

---

**INQUÉRITO CIVIL: O VALOR PROBATÓRIO DAS PROVAS COLHIDAS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE POSSAM SERVIR DE SUBSÍDIO PARA PROPOSITURA DE UMA FUTURA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**Ciências Sociais Aplicadas**

Artigo de Revisão

**Gabriela Silva do Amaral<sup>1</sup>; Tonison Rogério Chanan Adad<sup>1</sup>; Luiz Carlos Bazotti Júnior<sup>1</sup>; Camila de Bona<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Centro Universitário Barriga Verde - UNIBAVE

**Resumo:** O presente estudo tem o fito de analisar o valor probatório das provas colhidas no inquérito civil, procedimento administrativo de atribuição exclusiva do *Parquet*, especialmente quando visam subsidiar uma futura ação civil pública. Diante da possibilidade prevista na legislação de que os elementos colhidos no procedimento não precisam ser colhidos sob a égide do contraditório e da ampla defesa, buscou-se analisar se às provas colhidas no procedimento administrativo em exame, é ou não atribuído valor probatório, em decorrência da não observância dos princípios constitucionais. O desfecho do estudo indicou que as provas obtidas possuem valor probatório relativo, desde que não colidam com provas de hierarquia superior. Contudo, em determinados casos, quando postas em juízo sob o crivo do contraditório, poderão ter presunção de veracidade absoluta, cabendo ao magistrado, sob o seu livre convencimento, frente aos demais elementos probatórios, conhecê-las ou não.

**Palavras-chave:** Inquérito civil. Ministério Público. Provas. Valor probatório.

**CIVIL INQUIRY: THE VALUE OF EVIDENCE TAKEN IN PROBATIONARY ADMINISTRATIVE PROCEDURE PUBLIC MINISTRY OF JURISDICTION, WHICH MAY SERVE ALLOWANCE FOR A FUTURE CIVIL BRINGING OF PUBLIC DEED**

**Abstract:** This study has the aim to analyze the probative value of the evidence gathered in the civil investigation, administrative procedure solely for the *Parquet*, especially when aimed at subsidizing a future civil action. Faced with the possibility provided for in the legislation that the elements gathered in the procedure need not be collected under the aegis of the contradictory and full defense, we sought to examine whether the evidence gathered during the administrative procedure in question, or not attributed probative value as a result of non-observance of constitutional principles. The outcome of the study indicated that evidence obtained have probative value relative, provided they do not conflict with evidence of higher hierarchy. However, in certain cases, when called into court under the adversarial scrutiny, may have

presumption of absolute truth, being the magistrate, in his free conviction, compared to other evidence, know them or not.

**Keywords:** Civil inquiry. Public Administration. Evidences. Probationary value.

## Introdução

O legislador pátrio introduziu o inquérito civil na órbita jurídica após a edição da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e, em seguida, a Constituição da República de 1988 tratou de consagrá-lo. Atualmente, diversos outros diplomas infraconstitucionais consignam sua previsão legal, disciplinando-o, além da Lei Orgânica do Ministério Público da União e dos atos dos respectivos Ministérios Públicos Estaduais.

Cuida-se de procedimento administrativo, de atribuição do Ministério Público que tem o escopo de angariar elementos de convicção de autoria e materialidade de determinado ato lesivo a interesses metaindividuais, com o fito de deflagrar uma ação civil pública viável. Por outro lado, em razão da característica da inquisitorialidade, adstrita ao inquérito civil, por conta da possibilidade de não observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, reiteradamente, existem diversas discussões quanto ao valor probatório das peças colhidas em sede do referido procedimento administrativo.

Nesse diapasão, o objeto deste trabalho será verificar o valor probatório das provas colhidas no inquérito civil, precipuamente quando for subsidiar uma futura ação civil pública. Para tanto, de início, serão abordadas as generalidades do procedimento, tais como características, finalidade e objeto, além de demonstrar sua previsão legal e legitimidade. Em seguida, será explanada sua instauração e instrução, ponto principal do estudo, pois, é no decorrer da colheita de provas que se pretende constatar a validade delas, já que a legislação autoriza a inobservância do princípio do contraditório e da ampla defesa pelo Presidente do inquérito civil, durante a instrução do procedimento.

*In casu*, o objetivo geral da pesquisa consiste em verificar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao valor probatório das provas colhidas em sede de inquérito civil pelo *Parquet* e, para tanto, traçaram-se os seguintes objetivos específicos: realizar um levantamento bibliográfico relativo ao inquérito civil, demonstrando seus aspectos gerais, finalidade e legitimidade; apurar os

entendimentos doutrinários e jurisprudenciais concernentes ao valor probatório das provas colhidas nos inquéritos civis; analisar se, de fato, a inobservância aos princípios do contraditório e a ampla defesa, consagrados na Constituição da República, durante a instrução do procedimento administrativo, não maculam as provas colhidas no inquérito civil; constatar o valor probatório das provas colhidas no inquérito civil que subsidiarão, por certo, a instauração de ações civis públicas pelo Ministério Público.

Destarte, levando em conta que o objetivo primordial do inquérito civil e diante da possibilidade de inobservância dos princípios constitucionais já citados, durante a coleta dos elementos de convicção, o que poderia invalidar as provas colhidas, surgiu o interesse pelo estudo em comento, com o intuito de verificar a autenticidade dos elementos angariados e os casos que ensejariam a nulidade destes.

