

INQUÉRITO CIVIL *VERSUS* PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (INOMINADO): SRU¹

Epaminondas da Costa

Promotor de Justiça/MG

Síntese dogmática: Além do inquérito civil (procedimento *investigatório* nominado com certo rigor formal), existem ainda os procedimentos administrativos investigatórios inominados, os quais não podem ser simplesmente transmutados em inquérito civil ou em peças de informação, quando o caso não envolver dano iminente, atual ou pretérito a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Ademais, é inconcebível que tais procedimentos administrativos sejam tratados como meios acessórios ou como simples procedimentos secundários em relação ao inquérito civil. Enfim, propõe-se a instituição de controle oficial próprio para os procedimentos administrativos inominados, distinto do SRU, pelo menos na forma em que ele está estruturado hoje.

Introdução

Na seara da Infância e da Juventude, não raro, surgem situações concretas em que se afigura tormentosa a escolha entre a instauração do inquérito civil ou de procedimento administrativo inominado.

A rigor, sendo caso de instauração do inquérito civil, é evidente que o membro do Ministério Público não poderá, discricionariamente, optar pela instauração de procedimento administrativo inominado, mormente à luz da Resolução Conjunta PGJ CGMP/MG n. 03, de 14 de dezembro de 2007, que instituiu a obrigatoriedade da inscrição do inquérito civil e do procedimento preparatório no Sistema de Registro Único.

Da questão de fundo

Destaque-se, desde logo, que, grosso modo, o inquérito civil se qualifica como procedimento administrativo nominado com certo rigor formal, por meio do qual se investigam situações envolvendo dano iminente, atual ou pretérito relacionado a interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo.

A propósito, é necessário que haja justa causa para a instauração do inquérito civil, conforme a mensagem legal subjacente à norma do art. 6º da Lei n. 7.347 de 24/07/1985 – Lei da Ação Civil Pública. Noutras palavras, não se pode instaurar o inquérito civil sem que exista um mínimo de plausibilidade quanto à existência do dano apontado ou a fundada suspeita de irregularidade em relação a interesses relevantes da sociedade.

Note-se que a falta de justa causa para a instauração do referido procedimento administrativo *investigatório* poderá dar ensejo ao crime de denúncia caluniosa, conforme se depreende da leitura do art. 339 do Código Penal brasileiro (Dec-lei n. 2.848 de 07/12/1940)².

As *peças informativas*, por sua vez, para os fins do art. 9º da Lei n. 7.347 de 1985, dizem respeito, via de regra, a documentos públicos que contenham notícia de ameaça ou de lesão àqueles interesses relevantes da sociedade (difusos, coletivos ou individuais homogêneos). As informações neles contidas serão tão substanciais ou

¹ SRU – Abreviatura de Sistema de Registro Único do inquérito civil e do procedimento preparatório.

² Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

consistentes, que se afiguraria dispensável a instauração do inquérito civil: daí, portanto, a vinculação ontológica que há entre as *peças informativas* e o inquérito civil.

A par disso, é importante enfatizar que, no mundo da vida, as situações são tantas e desafiadoras que não se pode conceber o inquérito civil como instrumento administrativo *investigatório* único ou exclusivo no delineamento formal daquilo que ocorre na realidade do mundo.

Nesse diapasão, portanto, tem-se por razoável e mesmo legítimo que haja outros instrumentos administrativos de caráter investigativo, nominados ou não, com semelhante importância do inquérito civil, assim como ocorre com as chamadas medidas cautelares nominadas e inominadas previstas na legislação processual civil, em que umas não são mais importantes do que as outras. Quer dizer, então, que os procedimentos administrativos inominados não podem ser tratados como meios acessórios ou como simples procedimentos secundários.

De fato, além de interesses individuais indisponíveis não homogêneos que muitas vezes exigem a pronta atuação do Ministério Público, no âmbito da Infância e da Juventude e que, destarte, devem ser objeto de investigação ou de elucidação em procedimento administrativo inominado, existem ainda situações que dizem respeito a dano abstrato, de tal sorte que, mesmo assim, a intervenção resolutiva do “Parquet” se mostrará imperiosa. É o caso de uma representação, por exemplo, alusiva à falta ou à deficiência de sinalização na via pública, no entorno de uma escola pública estadual, podendo resultar-se disso o dano (abstrato) à incolumidade física das crianças e dos adolescentes que ali estudam.

