

INQUÉRITO CIVIL – CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA CONSIDERAÇÕES GERAIS

Por: Dr. Fábio Goulart Villela
(Procurador do Trabalho da 1ª região)

1. Introdução

Preceitua o artigo 127, caput, da Constituição da República que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E para melhor desempenhar estas suas funções institucionais, um dos principais instrumentos de atuação conferido ao membro do Ministério Público é o inquérito civil.

Desta forma, ao contrário do que resta previsto no inciso III do artigo 129 do Texto Constitucional, a promoção do inquérito civil, assim como da própria ação civil pública, não consiste em função institucional do Parquet, mas importante mecanismo da engrenagem utilizada pelo referido órgão ministerial na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O presente estudo se presta a tecer breves, mas importantes comentários, sobre este importante instrumento investigatório à disposição do Ministério Público, que se não é o único, é, por certo, o principal procedimento a ser utilizado no cumprimento de suas funções institucionais.

2. Origem

Podemos dizer que, certamente, antes do advento da Lei nº 7.347/85 não havia um procedimento investigatório prévio e formalmente previsto em lei, para que o membro do Ministério Público pudesse promover a coleta das informações e dados técnicos necessários à formação do seu convencimento sobre a existência ou não de lesão a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, a serem tutelados por meio das chamadas ações civis coletivas.

Assim sendo, o inquérito civil foi instituído pelo diploma legal acima citado, também conhecido como Lei da Ação Civil Pública, estabelecendo no § 1º do seu artigo 8º 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.

É importante frisar, contudo, que, com relação ao prazo para cumprimento das requisições formuladas pelo Ministério Público do Trabalho, aplicável se faz o disposto no § 5º do artigo 8º da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), quando dispõe que estas serão feitas fixando-se prazo razoável de até dez dias úteis para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada.

Por sua vez, é indene de dúvida de que a criação do inquérito civil (artigos 8º e 9º da Lei nº 7.347/85), como procedimento de investigação de caráter administrativo, presidido por membro do Ministério Público, que se destina à coleta de elementos de convicção com vistas à identificação ou não de hipótese autorizadora da propositura de ação civil pública (lesão ou ameaça de lesão a interesses ou direitos metaindividuais), teve forte inspiração no inquérito policial.

Não obstante o fato de a instituição do inquérito civil ter tido como fonte de inspiração o inquérito policial, bastantes claras, contudo, são as diferenças existentes entre estes dois procedimentos investigatórios.

Enquanto o inquérito policial encontra-se regulamentado nos artigos 4º e seguintes do Código de Processo Penal, o inquérito civil é disciplinado nos artigos 8º e 9º da Lei nº 7.347/85.

O inquérito policial tem por objeto a investigação da autoria e materialidade de um fato criminalmente tipificado, com vistas à propositura da ação penal, já o inquérito civil tem por finalidade a investigação da autoria e materialidade de lesão ou ameaça de lesão a direitos metaindividuais, com vistas à propositura da ação civil pública.

Quem preside o inquérito policial é a autoridade policial, sendo exercida a presidência do inquérito civil pelo membro do Ministério Público.

Por fim, o arquivamento do inquérito policial é requerido pelo Ministério Público ao Poder Judiciário, com possibilidade de reexame unipessoal pelo Procurador-Geral. O controle de arquivamento do inquérito civil é processado por órgão colegiado integrante da própria estrutura do Ministério Público (artigo 9º, § 1º, da Lei nº 7.347/85).

Muito embora o inquérito civil seja o principal procedimento de natureza investigatória utilizado pelo Ministério Público, não é o único. Basta verificar o que dispõem os artigos 129, inciso VI, da Constituição da República (“expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”); 84, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93 (“instaurar inquérito civil e outros procedimentos

administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores”) e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93 (“instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes”).

É muito comum que, ao invés do inquérito civil, o membro do Parquet opte pela instauração de um procedimento investigatório prévio, como o conhecido “Procedimento Preparatório de Inquérito Civil”, para que, no bojo deste, possam ser colhidas maiores evidências e/ou indícios acerca do objeto da denúncia, com vistas a, posteriormente, e se for o caso, decidir pela promoção do inquérito civil.

Há que ser presumido que a instauração do inquérito civil tenha decorrido de exercício responsável por parte do órgão ministerial. Isso porque se for processada a instauração sem justa causa do inquérito civil, esta poderá ser impugnada pela via da ação de segurança.