### **Procedimentos Metodológicos**

O método de pesquisa do estudo em tela consiste na revisão bibliográfica, que compreende a análise dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema e, ainda, verificação das disposições legais existentes.

O método de abordagem utilizado será o dedutivo, pois, realizar-se-á análise de normas, doutrinas e jurisprudências vinculadas ao tema proposto no presente estudo (GIL, 2008).

Emprega-se o método de procedimento monográfico, e como fonte de pesquisa tem-se: publicações, leis, doutrina e jurisprudência. Dentre os possíveis autores referenciados temos Hugo Nigro Mazzili, assíduo estudioso do tema, Édis Milaré, Luiz Roberto Proença, Paulo Alvarenga, Fernando da Fonseca Gajardoni e outros grandes nomes do cenário jurídico brasileiro.

Com a utilização desta pesquisa, pretende-se colocar o pesquisador às vistas de tudo o que foi escrito ou relatado sobre o tema objeto do estudo, almejando, dessa forma, uma pesquisa detalhada do assunto, com o fito de se chegar à resposta do problema em tela.

### **O Inquérito Civil**

#### ***Características, finalidade e objeto***

O Inquérito Civil foi introduzido em nosso ordenamento jurídico com o advento da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), sendo, posteriormente, legitimado pela Constituição da República de 1988.

Com efeito, trata-se de um procedimento administrativo, desenvolvido de forma extrajudicial, de atribuição exclusiva do Ministério Público, por conta da prerrogativa constitucional que lhe é atribuída, unilateral, inquisitivo e facultativo, destinado à colheita de subsídios mínimos indispensáveis para formação da convicção e o embasamento de uma possível ação civil pública, visando apurar, previamente, a prática de conduta lesiva aos interesses difusos ou coletivos, individuais homogêneos e de outros interesses transindividuais.

Em seu magistério, Mazzilli (2015, p. 511), de forma concisa, destaca que “o inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública”.

Em suma, tal procedimento administrativo, de responsabilidade do órgão de execução ministerial, objetiva investigar fatos que chegam ao seu conhecimento de suposta lesão ou ameaça de lesão aos interesses transindividuais, em busca de indícios de autoria e materialidade, imprescindíveis à propositura de uma ação civil pública viável.

Repisa-se, o inquérito civil é procedimento administrativo, isso porque, nas palavras de Alvarenga (2001, p.117) “a instauração, o desenvolvimento e o encerramento do inquérito civil acontecem no âmbito interno do Ministério Público, sucedendo-se extrajudicialmente a investigação, destinada a preparar a eventual atuação processual do órgão ministerial”.

Anota-se que ele não é obrigatório, até porque tem o escopo de coligir elementos probatórios hábeis a formar a convicção do órgão ministerial, visando alicerçar o órgão legitimado a propor a ação civil pública de forma responsável, o que em momento próprio será rechaçado.

Dentre outras, citam-se como características principais do inquérito civil a informalidade, inquisitorialidade, publicidade e facultatividade.

No que se refere à finalidade do inquisitivo, este intenta angariar elementos capazes de formar a convicção do *Parquet* de determinado fato, a fim de que o órgão

de execução adote a melhor medida, seja ela judicial ou até mesmo extrajudicial, para defender os interesses metaindividuais que precisam ser resguardados.

Dessa forma, não se pode mencionar que o inquérito civil visa tão somente embasar uma futura e viável ação civil pública, pois, consoante o ressaltado, existem outros caminhos pelos quais o órgão ministerial poderá trilhar para defender os interesses lesionados.

Por outro lado, não se pode olvidar que o intuito primordial do inquérito civil é apanhar subsídios ou elementos mais precisos que demonstrem que há materialidade e autoria de lesão aos interesses que devem ser defendidos pelo Ministério Público, sendo estes capazes de fundamentar a propositura da ação civil pública, no entanto, esta não é a única finalidade do procedimento investigativo.

De forma subsidiária, este procedimento auxilia o órgão ministerial na celebração dos compromissos de ajustamento de conduta ou mesmo na realização de audiências públicas, bem como na expedição de recomendações, no limite de suas atribuições institucionais. Ademais, nada obsta que sejam colhidos elementos suficientes e indispensáveis à propositura de outras ações públicas, como no caso das ações penais e, ainda, para instrumentá-lo no desempenho de outras atuações de sua competência (MAZZILLI, 2015).

Anota-se que, muito embora seja possível a utilização do procedimento administrativo no âmbito penal, o presente estudo tem o condão de tratar de sua aplicabilidade tão somente na esfera civil, sobretudo, quando for para alicerçar o ajuizamento de ação civil pública.

Seguindo, com relação ao objeto do procedimento administrativo em análise, sabe-se que este se presta a tutelar interesses ou direitos difusos e coletivos, individuais homogêneos. Em contrapartida, insta gizar que tanto a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que foi o primeiro diploma legal que tratou da tutela de direitos difusos e coletivos quanto à Carta Magna, na qual em sua dicção apresenta a referida expressão, nenhum destes textos legais trouxe o conceito dos referidos direitos difusos e coletivos ou mesmo dos direitos individuais homogêneos.

