

Do Valor Instrutório do Inquérito Civil

Luciano Luz Badini Martins

Promotor de Justiça

Sumário: I - Introdução. II - Inquérito Civil. Valor Probante. III - Conclusão.

I - Introdução

O inquérito civil, criado através da Lei nº 7.347/85 (art. 8º, § 1º), tem sido objeto de escassa literatura e, não raro, limitam-se os compêndios a tecer comentários acerca dos dispositivos inseridos no referido diploma legal. Nem sua consagração expressa no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 129, III) teve o condão de estimular análise mais detalhada do instituto em seara doutrinária.

A despreensão deste trabalho inviabiliza o preenchimento desta lacuna, notadamente em razão de ser diverso seu escopo.

À evidência, a precisa inteligência da natureza e valor instrutório do inquérito civil permitirá, em nossa ótica, que ações civis públicas que, atualmente, estão vocacionadas ao fracasso, passem a coroar-se de êxito, notadamente aquelas propostas no exercício da Curadoria de Defesa do Patrimônio Público.

Árduo o exercício das atribuições ministeriais nesta esfera. Censuráveis “práticas políticas” têm-se perpetuado. As versões têm prevalecido ante os fatos. É momento de o Poder Judiciário se aperceber de sua função essencial na reconstrução dos valores éticos do país, e é atribuição do Ministério Público fornecer elementos que permitam a mudança da postura judicial. Não há tempo a perder, adverte o mestre NORBERTO BOBBIO¹:

“Comecei com Kant. Concluo com Kant. O progresso, para ele, não era necessário. Era apenas possível. Ele criticava os ‘políticos’ por não terem confiança na virtude e na força da motivação moral, bem como por viverem repetindo que ‘o mundo foi sempre assim como o vemos hoje’. Kant comentava que, com essa atitude, tais ‘políticos’ faziam com que o objeto de sua previsão - ou seja, a imobilidade e a monótona repetitividade da história - se realizasse efetivamente. Desse modo, retardavam propositalmente os meios

¹ *A Era dos Direitos*, ed. Campus, 1992, p. 64.

que poderiam assegurar o progresso para o melhor. Com relação às grandes aspirações dos homens de boa vontade, já estamos demasiadamente atrasados. Busquemos não aumentar esse atraso com nossa incredulidade, com nossa indolência, com o nosso ceticismo. Não temos muito tempo a perder.”

II - Inquérito Civil. Valor Probante

Em nosso entendimento, a alteração deste sombrio quadro passa, necessariamente, pela perquirição do valor instrutório do inquérito civil. Multiplicam-se decisões judiciais que têm conferido a este, sob o prisma axiológico, importância secundária e, em consequência, têm julgado improcedentes as postulações ministeriais então formuladas.

O fim da “imobilidade e monótona repetitividade da história” passa, necessariamente, pela correta análise e valoração do arcabouço instrutório produzido no curso de ações civis públicas.

Para tal mister, *a fortiori*, faz-se necessário traçar um quadro comparativo acerca da natureza e valor instrutório do inquérito policial e inquérito civil.

De regra, conceitua-se o inquérito policial como procedimento inquisitorial, instaurado e presidido por autoridade policial, que visa demonstrar a materialidade e revelar a autoria dos delitos, de tal sorte a permitir,

oportunamente, ao Ministério Público, a propositura da competente ação penal.

De feito, ressalta com acerto ANTÔNIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ, em precioso artigo jurídico², “que ao contrário do que ocorre com o inquérito policial (em que se imputa a alguém a prática de um crime), no inquérito civil o que se investiga é a ocorrência e autoria de um mero ilícito civil”. E conclui: “Em caso de desvio de poder, ou de finalidade, portanto, as consequências danosas sobre a pessoa do ‘investigado’ são bastante diversas, num e noutro caso (*são muito mais severas no primeiro*).”

De mais a mais, o inquérito civil é presidido pelo próprio Órgão do Ministério Público e visa à proteção de direitos individuais homogêneos (“acidentalmente coletivos”, na feliz expressão de JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA³) ou direitos superindividuais (difusos e coletivos), “essencialmente coletivos”.

Reafirme-se, de tudo quanto fora exposto tem-se que as mazelas do inquérito policial superam, em muito, as que, em tese, maculam o inquérito civil.

Não bastasse, o procedimento inquisitorial criminal, presidido por autoridade distinta da que efetuará a propositura da ação penal, poderá servir de substrato para a restrição do *status libertatis* do cidadão. Em contrapartida, o

² *Apontamentos Sobre o Inquérito Civil*, in Revista JUSTITIA 157/33.

