civil; Ministério Público; *parquet*; interesses difusos; interesses coletivos; interesses individuais homogêneos.

Abstract: this article proposes to research and reflect on the civil inquiry, an investigative instrument with similarities to the police inquiry, used with the prerogative of the Public Prosecutor's Office, to subsidize the judicial procedure of the public civil action. Based on a study of legislation and doctrine, the legal provision, the object and the optionality granted to the Public Prosecutor's Office regarding the establishment of such an extrajudicial procedure are analyzed. It is concluded that, despite the current legislation considering the civil inquiry as an optional and dispensable instrument, the legal provision of duty-power falls to Parquet, whenever it does not have the necessary data to file the demand of a collective nature, provided that there is a concrete report fact occurred or the risk of damage to collective interests related to its legal field of action.

Keywords: public civil action; civil inquiry; Public ministry; *parquet*; diffuse interests; collective interests; homogeneous individual interests.

Sumário: Introdução. 1. Previsão legal do inquérito civil ao Ministério Público. 2. Inovação legislativa em tramitação sobre ação civil pública. 2.1. Atos do inquérito civil concertados entre os órgãos do Ministério Público. 2.2. Publicidade do inquérito civil. 2.3. Contraditório e ampla defesa no inquérito civil. 2.4. Inquérito civil não é

condição prévia para ação civil pública. 2.5. Defensoria pública e o inquérito civil. 3. Quando deverá ser instaurado o inquérito civil? 3.1 Facultatividade. 3.2. Depende de mera discricionariedade do Ministério Público? Conclusão.

INTRODUÇÃO

A legislação brasileira, ao estabelecer uma proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, expressão consolidada no Código de Defesa do Consumidor, Capítulo II - Das Ações Coletivas para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos, artigos 91 a 100, proporcionou uma proteção aos interesses de diversos agentes que não dispunham de devida assistência legislativa.

Consideramos que, relacionada a essa finalidade, a ação civil pública apresenta-se como meio hábil para a proteção de temas relacionados a meio ambiente e patrimônio cultural, proteção de bens que possuam valor histórico, turístico, paisagístico, urbanístico, econômico, dentre outros. Apresentando finalidade instrumental aos processos coletivos, característica esta que deve ser observada na ação civil, proporcionando o acesso à Justiça que não existia a diversos legitimados.²

² “(...) não se poderá dar preferência aos processos coletivos, se estes não se revestirem de eficácia, no mínimo igual, à que se pode ser alcançada em processos individuais. Se uma sentença coletiva não servir para facilitar o acesso à Justiça, se os indivíduos forem obrigados a exercer, num processo de liquidação, as mesmas atividades

Como instrumento para obtenção de provas materiais de autoria e dos fatos, em subsídio à ação civil pública, a Constituição Federal Brasileira estabelece o inquérito civil como um instrumento investigatório, à disposição do Ministério Público, visando apurar e obter informações que possam colaborar em processos relacionados a disputas judiciais, sempre que forem comprovada a existência de fortes indícios de risco de violação de um direito social, coletivo ou individual indisponível.³

A competência para a instauração desse procedimento de investigação é exclusiva do Ministério Público, que o utilizará como instrumento para promover a ação civil pública. Apesar da divergência existente na doutrina quanto ao seu caráter formal ou informal, acompanhamos o entendimento de doutrinadores que consideram o inquérito civil revestido de formalidade em seus procedimentos, por características tais como: necessidade de transparência, publicidade, regras de arquivamento, garantias aos investigados de acesso às informações produzidas e outras.⁴

processuais que teriam que desenvolver numa ação condenatória de caráter individual, o provimento jurisdicional terá sido inútil e ineficaz, não representando qualquer ganho para o povo." (GRINOVER, 2020, p. 34)

³ "O inquérito civil é uma investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difuso, coletivos ou individuais homogêneos, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às funções institucionais." (FERRARESI, 2010, p. 10)

⁴ Didier e Zaneti, consideram o caráter formal do inquérito civil por este não aceitar a previsão de nulidade automática, em face de três razões "a) necessidade de accountability (prestação de contas e direito à

Tendo em conta o inquérito civil como um procedimento de investigação que pode acarretar danos ao suposto responsável pelos prejuízos apontados, caso seja instaurado levemente, a previsão legal exige que exista uma forte motivação ou um fato determinado, que justifique o seu desencadeamento. A existência de tal fato é requisito para sua instauração, a qual será coordenada pelo *Parquet* independentemente de provocação.⁵