O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, especificamente em seu artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III, trouxe à baila o conceito de direitos ou interesses difusos e coletivos e dos individuais homogêneos que até então outros

diplomas infraconstitucionais e a própria Constituição da República eram omissos em apresentar uma definição, apesar de regulamentar sua previsão.

Oportuno acentuar que o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 117 alterou o artigo 21 da Lei n. 8.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que agora conta com a seguinte redação: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

Dessarte, conquanto o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor disponha acerca dos direitos dos consumidores e das vítimas, sua definição não se limita apenas aos regramentos das relações de consumo, vez que, como demonstrado, a Lei Consumerista modificou a Lei da Ação Civil Pública, dessa forma, possibilita sua abrangência às demais normas.

Os interesses difusos, segundo o conceito de Andrade, Masson e Andrade (2013, p. 24) “*são os interesses ou direitos objetivamente indivisíveis, cujos titulares são pessoas indeterminadas e indetermináveis, ligadas entre si por circunstâncias de fato*”. (itálicos dos autores)

Já os coletivos, consoante entendimento dos autores supracitados (2013, p. 27), conceituam-se como “*os interesses ou direitos objetivamente indivisíveis, de que seja titular grupo, classe ou categoria de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária por um vínculo jurídico base e, por tal razão, determináveis*”. (itálico dos autores)

Por seu turno, os direitos e interesses individuais homogêneos, segundo os mesmos autores (2013, p. 31) são conceituados como sendo “*direitos subjetivos individuais, objetivamente divisíveis, cuja defesa judicial é passível de ser feita coletivamente, cujos titulares são determináveis e têm em comum a origem desses direitos, e cuja defesa judicial convém seja feita coletivamente*”. (itálico dos autores)

Dito isso, pode-se afirmar que os direitos difusos, em verdade, alcançam um número de sujeitos que não podem ser determinados, mas existente entre eles um elo fático, ou seja, estão numa mesma posição de fato. Ademais, diferencia-se por seu objeto, o qual é indivisível, portanto, o dano ocasionado ao direito de um titular a todos é abarcado. Exemplo tradicional de direito difuso é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto na Constituição da República.

Os direitos coletivos, por sua vez, assemelham-se aos difusos em relação à indivisibilidade do objeto, porém, entre os sujeitos existe uma relação jurídica comum que os liga entre si ou mesmo com a parte contrária. Diferencia-se também na determinabilidade dos sujeitos, pois aqui as partes podem formar uma categoria, grupo, ou ainda uma classe, e essa identificação dos envolvidos se dá em razão da relação jurídica existente entre eles. A doutrina apresenta diversos exemplos, cita-se o aumento abusivo das mensalidades de planos de saúde em razão da idade, com relação aos conveniados que já estabeleceram contrato, o que é ilegal.

No tocante aos direitos individuais homogêneos, nesse há a divisibilidade do objeto, destarte, é possível quantificar a lesão sofrida, podendo ser recomposta ao sujeito na proporção devida. Assim como é possível à divisão do objeto, há como se determinar os titulares do direito, em razão da natureza subjetiva do direito individual, dessa forma, cabe destacar que as ações coletivas não são o único modo de se buscar a tutela de tais direitos, por isso, plenamente cabível a defesa dos direitos por meio de ações individuais. Derradeiramente, quanto à relação existente entre os envolvidos, esta pode ser fática ou jurídica, como exemplo clássico, podem-se citar consumidores que adquiriram veículos com defeitos de fabricação. Agora, passa-se a analisar a previsão legal e legitimidade do inquérito civil.

### ***Previsão legal e legitimidade***

Como já apontado, o inquérito civil ingressou no cenário legal com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), na qual o artigo 8º, §1º, disciplinou a competência do Ministério Público para instauração do procedimento administrativo, trazendo no artigo 9º da Lei a possibilidade de arquivamento do inquisitivo.

A prerrogativa constitucional do Ministério Público para propositura de inquérito civil e sua competência exclusiva encontra respaldo no artigo 129, inciso III, da Constituição da República. Sua previsão também resta consignada nos artigos 25, inciso IV, alínea “a” e 26, inciso I da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/93).

Diante da receptividade do inquérito civil na órbita jurídica, tanto que ele acabou sendo constitucionalizado, e após a promulgação da Constituição da República de 1988, tantos outros dispositivos infraconstitucionais passaram a prevê-lo, com

disposições bem semelhantes à previsão do artigo 8º da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), porém, trazendo alterações oportunas (PROENÇA, 2001).

Dispositivos como a Lei n. 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiências, apresenta em seu artigo 6º a previsão da instauração de inquérito civil.

Proença (2001, p. 30) ressalta que “A Lei 8.069, de 13.07.1993, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe algumas importantes inovações para a matéria, dentre as quais ampliar o escopo de investigação do inquérito civil, de forma a abranger também os interesses individuais (e não só os coletivos e difusos)”.

Tal dispositivo legal apresenta em seus artigos 201, inciso V, e 223 a competência do órgão ministerial para promover a instauração do inquérito civil.

Por seu turno, o artigo 90 da Lei n. 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, destaca a possibilidade de aplicação da Lei da Ação Civil Pública na defesa dos consumidores, finalizando “inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições” (BRASIL, 1990).