Em caso de dúvidas acerca da presença da justa causa para instauração do respectivo inquérito civil, nada impede que o Ministério Público promova diligências investigatórias preliminares. Contudo, se a investigação for mais complexa e prolongada, o inquérito civil então será o instrumento mais adequado para realizá-la.

É dentro deste mesmo contexto que vêm sendo instaurados procedimentos preparatórios, que consistem em verdadeiras investigações preliminares ao inquérito civil.

Se é certo que o inquérito civil não é o único procedimento investigatório utilizado pelo Ministério Público, também o é que somente o órgão ministerial pode promover a instauração do inquérito civil. 3. Conceito e Natureza Jurídica

De acordo com o ilustre jurista Hugo Nigro Mazzilli: “O inquérito civil é uma investigação administrativa prévia, presidida pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública” (in “O Inquérito Civil”, Editora Saraiva, 2ª Edição, pp. 53).

Assim sendo, o inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitorial, prévio e formalmente previsto em lei, presidido por membro do Ministério Público, que se destina à coleta de elementos de convicção acerca da ocorrência de lesão ou ameaça de lesão a interesses e direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), com vistas à propositura de ação civil pública.

Por sua vez, conforme já anteriormente exposto, o inquérito civil é instrumento de investigação exclusivo do Ministério Público (artigo 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85), não

obstante a legitimidade concorrente e disjuntiva para ajuizamento de ação civil pública (artigo 5º da Lei nº 7.347/85).

Quanto à terminologia a ser adotada, não há que se falar em “inquérito civil público”, mas somente em “inquérito civil”, posto não existir a figura do “inquérito civil privado”.

Extrai-se da própria definição de inquérito civil que este não é processo, mas procedimento administrativo. Isso se explica pelo simples fato de que, em sede de inquérito civil, não há acusação (inexiste a posição de “acusado” ou “réu”, mas de mero “investigado” ou “inquirido”), não se aplicam penalidades ou sanções e não se decidem interesses.

A finalidade do inquérito civil é a coleta de elementos ou informações, com vistas à formação do convencimento do órgão ministerial acerca da eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

Além de se tratar de mero procedimento administrativo, e não de processo, o inquérito civil possui natureza inquisitorial, ou seja, não se submete aos princípios da ampla defesa e do contraditório, previstos no inciso LV do artigo 5º da Constituição da República.

Preceitua o referido dispositivo constitucional ser assegurado aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Não possuindo o inquérito civil a natureza de processo judicial, nem tampouco de processo administrativo, não há que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa durante a sua fase instrutória. Se não há réu ou acusado e se não lhe tem por finalidade a aplicação de sanções ou penalidades e a decisão sobre interesses em conflito, não subsiste a idéia de apresentação de defesa por parte do inquirido.

Reprise-se que o objetivo precípuo do inquérito civil é formar o convencimento do membro do Ministério Público sobre a existência ou não de lesão a direitos ou interesses metaindividuais e, se for o caso, promover a instrução da ação civil pública a ser ajuizada.

É claro que sempre que possível é assegurada ao investigado a apresentação de esclarecimentos sobre os fatos denunciados, para que o órgão ministerial possa, em cotejo com as informações e documentos constantes nos autos do inquérito, firmar posição sobre a materialidade e autoria da lesão noticiada.

Alguns doutrinadores asseguram ao inquérito civil a natureza de processo administrativo em sentido lato. Neste sentido, espousa o eminente jurista José dos

Santos Carvalho Filho (in Ação Civil Pública, Editora Lumen Juris, 3ª edição, 2001, pág. 242):

“O inquérito civil é um procedimento administrativo de colheita de elementos probatórios necessários à propositura da ação civil pública. Também não estaria incorreto atribuir-lhe a qualificação de processo administrativo. Sem embargo de haver críticas à expressão, pelo fato de considerar-se o processo como instrumento da função jurisdicional, e não da administrativa, o certo é que está ela consagrada entre autores e tribunais. Parece-nos também que pouca preocupação deve causar o rótulo do instituto; de relevo é realmente a sua essência. Na medida em que se tenha ciência da função nele exercida – a função administrativa – nada impede seja o inquérito civil qualificado como processo administrativo”.

Contudo, comungando com as lições de Hugo Nigro Mazzilli (op. cit., pág. 56/57), o fato de se atribuir ao inquérito civil a natureza jurídica de mero procedimento, não obsta, a nosso ver, que, em sentido lato, seja considerado processo administrativo, inclusive, para fins penais, como no caso do crime de falso testemunho.

