

A REABERTURA DO INQUÉRITO CIVIL: A NECESSIDADE DE UM APRIMORAMENTO NORMATIVO

Marcus Paulo Queiroz Macêdo
Promotor de Justiça em Araxá

1. Introdução

Nada obstante uma das características do inquérito civil ser a sua formalidade restrita, pois as normas que disciplinam a sua instauração e tramitação têm apenas um caráter administrativo, de organização interna do Ministério Público⁷⁰, após estes quase vinte anos do advento da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), a qual, em seu art. 8º, § 1º, introduziu no ordenamento jurídico pátrio o instituto inquérito civil, é forçoso reconhecer a necessidade de uma melhor regulamentação normativa de vários dos aspectos dele.

Isto porque poucas são as referências, na LACP, de pontos importantes da vida do inquérito civil, que se reveste de suma relevância na atuação funcional do membro do Ministério Público, em quase todas as suas áreas de atuação.

O mesmo pode ser dito no tocante às normas posteriores à edição da LACP que mencionam o Inquérito Civil, inclusive quanto à Constituição da República.

No campo administrativo mineiro, há de ser dito que a Resolução PGJ/MG nº 12/90, que dispõe exclusivamente sobre o inquérito civil, não esgota satisfatoriamente a problemática que surge no dia-a-dia da atuação funcional.

Um dos temas que impõe um melhor tratamento normativo é o da reabertura do inquérito civil, sendo este o objetivo desta tese.

2. Da possibilidade de reabertura do inquérito civil

Pouca (ou nenhuma) dúvida exsurge acerca da possibilidade da reabertura do inquérito civil regularmente arquivado. Quanto a ela, entretanto, existem algumas questões controvertidas.

A primeira delas é no tangente à necessidade, para que a reabertura ocorra, da existência (ou não) de novas provas.

Muitos entendem necessária a ocorrência delas, por aplicação analógica do sistema processual penal, já que, como é notório, o inquérito civil foi inspirado no inquérito policial e, em

⁷⁰ Neste sentido, Luis Roberto Proença, *in* “Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 34.

função disto, para suprir-se as (inúmeras) lacunas da LACP quanto ao inquérito civil, utiliza-se, em muitas situações, por analogia, a regulamentação dada pelo Código de Processo Penal ao inquérito policial.

Neste sentido, os defensores deste posicionamento se atêm ao disposto no art. 18 do CPP, bem como, na Súmula nº 524 do E. STF, *in verbis*:

Arquivado o inquérito policial por despacho do juiz, a requerimento do Promotor de Justiça, não pode a ação penal ser iniciada sem novas provas.

Discordando de tal entendimento está o consagrado Hugo Nigro Mazzilli, que expede argumentos, a meu ver irretorquíveis, quanto à desnecessidade de novas provas para a reabertura do inquérito civil⁷¹, considerando, em apertada síntese: a) que não há que se falar em coisa julgada no inquérito civil, que não é processo judicial, mas sim procedimento administrativo; b) que a LACP não faz restrições à reabertura do inquérito e c) que a decisão de arquivamento é meramente administrativa e, com isto, poderia ser revista pela Administração Pública a qualquer tempo.

Se é certo que efetivamente o sistema do inquérito policial pode ser utilizado por analogia com relação ao inquérito civil, não menos certo, à toda evidência, que esta analogia não se aplica a toda e qualquer situação (até porque, em tal caso, ela se tornaria a regra), mas apenas no que couber, respeitando-se a natureza distinta dos institutos. Neste sentido, expõe MAZZILLI⁷²:

Embora haja muitos traços comuns entre o inquérito civil e o policial, como o temos dito várias vezes, já em matéria de seu arquivamento, porém, não cabe analogia entre ambos, pois a situação é não é a mesma nem apresenta semelhanças suficientes para que se busque a mesma solução para ambos. O certo é que, sob um inquérito policial arquivado, *sem prova nova*, ninguém pode propor a ação penal pública (nem o Ministério Público nem o particular, por meio de ação privada); no inquérito civil, a lei não faz a mesma restrição. (grifos meus; itálicos no original)

Exatamente esta diferença de regime, com o inquérito policial sendo arquivado jurisdicionalmente (muito embora esta decisão não transite em julgado), e o inquérito civil sendo arquivado por meio de ato administrativo composto, que se aperfeiçoa com a conjugação da

⁷¹ In “O Inquérito Civil”, 2ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 327 e ss.

⁷² Ob. cit, p. 328.

vontade de dois órgãos administrativos distintos⁷³ (o órgão de execução que promove o arquivamento e o Conselho Superior do Ministério Público - CSMP, que o homologa), isto necessariamente implica na possibilidade de revisão administrativa do ato de homologação, seja por estar eivado de vício ou ilegalidade, caso em que seria anulado, seja por motivo de conveniência e oportunidade, hipótese em que o ato administrativo de arquivamento, ainda que válido, seria revogado⁷⁴.

Paralelamente a esta diferença de natureza jurídica entre as decisões de arquivamento do inquérito civil e do inquérito policial, toma importância o silêncio da LACP, bem como, de todos os diplomas normativos que mencionaram o inquérito civil, no tocante à desnecessidade de novas provas para a reabertura deste, até porque o arquivamento do inquérito civil, além de não inviabilizar a propositura da respectiva ação civil pública pelo demais co-legitimados pela LACP, sequer impossibilita o órgão de execução competente de propô-la independentemente das provas obtidas no inquérito civil.