Insta frisar que os Ministérios Públicos Federais e Estaduais preveem, em seus atos internos, tais como portarias, provimentos e resoluções, disposições atinentes ao inquérito civil.

Nesse ponto, após apontar as características intrínsecas ao procedimento administrativo pesquisado e indicar sua previsão legal no cenário jurídico, imperioso verificar outros aspectos inerentes a ele, tais como sua forma de instauração e instrução.

### **Instauração do Inquérito Civil**

Quando tiver conhecimento de possível ato lesivo aos interesses difusos ou coletivos, individuais homogêneos e de outros interesses transindividuais, o órgão de execução ministerial, poderá instaurar inquérito civil, a fim de coligir provas que lhe forneçam substrato mínimo de materialidade e autoria do ato lesivo, para que em momento oportuno adote as medidas pertinentes.

Com efeito, o início da investigação se dará com a instauração do inquérito civil e, após a colheita das provas, o respectivo membro do Ministério Público poderá arquivar o referido procedimento, pactuar acordos extrajudiciais, e sendo o caso, propor a competente ação civil pública, contudo, neste momento, se analisará as



formas de instauração do referido procedimento, seus efeitos, e as medidas que podem ser tomadas contra a sua instauração.

A Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007, com as alterações adotadas pelas Resoluções n. 35, de 23 de março de 2009 e n. 59, de 27 de julho de 2010, todas do Conselho Nacional do Ministério Público, com o intuito de uniformizar o procedimento do inquérito civil, regulamentam, sobretudo, a sua instauração.

Nessa esteira, as formas de instauração do inquérito estão previstas nos incisos I, II e III, do artigo 2º da Resolução n. 23/2007 do CNMP.

## **Instrução do Inquérito Civil**

### ***Poderes instrutórios do membro do Ministério Público***

Preconiza o artigo 6º da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público que o inquérito civil será presidido pelo membro do Ministério Público a que lhe for conferida essa atribuição, por força da lei e também nos casos em que há atribuição originária do Procurador-Geral de Justiça que, conforme o caso, poderá delegar esta função a outro membro da instituição ministerial.

O membro Presidente do inquérito civil tem o dever de traçar o percurso da investigação e, inclusive, coligir todos os meios de provas admissíveis em direito, objetivando apurar os fatos que estão sendo investigados no respectivo procedimento. Tais poderes investigatórios decorrem da previsão constitucional estampada no artigo 129, inciso VI, da Constituição da República e da norma contida no artigo 26 da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). Destaca-se que, em razão da edição de diversas normas infraconstitucionais, os poderes instrutórios do Ministério Público, de modo significativo, foram ampliados.

Édis Milaré (2009, p. 1030-1031), acentua alguns dos principais poderes instrutórios do Ministério Público, quais sejam, notificação para colheita de depoimentos; requisição para qualquer pessoa de direito público ou privado, para fornecimento de documentos; inspeção ou vistorias junto aos órgãos públicos e também em empresas privadas; organização de audiências públicas para coleta de provas, dados e informações; e, ainda, expedição de cartas precatórias, de caráter itinerante.

Por outro ponto de vista, Fernando da Fonseca Gajardoni (2012, p. 74), em seu entendimento, aponta: “três gamas de deveres/poderes podem ser aplicadas a bem

da exata apuração dos fatos investigados”. O primeiro dever/poder, nas palavras do estudioso seria “dever/poder de oitiva”, que, basicamente, é a possibilidade adstrita ao órgão ministerial de notificar pessoas para que prestem depoimento sobre o fato investigado, as quais, quando for o caso, podem ser compromissadas na forma da lei, ou seja, caso minta, a testemunha poderá ser processada pela prática de crime de falso testemunho.

Além disso, o membro goza da prerrogativa de determinação de condução coercitiva do notificado faltante, dessa forma, na hipótese de não comparecimento, a pessoa pode ser conduzida pela Polícia, o que não raramente acontece. Proença (2001, p. 69), consigna que esta prerrogativa inerente ao órgão ministerial “trata-se de previsão vinculada ao atributo da auto-executoriedade dos poderes do Ministério Público, que não tem a necessidade de recorrer a qualquer autoridade para dar coercibilidade a seus atos, decorrendo esta diretamente da lei”. Nesse ponto, merece avultar que o investigado não está sujeito a estas medidas, pois, por força constitucional não pode ser obrigado a produzir prova contra si mesmo.

O segundo seria o “dever/poder de requisição”, que nada mais é do que exigir de qualquer órgão público ou particular, informações, certidões, documentos, exames, perícias entre outros que entender pertinentes, desde que estes não estejam sob o manto do sigilo legal, única hipótese em que o órgão solicitado poderia denegar o fornecimento do que foi requerido, cabendo ao *Parquet* adotar as providências pertinentes para obter o que necessita.

Aqui, anota-se que mesmo após a edição de diversos diplomas infraconstitucionais que tinham o escopo de alargar os poderes requisitórios do órgão de execução ministerial, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, nas quais, tem-se que o citado órgão poderá fazer requisitar certos documentos, ainda que acobertados pelo sigilo legal, ficando, contudo, o órgão ministerial responsável pelo uso indevido das informações que lhe forem repassadas, imprescindível que tais normas sejam analisadas à luz da Constituição da República e harmonizadas com o mencionado Diploma Legal.