4. Fases do Inquérito Civil

A instauração do inquérito civil dar-se-á por meio de portaria devidamente assinada pelo membro do Ministério Público que irá presidi-lo, devendo ser autuado e registrado em livro próprio ou em sistema informatizado de controle.

A portaria, numerada em ordem crescente, deverá conter sucintamente o nome e a qualificação do denunciante ou a origem da notícia de lesão e do inquirido; os fatos que ensejam o inquérito civil e o fundamento legal da irregularidade do ato ou prática representados ou noticiados.

A Resolução nº 28, de 27 de maio de 1997, do Conselho do Ministério Público do Trabalho dispunha nestes exatos termos sobre a instauração e autuação dos inquéritos civis e procedimentos investigatórios no âmbito do Ministério Público do Trabalho.

Apesar da revogação da referida resolução, e em face da lacuna normativa então existente, entendemos que tais preceitos, naquilo que ainda for compatível com a lei vigente e os princípios institucionais, podem ser utilizados como meros parâmetros no cotidiano funcional, até que se implemente nova normatização acerca da matéria.

A instauração de inquérito civil, assim como de qualquer outro procedimento investigatório do Ministério Público, pode decorrer de denúncia anônima ou

nominada, formulada por escrito na sede da Procuradoria, ou por telefone, fac-símile ou e-mail.

Entendemos ser perfeitamente admissível a instauração de inquérito civil com fundamento em denúncia anônima, não obstante o artigo 5º, inciso IV, da CF/88 proíba o anonimato na manifestação do pensamento.

Isso porque cabe ao Ministério Público diligenciar a veracidade ou não dos fatos denunciados, com vistas ao exercício de suas funções institucionais, dentre as quais a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Contudo, a nosso ver, a instauração de inquérito civil a partir de denúncia anônima somente deve ocorrer quando juntamente com a notícia sejam veiculados informações, documentos e outros dados técnicos de onde possam ser extraídos fortes indícios da existência da lesão a interesses ou direitos a serem tutelados pelo Parquet.

Caso não seja a hipótese, a prudência e a cautela aconselham que o membro do Ministério Público proceda a diligências preliminares, em sede de procedimentos preparatórios, para que se certifique ao menos da existência de indícios que possam corroborar a veracidade dos fatos denunciados. Esta medida tem por fim prevenir a impetração de mandado de segurança por parte do inquirido, pretendendo o trancamento do inquérito civil, por ausência de justa causa.

Frise-se, contudo, que o Excelso Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, vem se posicionando pela impossibilidade de instauração de procedimentos investigatórios com fundamento em denúncia anônima. Neste sentido, a notícia abaixo:

“A Turma iniciou julgamento de habeas corpus em que se pretende o trancamento, por falta de justa causa, de notícia-crime, instaurada no STJ, por requisição do Ministério Público Federal, contra juiz estadual e dois desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, pela suposta prática do delito de tráfico de influência (CP, art. 332). Sustenta o impetrante que a atuação do parquet se fez com base unicamente em denúncia anônima, o que violaria o inciso IV do art. 5º da CF (“IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”) e o disposto nos arts. 144 da Lei 8.112/90 e 14, § 1º, da Lei 8.429/92, no que versam sobre a inidoneidade da denúncia anônima para os fins quer de instauração de processo administrativo, quer de ação concernente à improbidade administrativa. O Min. Marco Aurélio, relator, concedeu a ordem por entender que a instauração de procedimento criminal originada, unicamente, de documento apócrifo seria contrária à ordem jurídica constitucional, que veda expressamente o anonimato. Salientando a necessidade de se preservar a dignidade da pessoa humana, afirmou que o acolhimento da delação anônima permitiria a prática do denunciismo inescrupuloso, voltado a prejudicar desafetos, impossibilitando eventual indenização por danos

morais ou materiais, o que ofenderia os princípios consagrados nos incisos V e X do art. 5º da CF. Ressaltou, ainda, a existência da Resolução 290/2004, que criou a Ouvidoria do STF, cujo inciso II do art. 4º impede o recebimento de reclamações, críticas ou denúncias anônimas. Acompanhou o voto do relator o Min. Eros Grau. Após, pediu vista dos autos o Min. Carlos Britto.