Para ocorrer a fiscalização de fatos jurídicos, objeto do inquérito civil, em respeito ao princípio da legalidade, é necessário que a irregularidade seja descrita precisamente, sem a necessidade de que sejam apresentados todos os pormenores; porém, deve ser demonstrada a descrição precisa da anormalidade questionada e o seu responsável.⁶

Neste artigo, pretende-se pesquisar e refletir sobre o inquérito civil, instrumento investigatório e com similaridades ao inquérito policial, utilizado de forma facultativa e com prerrogativa de titularidade do

informação); b) a dispensabilidade do inquérito; c) as garantias dos investigados naquilo que não prejudicar a tutela dos direitos na fase investigativa". (DIDIER JR; ZANETI JR, 2017, p. 254)

⁵ Capítulo I, artigo 2º, inciso II, onde especifica que o inquérito civil poderá ser instaurado: "em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização." (BRASIL, CNMP, 2007)

⁶ "Como o Ministério Público tem, entre suas atribuições, a defesa da ordem jurídica, do Estado Democrático de Direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, caberá sua intervenção sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a estes direitos. O inquérito civil deverá versar sobre fato determinado." (FERRARESI, 2009, p. 216)

Ministério Público, para subsidiar o procedimento judicial da ação civil pública.

Finalmente, será foco da pesquisa, apesar da legislação atual considerar o inquérito civil como instrumento facultativo e dispensável, o questionamento se é cabível previsão legal de dever-poder ao *Parquet*, sempre que este não dispuser dos dados necessários ao ajuizamento da demanda de natureza coletiva, existindo relato concreto de fato ocorrido ou do risco de dano a interesses coletivos relacionados ao seu campo de atuação legal.

1. PREVISÃO LEGAL DO INQUÉRITO CIVIL AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público tem como prerrogativa, dentre suas funções institucionais, a promoção do 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. Quanto ao inquérito civil, a previsão formal está expressa na Constituição Federal, artigo 129, inciso III, onde são apresentadas as balizas sobre tal instrumento, sem, porém, instruir completamente como deve ser instaurado e conduzido o procedimento investigatório.⁷

⁷ Teori Zavascki, profere o seguinte comentário sobre os instrumentos processuais previstos na Constituição: A Carta Magna também elevou à estatura constitucional os instrumentos para a tutela processual desses novos direitos. Foi alargado o âmbito da ação popular (art. 5º, LXXIII), que passou a ter por objeto explícito um significativo rol de direitos transindividuais...e conferiu-se legitimação ao Ministério Público para promover inquérito civil e ação civil pública destinados a tutelar

Como órgão responsável por tutelar o interesse social, o Ministério Público incorpora a esperança para o atendimento de demandas judiciais de interesse da sociedade, dentre elas, certamente, a ação civil pública e seu instrumento investigatório, o inquérito civil.⁸

Tal promessa de maior acesso à Justiça, através da atuação do Ministério Público, exige maiores poderes, pois não seria razoável maiores responsabilidades, perante a sociedade, sem os instrumentos ou ferramentas institucionais para o suporte de tais atividades. A inexistência de meios capazes de demonstrar a materialidade, a autoria e o perigo ou dano à sociedade tornaria o Ministério Público apenas um órgão de observação, sem poderes efetivos.⁹

Além da previsão constitucional, o inquérito civil é apresentado na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985,

qualquer espécie de direitos e interesses difusos e coletivos (art. 129, III)". (ZAVASCKI, 2017. p. 36)

⁸ Lenio destacando sobre a função do Ministério Público e seus poderes constitucionais, expressou as seguintes palavras: "Os princípios e as funções institucionais que lhe dão vida afiguram-se consagrados em uma Constituição democrática, a qual, afastando-o do Poder Executivo, tornou-lhe, em uma consideração pragmática, 'esperança social'...que poderá significar 'esperança de democracia substancial', de redução das desigualdades sociais, enfim, esperança de justiça social ou, minimamente, esperança de real e efetiva defesa dos interesses sociais". (STRECK, 2003, p. 47-48)