Portanto, os casos de inviolabilidade constantes no artigo 5º, incisos X, XI e XII, da Carta Magna são situações específicas que estão acobertadas pelo sigilo legal,

permitindo-se sua violação tão somente nas hipóteses lá destacadas. Destarte, frente a estas situações haverá limite ao poder de requisição pertencente ao Ministério Público, cabendo ao órgão, sendo o caso, requerer a quebra de sigilo perante a autoridade judicial.

Pontua-se que a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) consigna em seu artigo 10 que constitui crime “a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público”, nesse sentido, o órgão acionado que recusar, retardar ou omitir o fornecimento do que lhe foi requisitado poderá ser processado e sofrer as punições cabíveis, podendo o desatendimento caracterizar ainda a prática dos crimes de prevaricação e desobediência.

E o terceiro seria o “dever-poder de inspeção”, que, em verdade são diligências investigativas realizadas perante os órgãos públicos ou ainda privados, com o intuito de analisar a situação fática do que está sendo investigado, muitas vezes são efetivadas *in loco*. Destacam-se como primordiais as perícias e auditorias que são constantemente realizadas.

Cabe realçar que as provas que podem ser produzidas em sede de inquérito civil decorrem dos poderes instrutórios do Ministério Público, nesse enfoque, todos os atos de requisição e demais requerimentos efetivados pelo *Parquet*, depois de documentados, formarão os elementos de prova.

### **Publicidade**

Tratando ainda da instrução do inquisitivo, deve-se salientar novamente que a publicidade é uma das características inerentes ao inquérito civil, e, como regra, a grande parte de seus atos deve ser praticada de forma pública.

A publicidade do procedimento é acentuada no art. 7º da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe “aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos atos, **com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações**, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada”. (grifo nosso). Por seu turno, o parágrafo segundo do dispositivo transcrito informa, nos seus respectivos incisos (I a V), no que consistirá a publicação.

Questão já pacificada atinente à restrição da publicidade do inquérito civil é o acesso aos autos pelo advogado, o que o Supremo Tribunal Federal já deliberou com a edição da Súmula Vinculante 14, dispondo que “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”.

Nesse aspecto, o advogado pode sim ter acesso às provas “sigilosas” já documentadas no procedimento administrativo, desde que relativas ao seu cliente, no caso interessado, porém, não lhe é conferido o poder de tomar conhecimento de peças também abrangidas pelo sigilo, referentes a outros investigados ou àquelas ainda em fase de diligências, ou seja, não encartadas aos autos (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2013).

Após menção à publicidade concernente ao inquérito civil, de rigor tratar da parte mais importante do estudo e tema de grande controvérsia no cenário jurídico brasileiro.

### ***(In) observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa***

De forma implícita ou explícita, a nossa Carta Magna apresenta em seus artigos diversos princípios, dentre os quais o do contraditório e da ampla defesa, constantes explicitamente no artigo 5º, inciso LV, do Dispositivo Legal citado, são considerados princípios basilares do ordenamento jurídico.

Reza a Constituição da República em mencionado artigo e inciso: “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Aqui, oportuno salientar a concepção de contraditório e ampla defesa, o que, de forma concisa é apresentado por Alexandre de Moraes (2008, p. 106):

Por *ampla defesa* entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto o *contraditório* é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (*par conditio*), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. (itálico do autor)

Frente ao inquérito civil, acentua-se a desnecessidade de conferir a parte investigada a utilização dos mencionados princípios constitucionais, ainda que resguardados constitucionalmente, isso porque, consoante já destacado, a finalidade do procedimento administrativo é coligir elementos de convicção de autoria e materialidade de determinado ato lesivo aos direitos tutelados pelo Ministério Público, com o fim de embasar uma futura ação civil pública viável pelo órgão legitimado. Dessa forma, tratando-se de uma fase pré-processual, em que não há litigantes ou mesmo acusados, é dispensável conceder aos investigados, durante a instrução do procedimento, o contraditório e a ampla defesa. Também cabe mencionar que, por conta da unilateralidade do inquisitivo, garantir ao investigado contraditório pleno, poderia comprometer, sobremaneira, a investigação efetivada no procedimento.

Os autores Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade, em sua obra (2013, p, 186), destacam uma certa “mitigação do princípio do inquisitivo” no inquérito civil, verificando também, “ainda que limitadamente, alguns relances de contraditório e a presença de alguns meios de participação”. Como exemplo, citam a possibilidade de apresentação de contrarrazões pelo investigado, ao recurso que indeferir requerimento de instauração de inquérito civil; como também, em determinados Estados, a possibilidade de notificação da parte para que tome conhecimento da instauração de inquérito em seu desfavor; a possibilidade de retirar cópias do procedimento, pleitear certidões e vista dos autos, com ressalva das situações em que há decretação de sigilo; e, por último, a previsão existente em determinados Estados da parte investigada, perante o Conselho Superior do Ministério Público respectivo, invocar em desfavor da instauração do inquisitivo.

Constata-se, pois, que apesar da dispensabilidade de garantir a parte investigada no inquérito civil o contraditório e a ampla defesa, caso o *Parquet* confira esse direito no decorrer da instrução do procedimento, os elementos probatórios eventualmente coligidos gozaram de maior veracidade quando, oportunamente, subsidiarem a ação civil pública, ostentando, portanto, de maior força probatória, já que colhidos sob a égide do contraditório.