HC 84827/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, 15.2.2005. (HC-84827)”

Nestes termos, a Suprema Corte brasileira vem entendendo que a denúncia anônima favorece o denunciismo inescrupuloso, além de impossibilitar a postulação de indenização por danos morais e materiais, em ofensa aos incisos IV, V e X do artigo 5º da Constituição da República.

É por essa razão que preconizamos constituir dever funcional da autoridade ministerial proceder com extrema cautela e discricão nas investigações preliminares, para se apurar a verossimilhança das informações recebidas.

Saliente-se, ainda, que o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, apreciando a questão, uniformizou o entendimento no sentido de que o fato de a denúncia ser anônima não justifica o seu arquivamento liminar (Precedente nº 15 do CSMPT).

Este posicionamento se coaduna perfeitamente com a posição por nós adotada, valendo lembrar que na maior parte das vezes a denúncia anônima não é formulada para fins de se atingir desafetos, ou com intuito de vingança, mas para evitar possíveis retaliações ao denunciante por parte do denunciado, notadamente no âmbito das relações laborais.

Além das denúncias anônimas ou nominadas, os procedimentos investigatórios podem ser instaurados a partir de ofícios ou outros expedientes encaminhados por autoridades judiciais ou administrativas, ou até mesmo de ofício, desde que o órgão ministerial tenha tido ciência de alguma suposta lesão a direitos metaindividuais a serem por ele tutelados.

O artigo 10 da Resolução nº 28/97 do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho dispunha que o inquérito civil deverá estar concluído no prazo de 6 (seis) meses, podendo ser prorrogado por igual prazo mediante justificativa certificada nos autos, com comunicação ao Procurador-Chefe.

Como antes já mencionado, não obstante tenha ocorrido a revogação desta resolução, estes prazos, ainda que tenham perdido a sua efetiva força normativa, podem subsidiar a atuação ministerial.

Após a instauração do inquérito civil, segue-se a sua fase de instrução, onde o membro do Parquet, utilizando-se de suas prerrogativas institucionais, procederá efetivamente à coleta de elementos de convicção sobre a existência ou não das lesões denunciadas.

No tocante às prerrogativas dos membros do Ministério Público da União, assim dispõe o artigo 8º da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União):

“Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

V - realizar inspeções e diligências investigatórias;

VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;

VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;

VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;

IX - requisitar o auxílio de força policial”.

Por sua vez, o artigo 26 da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) assegura as seguintes prerrogativas aos membros dos Ministérios Públicos Estaduais:

“Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas;

VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade;

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção”.

A fase instrutória do inquérito civil se esgota quando o órgão ministerial já possui elementos de convicção suficientes à formação de seu convencimento acerca da materialidade e autoria da lesão denunciada.

É na fase de conclusão do inquérito que, por meio de relatório circunstanciado (de arquivamento, de encerramento por força da firmatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta ou de ajuizamento de ação civil pública ou coletiva), o membro do Ministério Público explanará todos os acontecimentos ocorridos no bojo do procedimento, concluindo pela existência ou não da lesão noticiada e, se for o caso, noticiando as medidas administrativas e/ou judiciais a serem tomadas.

5. Inoponibilidade do Sigilo das Informações

O artigo 8º, § 2º, da Lei nº 7.347/85 dispõe que somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação requisitada pelo Ministério Público, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Segundo o referido dispositivo legal seria vedado ao membro do Parquet o acesso a informações ou dados de natureza sigilosa, os quais somente poderiam ser fornecidos mediante requisição judicial formulada no processo instaurado com o ajuizamento da respectiva ação civil pública.

Com o advento da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) é que, diante da inteligência do artigo 201, § 4º, assegurou-se ao Ministério Público o acesso direto às informações sigilosas, tornando-o, porém, responsável pelo seu uso indevido.

Os artigos 8º, § 2º da Lei Complementar nº 75/93 e 26, § 2º, da Lei nº 8.625/93 também passaram a assegurar o acesso imediato do membro do Ministério Público a informações de natureza sigilosa, imputando-lhe responsabilidade em caso de seu uso indevido, nos seguintes termos, respectivamente:

“Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido”.

“O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo”.

Desta forma, é vedada a oponibilidade, sob qualquer pretexto, da exceção de sigilo das informações e dados requisitados pelo Ministério Público no bojo de seus procedimentos investigatórios, notadamente o inquérito civil.