Por estes argumentos é que se impõe o reconhecimento da desnecessidade de novas provas para que se proceda à reabertura do inquérito civil regularmente arquivado.

Este tema toma sobeja importância em nosso Estado, ao se cotejar o disposto na Resolução PGJ/MG n° 12/90.

Isto porque, apesar de nela não haver uma definida regulamentação do desarquivamento do inquérito civil (uma das necessidades que vislumbro e uma das conclusões desta tese), a redação do art. 11, § 4º, da referida Resolução faz expressa menção a “prova nova”, apesar de não determinar a cargo de quem estará a decisão de desarquivamento, sendo este outro aspecto controvertido na doutrina, conforme adiante será analisado.

Dispõe a mencionada da Resolução:

Art. 10. Concluídas todas as diligências, o inquérito civil será encerrado por relatório de seu presidente.

(...)

§ 4º. Homologada a promoção de arquivamento, o mesmo órgão ministerial poderá proceder novas investigações. Em face de prova nova, serão os autos ou peças desarquivadas e remetidos à origem para providências. (grifos meus)

⁷³ Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in “Direito Administrativo, 15ª. ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 215) assim define o ato administrativo composto: “é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à de outro, que edita o ato principal.” Observo que me utilizo da terminologia da referida autora, que considero mais completa que a de Hely Lopes Meireles, para quem o ato administrativo dependente de homologação seria um ato administrativo complexo (in “Direito Administrativo Brasileiro”, 22ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 154/155).

⁷⁴ Com relação a isto, bastante explícita a Súmula 473 do E. STF, *in verbis*: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

De qualquer maneira, sendo incontroverso que, ao menos diante de prova nova, o inquérito civil pode ser reaberto, qual seria o procedimento para tanto e quem poderia fazê-lo?

Para MAZZILLI⁷⁵, tanto o CSMP quanto o membro do Ministério Público (o que promoveu o arquivamento ou seu substituto ou sucessor na comarca) poderão determinar a reabertura do inquérito civil, de forma indistinta e concorrente.

A meu ver, equivoca-se o festejado autor neste particular, haja vista o arquivamento ser, como visto, ato administrativo composto e, por isso mesmo, à toda evidência, apenas quem poderia revê-lo seria a autoridade que o homologou, e não a autoridade da qual partiu o ato administrativo pressuposto da homologação, sob pena de uma grave inversão de papéis.

Além do mais, o art. 30 da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP) expressamente atribui ao Conselho Superior do Ministério Público a prerrogativa de rever o arquivamento do inquérito civil, conforme se vê:

Art. 30. Cabe ao Conselho Superior do Ministério Público rever o arquivamento do inquérito civil, na forma da lei. (grifos meus)

Idêntica é a redação do art. 70 da Lei Complementar nº 34 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – LOMP/MG). Ademais, o Regimento Interno do CSMP/MG assim dispõe:

Art. 10. Além das atribuições previstas em Lei, competirá ao Conselho Superior do Ministério Público :

(...)

IV. rever o arquivamento do inquérito civil, na forma da lei;

(...)

(grifos meus)

Portanto, em face de expressa previsão legal, é de atribuição exclusiva do CSMP a determinação de reabertura do inquérito civil, seja agindo *ex officio*, provocado por membro da instituição (qualquer deles), ou mesmo, acionado por qualquer cidadão.

Entrementes, também se conclui que tanto a LONMP, quanto a LOMP/MG, impõe uma regulamentação do ato de desarquivamento, em face da inserção nelas da expressão “na forma da lei”.

Logo, por expressa exigência legal, mister o disciplinamento normativo, tanto do procedimento a ser tomado, como da possibilidade da reabertura do inquérito civil se dar livre da

⁷⁵ Ob. cit, pp. 332/334.

existência de novas provas, podendo esta normatização ser inserida tanto na LACP, como na LONMP, pois ambas tratam da matéria.

Independentemente e a par de tal alteração legislativa federal, nada impede que a Administração Superior do Ministério Público de Minas Gerais edite ato administrativo disciplinando os aspectos mencionados, seja por meio da edição de Resolução pelo Ex.mo Procurador-Geral, seja por alteração do regimento interno do CSMP/MG, tendo em vista que o inquérito civil é um procedimento administrativo e, como tal, pode ser regulamentado pela Chefia da Instituição.

3. Conclusões

3.1. Compete exclusivamente ao CSMP determinar a reabertura do inquérito civil, seja agindo *ex officio*, provocado por membro da instituição (qualquer deles), ou mesmo, acionado por qualquer cidadão.

3.2. Esta reabertura independe da existência de novas provas, em face da natureza puramente administrativa do inquérito civil.

3.3. É necessária alteração legislativa, ou da LACP, ou da LONMP, já que ambas tratam do tema, estabelecendo a desnecessidade, para a reabertura do inquérito civil, da existência de novas provas (conclusão 3.2), bem como, regulamentando o procedimento a ser seguido (conclusão 3.1), atendo-se à expressa previsão do art. 30 da LONMP (“nos termos da lei”).

3.4. Independentemente de alteração na legislação federal (conclusão 3.3), deve haver uma regulamentação normativa *interna corporis* no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seja pela edição de Resolução, pelo Ex.mo Sr. Procurador-Geral de Justiça, seja por alteração no Regimento Interno do CSMP, estabelecendo-se o procedimento a ser seguido para reabertura do inquérito civil, e respeitando o conteúdo das conclusões 3.1 e 3.2.