Nesse contexto, tem-se que, muito embora ausente à obrigatoriedade de concessão dos princípios constitucionais supracitados, cabe ao Presidente do inquérito civil analisar, cautelosamente, se é caso ou não de possibilitar à parte investigada a utilização de tais princípios, desde que não comprometam a

investigação, pois, repisa-se, coligir elementos probatórios com o escudo do contraditório, quando apresentados à autoridade judicial, desfrutarão de valor probatório absoluto, como será adiante demonstrado.

Nesse ponto, tratando-se de provas, é necessária a análise de seu valor probatório.

### ***O valor probatório das provas colhidas***

Chega-se nesse momento ao ponto primordial do estudo em apreço e tema de grandes embates na órbita jurídica brasileira, sobretudo, em razão do que foi realçado no tópico anterior, diante da dispensabilidade de garantir o contraditório e a ampla defesa no decorrer da colheita dos elementos de convicção no inquérito civil.

A grande celeuma principalmente doutrinária, mas também jurisprudencial, consiste no valor probatório das provas colhidas no procedimento administrativo, quando têm o escopo de subsidiar uma ação civil pública viável. Porém, em que pese à oficialidade e publicidade (dependendo o caso) do inquisitivo, devido à inobservância dos princípios constitucionais citados, os elementos probatórios, segundo o entendimento majoritário, gozam de veracidade relativa.

Segundo os estudiosos do tema, os elementos angariados durante a instrução do inquérito civil possuem validade relativa, precipuamente, em atenção à oficialidade e publicidade do procedimento, no entanto, quando apresentados judicialmente, momento em que são postos ao crivo do contraditório, só terão esta eficácia desde que não sejam infirmados por provas de hierarquia maior. Destaca-se o entendimento de Hugo Nigro Mazzili (2000, p. 61), sem dúvidas, um dos maiores estudiosos do tema:

O valor do inquérito civil como prova em juízo decorre de ser uma investigação pública e de caráter oficial. Quando regularmente realizado, o que nele se apurar tem validade e eficácia em juízo, como as perícias e inquirições. Ainda que sirva essencialmente o inquérito civil para preparar a propositura da ação civil pública, as informações nele contidas podem concorrer para formar ou reforçar a convicção do juiz, desde que não colidam com provas de maior hierarquia, como aquelas colhidas sob as garantias do contraditório.

Ao que tudo indica, algumas das provas produzidas durante a instrução do inquérito civil terão validade plena, frente à impossibilidade de sua repetição, como é

o caso das perícias realizadas, também, para alguns autores, os documentos que são colacionados ao inquérito que, como regra, são expedidos por repartições públicas, gozariam de validade plena. Já em relação às inquirições efetivadas, considerando que a testemunha, quando ouvida, é devidamente compromissada, sob pena de cometer crime de falso testemunho, acredita-se que esta prova dispõe de grande validade, assim como a confissão feita pela parte investigada, pois, a rigor do artigo 353 do Código de Processo Civil, ainda que feita administrativamente, possui a mesma eficácia do que a realizada na fase judicial.

O doutrinador Luiz Roberto Proença é um dos defensores da tese de que os elementos coligidos no inquérito civil gozam de validade relativa, contudo, para ele, alguns deles podem sim possuir validade plena, discorrendo, ainda ser totalmente descabida a alegação de que, caso não renovados em juízo, os elementos colhidos são imprestáveis, pois destaca que os documentos por serem expedidos por repartições públicas e por pessoas que exercem funções públicas, terão validade absoluta, além disso, ele aponta o entendimento externado por outro doutrinador ao comentar o artigo 364 do Código de Processo Civil, que, segundo ambos, assegura absoluta presunção aos documentos e aos fatos neles descritos (PROENÇA, 2001).

Quanto às perícias e estudos técnicos realizados, ditos como provas materiais, conforme entendimento, gozam também de veracidade, porque, frisa-se, expedidas, por vezes, por órgãos públicos ou mesmo por agentes compromissados. Ademais, sabe-se que no inquérito civil, subsidiariamente, aplicam-se as regras do inquérito policial, o que leva a crer que os exames realizados não podem ser simplesmente descartados pela mera alegação da parte contrária de sua ilegalidade, até porque, na maioria das vezes, os exames periciais, em ambos os casos, são produzidos anteriormente à propositura da demanda pela cautela de não possibilitar perder os vestígios deixados. A doutrina é enfática ao expor que vigora no ordenamento que os laudos, exames e pareceres, após postos sob o manto do contraditório na fase judicial, se houver questionamento quanto à sua validade pela parte adversa, deve o juiz valorá-los livremente, segundo o seu entendimento, à luz dos demais elementos encartados aos autos, em razão da disposição constante no artigo 131 do Código de Processo Civil.