³ *Tutela Jurisdicional dos Interesses Coletivos ou Difusos*, in Temas de Direito Processual, terceira série, cit. p. 195-6.

inquérito civil, presidido pelo próprio *Parquet*, tem o escopo de apurar violações a direitos individuais homogêneos, difusos ou coletivos; contudo, as conseqüências ao infrator limitar-se-ão, em princípio, à esfera cível.

Diz-se mais: nos termos do artigo 9º da Lei nº 7.347/85 (LACP), convencendo-se da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, cabe ao Órgão Ministerial *promover* o arquivamento do inquérito civil, sem qualquer intervenção judicial.

Ipsa facto, o Ministério Público empreende diligências, instrui o procedimento e, ao final, com isenção, fundamentadamente, opta dentre dois caminhos diversos - o da promoção do arquivamento ou do ingresso em Juízo com a ação civil pública - o rumo correto a ser trilhado. Neste diapasão, vale transcrever a lição irretocável de JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO⁴ acerca da natureza do inquérito civil, senão observe-se:

“O projeto de lei que dispõe sobre a ação civil pública institui, de modo inovador, a figura do inquérito civil. Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O *inquérito*

⁴ Nota constante do processo relativo ao projeto de que resultou a Lei nº 7.347/85.

civil, em suma, configura um procedimento preparatório, **destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública**. Com ele, **frustra-se a possibilidade**, sempre eventual, **de instauração de lides temerárias.**”

Apesar de todas as mazelas que revestem o procedimento inquisitorial criminal, é corrente o entendimento no sentido de que seu valor probatório demonstra-se inequívoco.

As provas colhidas em fase pré-processual criminal, encontrando **“algum suporte probante judicial”**⁵, obtido em instrução contraditória, são suficientes para autorizar a expedição de decreto condenatório em desfavor do acusado, e, dessarte, limitar seu *status libertatis*. Em obra específica sobre a matéria, pontifica o insigne FERNANDO DE ALMEIDA PEDROSO⁶, *litteris*:

“Sendo o inquérito policial simples *informatio delicti*, isto é, o continente ou o todo que materializa as investigações policiais levadas a efeito para apuração preliminar de determinado fato tido como crime, e estando inserida em seu conceito a idéia de investigação, óbvio é que a peça policial informativa não poderia seguir, como de fato não segue, o princípio constitucional do contraditório. O inquérito policial, por espelhar

⁵ TJSP, A p. 37.024-3, Rel. Des. SILVA LEME, in RT 611/353.

⁶ *Prova Penal*, ed. AIDE, 1. ed., 1994, p.141.

uma instrução preliminar provisória e subsidiária, cujo desiderato é, tão-só servir de lastro para eventual ação penal, constitui caderno de cunho eminentemente inquisitivo. De tal arte, **as provas coligidas unicamente em inquérito policial, sem a mínima corroboração pela instrução judicial**, não são aptas a alicerçar um decreto condenatório."⁷

Ora, impõe-se raciocínio lógico. Inicialmente, tem-se que as provas colhidas em inquérito policial, se minimamente corroboradas pela instrução realizada em juízo, servem de amparo para a expedição de decreto condenatório e cerceamento da liberdade do acusado. Em contranota, conceitua-se o inquérito civil - também de natureza inquisitorial, contudo presidido por órgão isento - como instrumento destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública, frustrando a possibilidade de instauração de lides temerárias.

Em conclusão, tem-se, com evidência palmar, que o arcabouço instrutório produzido no curso de inquérito civil, se encontrar *algum suporte probatório judicial*, será apto a amparar o julgamento da procedência do pedido formulado na ação civil pública.

⁷ Em sede jurisprudencial, tal entendimento encontra igualmente amparo, senão vejamos: "Havendo algum suporte probante na fase judicial, a prova colhida no inquérito policial pode ser convocada para fundamentar decisão condenatória" (RT 621/290). "A prova policial inquisitória só deve ser desprezada, afastada, arredada como elemento válido e aceitável de convicção quando totalmente, absolutamente, ausente prova judicial confirmatória ou quando desmentida, contrariada ou nulificada pelos elementos probantes colhidos em Juízo, através de regular instrução" (RT 622/276).

III - Conclusão

Inestimável o valor probante do inquérito civil. O arcabouço instrutório neste produzido é suficiente para amparar a pretensão ministerial deduzida em ação civil pública desde que minimamente corroborado pelo suporte probatório produzido em sede judicial. Vale dizer, quando não desmentida, contrariada ou nulificada pelos elementos probantes colhidos em Juízo, a prova inquisitória civil não pode ser desprezada como elemento válido e aceitável de convicção.

Entendimento contrário corresponde a recusar-se ao inquérito civil seu inequívoco e inestimável valor instrutório e, em contrapartida, autorizar que, com nossa incredulidade, indolência e ceticismo, permaneça imóvel e monótona a repetitividade de nossa história.