Ora, pode ser que nunca ocorra o dano temido, mas nem por isso a autoridade pública poderá se omitir numa situação como esta, aguardando que o temor se concretize, para, aí, então, serem adotadas as providências pertinentes.

Ademais, o art. 201, § 5º, “b”, da Lei n. 8.069 de 13/07/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – prevê, peremptoriamente, o poder-dever de o Ministério Público buscar o entendimento direto com a autoridade ou com a pessoa reclamada sempre que isso se mostrar conveniente e eficaz para o resguardo imediato dos direitos infanto-juvenis sob ameaça de lesão, homenageando-se assim o princípio da prioridade absoluta (art. 227, “caput”, da Carta Magna).

Do ponto de vista filosófico, essa atuação informal encerra “resolutividade instantânea”, podendo a mesma estar consubstanciada numa Recomendação, a partir da qual o entendimento direto será entabulado e concretizado por meio da realização de audiência especial com os envolvidos no tema em discussão.

Diga-se de passagem que, em razão da instantaneidade com que a situação será resolvida, não será possível, por óbvio, qualquer controle administrativo, o que significa dizer, portanto, que o caso não será submetido à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público. Pela mesma razão, bastará a simples instauração de procedimento administrativo inominado, visando-se apenas a documentar os atos materiais então praticados, com vistas à obtenção de determinado resultado, por exemplo, a correta sinalização da via pública.

Já na hipótese de “resolutividade permanente”, isto é, que vai além de determinado momento ou cujo resultado material ou imaterial envolva, efetiva e diretamente ou reflexivamente³, a proteção de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, o controle administrativo será inafastável e, mais do que isso, obrigatória se mostrará a instauração do competente inquérito civil.

Por último, o próprio legislador estabeleceu expressamente a coexistência jurídica do *inquérito civil e de outros procedimentos administrativos correlatos* (art. 7º da Lei Complementar n. 75 de 20/05/1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União), a qual se aplica subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados, por força do disposto no art. 80 da Lei n. 8.625 de 12/02/1993.

Aliás, o art. 201, VII, da Lei n. 8.069 de 1990 autoriza claramente que o Ministério Público instaure sindicâncias⁴, visando-se a subsidiar a atuação do órgão ministerial na seara da infância e da juventude. Nos incisos V e VI do mesmo artigo de lei há menção expressa à instauração do inquérito civil e à instauração de procedimentos administrativos investigatórios, ou seja, decorre da própria lei a existência da dicotomia aqui destacada.

Finalmente, não se perca de vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente tipifica inúmeras infrações administrativas, em que a atuação do “Parquet” estará voltada especificamente para o oferecimento de Representação em Juízo, a teor do disposto nos arts. 194 e seguintes do mesmo Estatuto, o que não se coaduna com a ideia de inquérito civil ou de ação civil pública.

³ À guisa de ilustração, cite-se a hipótese do mau funcionamento de uma entidade não-governamental de atendimento, em que, portanto, por via reflexa, haverá prejuízo a crianças e adolescentes ali acolhidos. É o que indica o art. 91 da Lei n. 8.069 de 1990, assim expresso:

Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade. Parágrafo único. Será negado o registro à entidade que:

a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
c) esteja irregularmente constituída;
d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

⁴ A sindicância representa outra espécie de procedimento administrativo investigatório nominado, da mesma forma que o inquérito civil.

Conclusão/Proposição

Além do inquérito civil (procedimento *investigatório* nominado com certo rigor formal), existem ainda os procedimentos administrativos investigatórios inominados, os quais não podem ser simplesmente transmutados em inquérito civil ou em peças de informação, quando o caso não envolver dano iminente, atual ou pretérito a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Ademais, é inconcebível que tais procedimentos administrativos sejam tratados como meios acessórios ou como simples procedimentos secundários em relação ao inquérito civil. Enfim, propõe-se a instituição de controle oficial próprio para os procedimentos administrativos inominados, distinto do SRU, pelo menos na forma em que ele está estruturado hoje.