⁹ Gustavo Milaré, ao tratar dos poderes investigatórios do Ministério Público, expressou: "Contudo, não teria utilidade prática para nossa sociedade a promessa de ampliação de acesso à ordem jurídica justa, realizada constitucionalmente, entre outras formas, mediante a legitimação do Ministério Público para a defesa dos interesses metaindividuais, se não lhe fossem proporcionados os meios necessários para a comprovação de ameaças ou lesões a esses interesses e para a identificação (e eventual oferecimento ao Poder Judiciário) de formas de prevenção ou reparação às mesmas". (ALMEIDA, 2010, p. 77)

dispondo do objetivo precípua de regular os atos investigatórios para o desenvolvimento da ação civil pública. A legislação brasileira em diversos momentos prevê o inquérito civil, dentre esses dispositivos legais citamos:

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, artigo 8º, § 1º, a qual deixa claro que 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;

Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, artigo 6º, que repete o texto expresso na Lei 7.347/1985, e acrescenta em seu § 1º, que esgotadas as diligências, caso se convença o órgão do Ministério Público da inexistência de elementos para propositura de ação civil, promoverá fundamentadamente o arquivamento do inquérito civil, ou das peças informativas;

Lei nº 8.069, de julho de 1990, artigo 201, inciso V, prevê que cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência;

Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, artigo 90, a qual deixa claro que sobre a defesa do consumidor em juízo, aplicam-se as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347/1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil; e

Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, com

previsão, em seu artigo 1º, que 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.

Existem outras previsões legais, porém nos limitamos a citar apenas essas, que demonstram a vinculação entre as atribuições do Ministério Público e o inquérito civil.

2. INOVAÇÃO LEGISLATIVA EM TRAMITAÇÃO SOBRE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Importante destacar, nesse ponto de nossa argumentação, a existência do Projeto de Lei nº 4.441/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, que trata de disciplinar o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. A justificação deste Projeto de Lei demonstra que é necessário consolidar as práticas exitosas e incorporar o manancial doutrinário de autores como Antonio Gidi, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Freddie Didier Jr, Teresa Arruda Alvin, Sérgio Arenhart, dentre outros, e em seu Capítulo III, distribuído ao longo de 24 parágrafos, apresenta uma proposta de regulamentação para o inquérito civil (BRASIL, 2020).

Dentre as inovações legislativas do citado Projeto de Lei nº 4.441/2020, destacamos: i) os atos praticados no inquérito civil poderão ser conjuntos ou concertados entre órgãos do Ministério Público; ii) os atos do inquérito civil

devem ser públicos, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou onde a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações; iii) a eficácia probatória do inquérito civil dependerá de ter sido oportunizado o contraditório contemporaneamente à produção da prova ou, justificadamente, em momento diferido; iv) o ajuizamento de ação civil pública não depende de prévio inquérito civil; e v) a Defensoria Pública poderá instaurar procedimento administrativo de investigação, aplicando-se, no que couber, o disposto neste artigo.

2.1. Atos do Inquérito Civil concertados ente os órgãos do Ministério Público

Apesar de a Lei nº 7.347/1985, bem como qualquer outra lei que trate do inquérito civil, não definir os ritos que devem ser observados para sua instauração e procedimento, o Projeto de Lei nº 4.441/2020 acerta ao estabelecer a previsão de que os atos do inquérito civil sejam concertados entre os órgãos do Ministério Público.¹⁰ Dessa forma, possibilita que exista um padrão de procedimentos que devem ser respeitados e adotados pelos membros do *Parquet*.

Revestido de uma formalidade flexível, o Ministério Público, ao instaurar um inquérito civil, fica

¹⁰ Ao referir-se sobre a importância do estabelecimento de métodos no inquérito civil, Mazzilli se pronuncia da seguinte forma: "...com com isso se combate o mau vezo, às vezes encontrado, de um representante do Ministério Público investigar fatos de relevância pública, sem método nem critério, como se fosse um trabalho pessoal, dele próprio, e que não terá continuidade quando de seus afastamentos, impedimentos, substituição ou sucessão, nem terá controle algum por parte da própria instituição ou da coletividade. Nesses casos, estará clara a burla ao sistema da lei". (MAZZILLI, 2006. p.60)

obrigado a observar regras para seu arquivamento, suas normas procedimentais e outros quesitos, sob o risco de causar dano a um componente da sociedade, bem como, sob o risco de seus membros sofrerem sanção administrativa ou judicial.¹¹

2.2. Publicidade no Inquérito Civil

O legislador, ao estabelecer a necessidade de publicidade dos atos a serem desenvolvidos no inquérito civil, demonstrou que tal procedimento deve respeitar as delimitações e direitos impostos pelo Estado Democrático. Assim, excetuando-se os atos que exigem sigilo para o sucesso da investigação, os demais devem estar à disposição dos interessados e de seus advogados previamente constituídos.¹²

O Projeto de Lei nº 4.441/2020 reforça que os atos do inquérito civil devem ser públicos, dado que a restrição deve possuir a devida justificção dos motivos pelos quais o interesse público exige o sigilo das informações e dos atos produzidos.