Oliveira (2000, p. 36), ao tratar da validade das provas colhidas aponta:

[...] as provas, principalmente as perícias, a exemplo das feitas no inquérito policial, têm presunção de veracidade relativa *juris tantum* e não podem ser simplesmente contestadas pela parte contrária com a alegação da quebra do princípio do contraditório. Ora, o contraditório, no tocante às perícias elaboradas pelo Poder Público consistirá na possibilidade da parte de contestá-lo, podendo, inclusive, fazer a contraprova. A parte interessada não poderá dizer vagamente que estas perícias, elaboradas por funcionários públicos ou agentes devidamente compromissados sejam inúteis. Ao julgador competirá, ao, analisar estas provas (dentre elas as perícias), buscar nelas a lisura que reveste todos os atos administrativos em geral, podendo, apenas, desconhecê-las, excepcionalmente, quando encontrar discrepância entre elas e o conjunto probatório. (grifos do autor)

No mesmo sentido dos argumentos postos acima por Oliveira, está Garcia e Alves, contudo, esse posicionamento não é pacífico, pois Fernando Fonseca Gajardoni destoa desse entendimento (2012, p. 80), e aponta “é evidente que os dados colhidos no inquérito civil terão que, *obrigatoriamente*, ser confirmados no decorrer da ação civil pública a ser ajuizada agora, sob o crivo do contraditório (art. 5, LV, da CF)” (itálicos do autor). E prossegue destacando, “sem isto, a prova colhida extrajudicialmente não tem valor jurídico algum”, e assevera, “a prática tem conduzido a uma situação surreal, em que se admite, em virtude da aparente imparcialidade do representante do MP na colheita de elementos de prova, a validade integral das provas obtidas no inquérito civil”. Para ele quanto maior for à concessão do contraditório na colheita dos elementos de convicção, maior será a validade das provas obtidas.

Édis Milaré, ao tratar do tema em sua obra, traz o entendimento de Mazzilli, destacando que:

Não se deve cair em dois exageros opostos, nessa matéria: um, de entender que os elementos indiciários devam ser recebidos sem quaisquer ressalvas – até porque foram colhidos sem as garantias do contraditório, e, por isso, deverão sempre ser analisados com extrema cautela; outro, de entender que os elementos indiciários devam ser pura e simplesmente recusados, porque só valem as provas colhidas na instrução judicial. Se, como se expôs, o primeiro entendimento é inaceitável, também este último não merece maior prestígio, porque o inquérito civil contém peças colhidas por agente público, que exerce *múnus* público, e nele há provas que às vezes só puderam ser obtidas antes da propositura da ação e não há como reproduzi-las em juízo, e seu valor há de merecer prudente apreciação no seu conjunto, dentro do contexto instrutório” (MAZZILLI, 2008, *apud* MILARÉ, 2009, p. 1.032). (itálicos do autor)



Os tribunais superiores já possuem julgados concernentes ao tema. Colhe-se o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESTINAÇÃO DE TERRENOS DO MUNICÍPIO A PARTICULARES. DOAÇÃO VERBAL. OITIVAS DE TESTEMUNHAS COLHIDAS EM INQUÉRITO CIVIL. TESTIGOS APRESENTARAM OUTRA VERSÃO EM DEPOIMENTO JUDICIAL. PREVALÊNCIA DAS PROVAS PRODUZIDAS SOB O CRIVO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DÚVIDA QUANTO AO ATO ÍMPROBO. AUSÊNCIA DE PROVA IRREFUTÁVEL. NÃO COMPROVADO QUE A NOVA VERSÃO FOI FRUTO DE TEMOR OU FAVORECIMENTO AO REQUERIDO. SENTENÇA REFORMADA. APELO CONHECIDO E PROVIDO.** (TJSC, Apelação Cível n. 2012.058635-6, de Lebon Régis, j. em 23.5.2013, Des. Rel. Júlio César Knoll) (grifo nosso.)

O Superior Tribunal de Justiça também já firmou entendimento de que as provas colhidas no inquérito civil possuem valor relativo em razão da inobservância do princípio do contraditório e da ampla defesa, e, de igual modo, entende que elas só podem ser afastadas se colidirem com prova de hierarquia superior. Extrai-se da jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 9, 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. **INQUÉRITO CIVIL. VALOR PROBANTE RELATIVO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA DE CONTRAPROVA. VALIDADE.** PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. [...]

[...] **4. A jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que as "provas colhidas no inquérito têm valor probatório relativo, porque colhidas sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório"** (Recurso Documento: 43243430 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 03/02/2015 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça Especial n. 476.660-MG, relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 4.8.2003)." **5. O Tribunal de origem afirmou que o réu não produziu prova a fim de afastar as conclusões do inquérito civil** (Ag.Rg. no Agravo em Recurso Especial n. 572.859, do Rio de Janeiro (2014/0219122-6), j. em 18.12.2014, Rel. Min. Humberto Martins) (grifo nosso)

Finalizando, quanto à validade das provas colhidas, imperiosas as palavras de Sílvio A. G. de Oliveira (2000, p. 38), ao comparar os institutos do inquérito nas esferas penal e civil:

[...] no inquérito civil, as provas colhidas têm sua validade e deverão ser consideradas por ocasião da ação principal, só podendo ser desconsideradas quando houver elementos que contrariem as informações ali contidas, servindo, sempre, como elemento de convicção a integrar o conjunto provatório processual, sendo justo lembrar que se no processo penal assim o é, e a pena prevista e aplicada consiste, na maioria das vezes, na segregação do réu do convívio social, tirando-lhe um de seus direitos fundamentais que é a liberdade; no processo civil, em que os direitos buscados são obrigações de fazer ou não fazer, ou indenização, portanto, direitos hierarquicamente inferiores, o rigor no exame das provas não pode ser maior do que o exigido no processo penal.