A única exceção, provém de norma constitucional, prevista no inciso XII do artigo 5º da Constituição da República, que somente admite a quebra do sigilo das comunicações telefônicas por ordem judicial, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

No mais, não haveria a possibilidade de oposição da exceção de sigilo às informações requisitadas pelo Parquet. Dizemos não haveria, porque, infelizmente, não é assim que vem se posicionando a jurisprudência de nossos Tribunais, inclusive do E. Supremo Tribunal Federal, no tocante à quebra dos sigilos bancário, fiscal e eleitoral.

Tem havido resistência na doutrina e na jurisprudência acerca do acesso imediato do membro do Ministério Público a informações bancárias, eleitorais e fiscais. São

freqüentes decisões que entendam somente ser cabível a exibição de documentos bancários, eleitorais e fiscais em inquérito civil, se houver requisição ao Poder Judiciário.

Não são raras as referências às disposições contidas na Resolução nº 13.582/87 do Tribunal Superior Eleitoral e no artigo 38, § 1º e §§ 3º ao 5º, da Lei nº 4.595/64 (Lei de Reforma Bancária), as quais se referem à quebra do sigilo das informações sob requisição judicial e do Poder Legislativo.

Também vem se negando o acesso direto do Ministério Público a informações bancárias com o fundamento de que o artigo 192 da CF/88 impõe que o Sistema Financeiro Nacional seja regulado por lei complementar.

O que não se atentam, todavia, é que o disposto no artigo 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93, cuja edição foi posterior às disposições legais e regulamentares acima citadas, não faz ressalva à inoponibilidade da exceção de sigilo ao Ministério Público, somente sendo cabível aquela de ordem constitucional, concernente às escutas telefônicas.

Frise-se que a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, ao dispor sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, não contempla entendimento diverso, senão vejamos.

A referida legislação complementar não exige textualmente a prévia autorização do Poder Judiciário para prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos requisitados em sede de inquérito civil, mas apenas quando solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (artigo 3º, § 1º).

Como se não bastasse, o artigo 9º da supra citada lei dispõe que, quando, no exercício de suas atribuições, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários verificarem a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes, informarão ao Ministério Público, juntando à comunicação os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos.

Assim sendo, se a própria lei autoriza a remessa dos referidos documentos e informações sigilosas ao Ministério Público, uma vez apurada a ocorrência de ilícito legalmente previsto como de ação pública, não há razão para que se obste a requisição direta por parte do Órgão Ministerial, com vistas a subsidiar a investigação que deve preceder ao ajuizamento destas ações públicas.

Da mesma forma, o disposto no artigo 9º, § 2º, também vem corroborar a tese acima esposta, quando estabelece que o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores

Mobiliários comunicarão aos órgãos públicos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática, anexando os documentos pertinentes.

No entanto, quando se trate de investigações ministeriais que digam respeito ao destino dado a verbas públicas, o Supremo Tribunal Federal tem admitido que o Ministério Público requisite diretamente informações às instituições financeiras ou bancárias com base no poder de requisição ministerial (artigo 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93) e na publicidade dos atos governamentais, em razão da origem pública de parte do dinheiro envolvido nas operações.

Neste sentido, respectivamente, o Informativo nº 8, de 2 a 6 de outubro de 1995, do E. Supremo Tribunal Federal, in verbis:

“Dando continuidade ao julgamento do mandado de segurança impetrado pelo Banco do Brasil contra requisição de informações sobre empréstimos concedidos a usineiros formulada pelo Procurador-Geral da República com base no art. 8º, § 2º, da LC 75/93, o Tribunal entendeu ser inoponível, na espécie, a exceção de sigilo bancário pela instituição financeira, tendo em vista a origem pública de parte do dinheiro envolvido nas questionadas operações - origem, essa, revelada pela diligência para cuja realização fora suspenso o julgamento na sessão de 30.08.95 - e o princípio da publicidade inscrito no art. 37, caput, da CF. Com esse fundamento, indeferiu-se a ordem (MS 21.729-DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio; rel. p/ ac. Min. Francisco Rezek, 05.10.95)”.

6. O Princípio da Publicidade no Inquérito Civil

Assim como ocorre com relação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, o princípio da publicidade deve, via de regra, reger a atuação do membro do Ministério Público no inquérito civil.

Em suma, o inquérito civil está sujeito ao princípio da publicidade, que informa todos os atos da Administração Pública, sendo a imposição do sigilo uma exceção a esta regra.

Há casos em que se torna necessária a manutenção do sigilo das informações contidas no inquérito civil, em face da conveniência do próprio interesse público ou do resguardo da privacidade do indivíduo.