¹¹ "(...) embora o inquérito civil seja revestido de formalidade flexível, os integrantes do Parquet devem observar as suas normas procedimentais, como, por exemplo, as que se referem à instauração e ao arquivamento desse instrumento, sob pena de sofrerem sanção administrativa ou judicial". (ALMEIDA, 2010, p.147)

¹² Funari e Souza (2020, p. 121) demonstram quando deve ser limitada o acesso às informações produzidas no inquérito civil nas seguintes palavras: "É possível delimitar, de modo fundamentado, o acesso do defensor à identificação do autor da representação que motivou a representação e aos elementos da 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."

2.3. Contraditório e Ampla Defesa no Inquérito Civil

Entendemos que a proposta de alteração existente no Projeto de Lei nº 4.441/2020, referente à eficácia probatória do inquérito civil, desde que atrelada à situação em que seja oportunizado o contraditório, não deve prosseguir. Isso porque o inquérito civil é apenas um instrumento de investigação, com características similares ao inquérito policial, ou seja, apenas um procedimento que buscará provas e subsídios, que caso surjam, serão levadas ao processo judicial, instrumento este que proporcionará a ampla defesa e o contraditório às partes.¹³

No RE 481955/PR, discutia-se a necessidade de assegurar o contraditório e ampla defesa para a quebra de sigilo bancário, promovido por inquérito civil. A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, citou em seu relatório que "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, pois este tem natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de informações para propositura da ação civil pública, não havendo, portanto, que se falar em réu ou acusado, nessa fase investigativa" (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

Considerando as características do inquérito civil, como mero procedimento investigatório que não resulta diretamente em sentenças ou condenações, tal instrumento

¹³ Mazzilli (2004, p. 134) levanta o questionamento sobre o se inquérito civil trata-se de um processo ou de um procedimento, e em resposta argumenta: "É procedimento, pois nele, salvo em limitada medida, não se criam direitos nem obrigações: nele não se julgam interesses nem se impõem punições. ... Não sendo ele processo, nem nele havendo acusações ou decisões que vinculem terceiros, não está sujeito ao princípio da ampla defesa ou do contraditório."

judicial não exige a participação de um advogado para sua realização. Porém, à semelhança do inquérito policial, o advogado poderá acompanhar o seu desenvolvimento em representação dos investigados que, possivelmente, poderão ser prejudicados pelas provas produzidas (MAZZILLI, 2004). Claro que o acesso do advogado aos documentos produzidos no inquérito civil, limita-se àqueles que não necessitam de sigilo.

2.4. Inquérito Civil não é condição prévia para ação civil pública

Como citado anteriormente, o inquérito civil possui caráter instrumental, é facultativo, dispensável e não constitui condição de procedibilidade para o desenvolvimento da ação civil pública. O Projeto de Lei nº 4.441/2020, reforça o entendimento de que na situação concreta, existindo provas da materialidade e autoria suficientes para o processo de judicialização, não há de se falar em nulidade pela ausência do inquérito civil.

Apesar da importância e dos efeitos que podem ser alcançados com os procedimentos investigatórios oferecidos pelo inquérito civil, não há discordância que o Ministério Público não dependa de tal instrumento para a apresentação da ação civil pública.¹⁴

¹⁴ "Os elementos de convicção podem ser coligidos diretamente pelo Ministério Público, com ou sem inquérito civil instaurado, até porque, neste último caso, podem destinar-se a colher elementos para instaurá-lo. Entretanto, é de todo recomendável que, com o fito de apurarem-se lesões que possam em tese ensejar a propositura de quaisquer ações civis públicas pelo Ministério Público, seja instaurado desde logo o inquérito civil." (MAZZILLI, 2008. p. 52)

Nesse sentido, a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 23, de 17 de setembro de 2007, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que "o inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria".