Vistos os entendimentos transcritos e as decisões dos tribunais superiores, tem-se que a validade dos elementos colhidos no inquérito civil, quando sirvam de subsídio à deflagração de uma ação civil pública, como regra, é relativa, se não repetidos em juízo, deve o magistrado, analisar cautelosamente o caso, sopesá-los com as demais provas carreadas. Anota-se que não podem os elementos probatórios colidirem com provas de hierarquia superior, que em juízo são acobertadas pelo contraditório, contudo, merece enfoque que os documentos e perícias eventualmente produzidos, considerando a sua oficialidade, a impossibilidade, por vezes, de repetição, e que podem ser postos sob o crivo do contraditório oportunamente, possuem validade plena, mas, analisados e acatados pelo Juiz para fundamentarem a decisão, pelo seu livre convencimento.

### **Considerações Finais**

Indubitavelmente, o inquérito civil, procedimento administrativo de exclusividade do Ministério Público, é de suma importância para o órgão legitimado, pois, como regra e já rechaçado, por meio da instauração e instrução do competente procedimento que o *Parquet* coleta elementos de convicção para a formação da *opinio actio* e, assim, promove a ação civil pública competente para a tutela dos interesses difusos ou coletivos e individuais homogêneos.

Incorporado na esfera jurídica pela Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e assegurado pela Constituição da República de 1988, o inquérito civil, muito embora dispensável à propositura da demanda, na maioria das vezes demonstra-se imperioso à ação, diante do amplo acervo de elementos que podem ser obtidos na sua instrução, por conta da ampliação dos poderes instrutórios do Ministério Público.

O inquisitivo, pauta-se em um procedimento pré-processual legal, que muito se assemelha ao inquérito policial, norteados de características bem peculiares, dentre elas a desnecessidade de observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, consignados no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna. Em que pese se tratem de princípios fundamentais e basilares na esfera jurídica, os estudos demonstram que mesmo sem a observância deles os elementos coligidos no inquérito civil gozam de validade, ainda que relativa.

Com efeito, para que possam ter credibilidade, as provas obtidas não podem colidir com as de maior hierarquia e que tenham sido colhidas sob o manto do contraditório e da ampla defesa, quando postas em Juízo. Algumas provas, tais como os documentos e as perícias realizadas no procedimento, considerando se tratem de provas que quase sempre são irrepetíveis e que, em regra, são confeccionadas por órgãos públicos, ostentam de validade quase que absoluta, desde que não contraditadas por outras, repisa-se, com maior autenticidade, se colhidas sob a égide do contraditório e da ampla defesa.

Não se pode afirmar, pois, que o simples fato da dispensabilidade dos princípios constitucionais maculam as provas colhidas no inquérito civil e que estas serão, portanto, descartadas, devendo o órgão julgador, ao seu livre convencimento, no momento da prolação da decisão, analisar as provas lá obtidas e os demais conjuntos probatórios encartados, a fim de lhe dar a credibilidade e validade correta.

## Referências

ALVARENGA, Paulo. **O Inquérito Civil e a Proteção Ambiental**. 2 ed. São Paulo: BH, Editora e Distribuidora, 2001.

ANDRADE, Adriano. MASSON, Cleber. LADOLFO, Andrade. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2013.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1985. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Senado 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Senado 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 572.859**, Relator: Min. Humberto Martins, Acórdão de 18.12.2014, Publicado no DJe em 3 de fev. 2015, Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1377382&num\\_registro=201402191226&data=20150203&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1377382&num_registro=201402191226&data=20150203&formato=PDF)>, Acesso em: 2 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 14.** É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=14.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>, Acesso em: 2 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 2012.058635-6**, Relator: Des. Júlio César Knoll, Acórdão de 23.5.2013, Disponível em: <[http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp?q=Apela%E7%E3o%20C%EDvel%20n.%202012.0586356&cat=acordaos\\_&radio\\_campo=ementa&prolatorStr=&classeStr=&relatorStr=&datainicial=&datafinal=&origemStr=&nuProcessoStr=&categoria=acordaos#resultado\\_ancora](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp?q=Apela%E7%E3o%20C%EDvel%20n.%202012.0586356&cat=acordaos_&radio_campo=ementa&prolatorStr=&classeStr=&relatorStr=&datainicial=&datafinal=&origemStr=&nuProcessoStr=&categoria=acordaos#resultado_ancora)>\_. Acesso em: 2 nov. 2015.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Direitos difusos e coletivos II:** (ações coletivas em espécie: ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo). São Paulo: Saraiva, 2012.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo : Atlas, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos e coletivos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 28 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil.** 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2000.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário.** 6 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.  
OLIVEIRA, Sílvio A.G. **Inquérito Civil e as peças de informação**. Curitiba: Juruá, 2000.

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.

SOUZA, Moutari Ciocheti de. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

**Dados para contato:**

**Autora:** Gabriela Silva do Amaral

**E-mail:** gabriela.s.amaral93@gmail.com / gaaabriamaral@hotmail.com