O sigilo compreende tanto a obrigação de mantê-lo (dever do detentor da informação), como também o direito de vê-lo respeitado (direito do seu beneficiário).

Algumas hipóteses autorizadoras da imposição do sigilo do inquérito civil costumam ser enumeradas pela doutrina, dentre elas: quando da publicidade puder advir prejuízo à apuração dos fatos; se dentro dos autos do inquérito civil existirem dados ou informações sigilosas a que o Ministério Público teve acesso e se da publicidade de uma audiência ou ato praticado no inquérito civil puder resultar escândalo, inconveniente grave ou perturbação da ordem.

O sigilo pode ser imposto por conveniência da própria investigação, por motivo de interesse público ou em razão do respeito à imagem ou à privacidade das pessoas envolvidas.

Para decidir sobre se impõe ou não o sigilo, o membro do Ministério Público deverá ater-se aos princípios da razoabilidade e da necessidade, em efetiva aplicação da ponderação de interesses, com vistas à harmonização entre os princípios da publicidade e do direito ao acesso à informação e o do respeito à intimidade, à imagem e à vida privada.

Frise-se, por oportuno, que o membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, notadamente aqueles de natureza sigilosa (artigos 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 75/93 e 26, § 2º, da Lei nº 8.625/93).

Após a fase instrutória do inquérito civil, se o membro do Ministério Público, depois de esgotadas todas as diligências, convencer-se acerca da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública ou coletiva, promoverá o seu arquivamento (artigo 9º, caput, da Lei nº 7.347/85).

O arquivamento do inquérito civil ou das peças informativas sujeita-se à homologação do Conselho Superior do Ministério Público. Os autos deverão ser encaminhados ao referido órgão colegiado no prazo de 03 (três) dias, sob pena de se incorrer em falta grave (artigo 9º, § 1º, da Lei nº 7.347/85).

Sujeita-se ao controle de arquivamento, não somente o inquérito civil ou peças informativas, mas também qualquer outro procedimento investigatório preliminar (ex: procedimentos preparatórios).

Até a apreciação da promoção de arquivamento em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, qualquer interessado poderá apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos respectivos autos (artigo 9º, § 2º, da Lei nº 7.347/85).

É por isso que o denunciante, sempre que isso for possível, deve ser notificado do arquivamento do inquérito civil, para que possa, junto ao Conselho Superior do

Ministério Público, fazer uso da faculdade que lhe confere a norma do § 2º do artigo 9º da Lei nº 7.347/85.

Em não sendo homologada a promoção de arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público, será designado outro órgão ministerial para o ajuizamento da ação civil pública, nos termos do artigo 9º, § 4º, da Lei nº 7.347/85.

Cabe salientar que o membro do Ministério Público que for designado para propor a ação civil pública não agirá por atribuições próprias, mas por delegação do próprio colegiado, não podendo, desta forma, invocar a independência funcional para se furtar ao ajuizamento da referida ação.

Também no caso de conversão do julgamento em diligência, o membro designado agirá por delegação do Conselho Superior do Ministério Público, estando vinculado a cumprir a decisão do colegiado.

Por outro lado, se, ao contrário, após findadas todas as diligências investigatórias, o Parquet concluir pela materialidade e autoria de lesão a direitos metaindividuais, facultar-se-á ao inquirido a assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que possui a natureza de título executivo extrajudicial (artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85), sob pena de não restar outra alternativa senão a de ajuizar a respectiva ação civil pública ou coletiva.

Ressalte-se, por derradeiro, que estas duas últimas hipóteses também implicará o encerramento do inquérito civil, por meio de relatório circunstanciado, com exposição de todos os fatos relevantes ocorridos no bojo do inquérito civil, e culminando com a assinatura do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta ou com o ajuizamento da ação civil pública ou coletiva. 8. Conclusão

Estas breves palavras sobre o principal instrumento de atuação institucional do Ministério Público visam a ministrar todas as informações que julgamos indispensáveis aos ocupantes de cargos de qualquer dos ramos ministeriais.

Embora estejamos bem longe de esgotar todo o instigante tema que envolve o inquérito civil, e da existência de obras que se debruçam e se aprofundam com muito mais vagar e afinco sobre a matéria aqui exposta, procuramos, através desta breve exposição, contribuir para a elucidação dos principais contornos deste procedimento investigatório.