2.5. Defensoria Pública e Inquérito Civil

A Lei. nº 7.347/1985, em seu artigo 5º, prevê que a Defensoria Pública está entre os legitimados para promover a ação civil pública, porém, apesar da previsão legal, relativa à prerrogativa do Ministério Público em instaurar o inquérito civil, o Projeto de Lei nº 4.441/2020, em seu artigo 26, § 23, inova ao prever que "a Defensoria Pública poderá instaurar procedimento administrativo de investigação, aplicando-se, no que couber o disposto neste artigo", que dispõe sobre o inquérito civil.

Não resta dúvida de que a titularidade para o desenvolvimento do inquérito civil cabe ao Ministério Público, sendo um instrumento exclusivo do *Parquet*. Entretanto, os demais órgãos legitimados para propor a ação civil pública também coletarão informações ou documentos para instruir suas proposições judiciais. Diante dessa circunstância, a legislação proposta no citado Projeto de Lei, ao permitir aplicar dispositivos similares disponíveis ao inquérito civil, produz um avanço legislativo no sentido de facilitar a atuação dos demais legitimados à propositura da ação civil pública.¹⁵

¹⁵ Sobre a titularidade da instauração do inquérito civil, Gustavo Milaré propõe que esse modelo investigativo seja ampliado aos demais

3. QUANDO DEVERÁ SER INSTAURADO O INQUÉRITO CIVIL?

3.1. Facultatividade

As ações do Ministério Público, relacionadas à defesa de direito social, coletivo ou individual indisponível, não estão atreladas, de forma obrigatória, à existência de um inquérito civil para instruí-las. A Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 23, de 17 de setembro de 2007, em seu artigo 1º, explicita que o inquérito civil é de natureza unilateral e facultativo, não sendo condição de procedibilidade para a realização das demais medidas de atribuição do *Parquet*.

A utilização do inquérito civil, como ferramenta processual, exige do Ministério Público um dever de motivação ou de demonstração que essa ferramenta é a melhor a ser utilizada no caso concreto, entendimento esse, observado na previsão expressa no artigo 129, inciso VIII, do texto constitucional.

Portanto, quanto ao uso responsável do inquérito civil, esse deve ser utilizado como uma ferramenta adequada ou oportuna, sendo que critérios como maior conveniência e oportunidade não devem ser considerados

legitimados para a proposição da ação civil Pública: "...considero tratar-se de questão que merece maior discussão e aprofundamento doutrinário, pois entendo questionável a não extensão desse poder a outros legitimados em matérias que figurem como representantes adequados, ou seja, em casos nos quais a apuração de riscos ou danos a interesses metaindividuais guarde pertinência temática com o objeto da sua atuação". (ALMEIDA, 2010, p. 127)

para a instauração do procedimento investigatório (PROENÇA, 2001).

Os atos para a instauração do inquérito civil devem considerar que as provas e informações obtidas serão utilizadas e apreciadas por diversos agentes públicos e privados, judiciais e não judiciais, exigindo, assim, uma formalidade flexível. Também existe a possibilidade do controle posterior das ações adotadas pelos membros do Ministério Público, pois o uso da força estatal, para o cumprimento das requisições de dados e informações, pode prejudicar desnecessariamente os envolvidos (IBIDEM, 2001).

3.2. Depende de mera discricionariedade do membro do Ministério Público?

A legislação vigente, ao referir-se à ação civil pública expressa, quanto ao inquérito civil, aponta que sua instauração cabe ao Ministério Público, sendo facultativa e dispensável sua utilização. A expressão que o legislador escolheu foi que o Ministério Público "poderá" instaurar o inquérito civil.¹⁶ Mas existem algumas circunstâncias em que a discricionariedade ampla, para a instauração do inquérito civil, deveria ser convertida num dever de instauração, sempre em observância ao caso concreto?

A redação do texto legal, que define ao *Parquet* o poder de instaurar ou não o inquérito civil, encontra sua

¹⁶ Sobre o inquérito civil: "É ele dispensável, ou seja, a ação civil pública pode ser promovida mesmo sem o inquérito civil, *se estiver fundada em outros elementos bastante de convicção* (a ação civil pública pode basear-se em processo administrativo, cópia de autos dos Tribunais de Contas e outras peças de informação)." (MAZZILLI, 2004, p. 134, *grifo nosso*)

caracterização expressa na Lei nº 7.347/1985, artigo 8º, §1º, quando diz: "O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, (...)". Pela leitura da norma legal, fica compreensível que a instauração depende de uma interpretação do membro do Ministério Público, contudo, caso este órgão público não disponha dos elementos necessários, entendemos que o inquérito civil deve ser instaurado.¹⁷

O significado do termo poderá, utilizado na Lei nº 7.347/1985, artigo 8º, §1º, e em outros dispositivos legais, nos leva a pensar numa discricionariedade do agente público em utilizar ou não o instrumento processual oferecido. Podendo, assim, criar uma situação em que inquérito civil será instaurado e resultará em importantes efeitos no mundo jurídico, ou deixará de ser instaurado, conforme a vontade ou mera iniciativa do membro do Ministério Público, deixando de produzir efeitos legais desejados.

Não existem dúvidas de que o membro do Ministério Público tem competência para ajuizar ação civil pública, sem ter em conta a existência de um inquérito civil. A função desse instrumento investigatório é destinada a subsidiar com provas a futura ação que será proposta, sendo que, caso o membro do Ministério Público já possua as informações necessárias para seu ajuizamento, não se justifica a instauração do inquérito civil.¹⁸

¹⁷ "Mesmo sem o inquérito civil, *desde que haja elementos necessários à ação principal ou cautelar* poderá ser ajuizada tanto pelo Ministério Público como por qualquer dos demais co-legitimados." (MAZZILLI, 2008. p. 52, *grifo nosso*)

¹⁸ Ferraresi (2010, p. 29) destaca que o inquérito civil é dispensável e não constituiem pressuposto para a ação civil pública, "*desde que*

No entanto, o inquérito civil deve ser instaurado, caso o *Parquet* não disponha dos dados e informações que subsidiem a o ajuizamento da ação civil pública, dispensada a sua utilização caso já existam elementos de convicção suficiente, obtidos de forma lícita e o órgão ministerial já esteja pronto para propor a devida ação civil pública.¹⁹

Deixar de lado tal instrumento significaria renunciar a importante procedimento investigatório que poderia resultar em relevantes atos jurídicos, tais como: i) o impedimento da decadência, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor, artigo 26, §2º, inciso III, ao prever que o inquérito civil, desde sua instauração até seu encerramento, obsta a decadência; ii) produção de provas prévias a serem utilizadas na ação civil pública; e iii) a previsão legal quanto ao arquivamento do inquérito civil produz segurança jurídica para a sociedade.²⁰

Para exemplificar a importância desse instrumento processual, quando existe o risco ou o dano ambiental que prejudique a coletividade, a instauração do inquérito civil serve como instrumento inibitório das ações prejudiciais ao meio ambiente, pois o causador do dano, ao tomar conhecimento de que está sendo investigado, evitará

presentes elementos suficientes de autoria e materialidade, pode-se propor demanda, seja no âmbito civil, seja no âmbito criminal, independentemente de prévia investigação." (Grifo nosso)

¹⁹ (ALMEIDA, 2010, p.129)

²⁰ Gustavo Milaré, defendendo a instauração do inquérito civil, pronunciou o seguinte: "Contudo, é importante que o Parquet somente abra mão de instaurar o inquérito civil quando obtiver os dados necessários ao ajuizamento da demanda de natureza coletiva quase que simultaneamente à notícia da ocorrência ou do risco de dano a algum dos interesses afetos ao seu campo de atuação, nos termos da lei". (ALMEIDA, 2010. 127)

prossequir com suas ações danosas. A situação descrita mostra a importância da instauração do procedimento, sendo ponto relevante que ultrapassa a discricionariedade da vontade do membro do Ministério Público.²¹

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, o inquérito civil é um importante instrumento processual à disposição do Ministério Público, sendo que podemos descrevê-lo como um procedimento processual similar ao inquérito policial, com grande relevância para obtenção de provas materiais de autoria e dos fatos, em subsídio à ação civil pública.

A Constituição Federal, apelidada de "Constituição Cidadã", pelo saudoso deputado constituinte, Ulysses Guimarães, em seu artigo 129, inciso III, estabelece o inquérito civil como um instrumento investigatório, com prerrogativa de uso pelo Ministério Público, pois, dentre suas funções institucionais, está prevista a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Esse instrumento processual, colocado à disposição do *Parquet*, órgão responsável por tutelar o

²¹ "O inquérito civil da Lei 7.347/85 cumpre um papel preventivo ou mesmo intimidativo sobre o potencial infrator de uma norma tuteladora de interesse metaindividual: ciente de que o Ministério Público está investigando denúncia sobre desmatamento não autorizado pelo IBAMA ou denúncia acerca da tramitação de projeto de edificação em área de preservação ambiental, é possível que os implicados nessas irregularidades abandonem seus intentos delitivos e tratem de se conformar às normas de regência. (MANCUSO, 2019. p. 178)

interesse social, incorpora a esperança para o atendimento de demandas judiciais de interesse da sociedade, dentre elas, certamente, a ação civil pública e seu instrumento investigatório, o inquérito civil.

Demonstramos que o inquérito civil deve respeitar o princípio da publicidade, pois seus atos devem ser públicos, permitindo, assim, que os investigados tenham conhecimento das ações desenvolvidas pelo Ministério Público, respeitando as delimitações e direitos impostos pelo Estado Democrático, sendo evidente, porém, que algumas partes da investigação, para alcançarem o resultado esperado, estarão protegidas pelo sigilo.

Quanto ao contraditório e ampla defesa no inquérito civil, por se tratar de um mero instrumento que produzirá provas para o processo judicial, com características similares ao inquérito policial, não há cabimento, pois no processo judicial resultado da ação civil pública será concedido o contraditório e a ampla defesa.

Sobre a obrigatoriedade da instauração do inquérito civil como condição de procedibilidade da ação civil pública, acompanhamos o conceito comum expresso na doutrina, de que o inquérito civil não é condição prévia para ação civil pública, pois, por seu caráter instrumental, é facultativo, dispensável e não constitui condição de procedibilidade para o desenvolvimento da ação civil pública.

Discorremos sobre a formalidade flexível que existe na instauração do inquérito civil, pois a legislação pertinente à ação civil pública expressa, quanto ao inquérito civil, que sua instauração poderá ser realizada ou não, cabendo ao Ministério Público tal decisão.

Nesse sentido, apresentamos a indagação sobre se existem algumas circunstâncias em a discricionariedade ampla para a instauração do inquérito civil deveria ser convertida num dever de instauração, pois consideramos que o inquérito civil deve ser instaurado, caso o *Parquet* não disponha dos dados e informações que subsidiem ao ajuizamento da ação civil pública.

Considerando a situação onde o Ministério Público dispõe de elementos suficientes para o desenvolvimento da ação civil pública, certamente este poderá dispensar a instauração do inquérito civil; todavia, caso o *Parquet* não disponha dos elementos necessários às suas ações do relacionadas à defesa de direito social, coletivo ou individual indisponível, o inquérito civil deverá ser instaurado.

Portanto, propomos a ponderação sobre a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, artigo 8º, § 1º, para realizar a seguinte alteração legislativa:

Texto original:

*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.*

Texto proposto:

*1º O Ministério Público **deverá** instaurar, desde que não disponha dos elementos suficientes para o desenvolvimento da ação civil pública, 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.

A alteração proposta tem por objetivo manter a formalidade flexível, quanto a instauração do inquérito civil público, porém retirando a plena e absoluta discricionariedade do membro do Ministério Público quanto a tão importante instrumento processual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gustavo Milaré. **Poderes Investigatórios do Ministério Público nas ações coletivas**. São Paulo: Atlas, 2010. (Coleção Altas de Processo Civil / coordenação Carlo Alberto Carmona).

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 4.441, de 2020, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados**. Capítulo III, artigo 26. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1927512. Consultado em 10 de outubro de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, Capítulo I, artigo 2º, inciso II**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 481.955 Paraná**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623407>. Consultado em: 17 de outubro de 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERRARESI, Eurico. **Inquérito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FERRARESI, Eurico, **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**. Eurico Ferraresi, - Rio de Janeiro : Forense, 2009.

FUNARI, Marcos Roberto; SOUZA, Motauri Ciocchetti. **Inquérito Civil e Ajustamento de Conduta: Aspectos Atuais**. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da Class Action for Damages à Ação de Classe Brasileira: os Requisitos de Admissibilidade. In: Milaré, Édís. **Ação Civil Pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: lei 7.347/1985 e legislação complementar**. 15. ed. re., atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil e o poder investigatório do Ministério Público. In: **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. Coord. Édís Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do ministério público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 3. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito civil: atuação investigativa do ministério público a serviço da ampliação do acesso à justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

STRECK, Lenio Luiz.; FELDENS, Luciano. **Crime e constituição: a legitimidade da função investigatória do ministério público**. Rio de Janeiro: Forense, 1ª ed. 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017