

MAURO ROBERTO  
GOMES DE MATTOS



*Fishing expedition*  
NO DIREITO  
**ADMINISTRATIVO**  
**SANCIONADOR**

Inquérito civil público,  
processo administrativo disciplinar  
e ação de improbidade administrativa

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

## **I – OBJETO E FINALIDADE DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO E DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NÃO PODEM SER INSTAURADOS COM A FINALIDADE DE “PESCARIA”**

O inquérito civil público se destina à coleta de elementos de convicção para o ajuizamento de ações civis públicas, em defesa de interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.<sup>1</sup>

Geralmente, é aberto para aprofundar uma investigação sobre determinado fato, que, por não se encontrar devidamente materializado e por não haver a inequívoca autoria, dá margem a sua instauração para que se permita a responsável propositura da ação civil pública.

---

1. PROENÇA, Luís Roberto. *Inquérito civil*. Atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça. São Paulo: RT, 2001. p. 41.

Materializado o fato ilícito e conhecida a autoria, o Ministério Público deve propor a ação correspondente para que o agente público ou particular infrator sejam investigados judicialmente e apuradas suas responsabilidades civis, administrativas e criminais.

Contudo, não havendo autoria e materialidade demonstradas, deve o Ministério Público arquivar o inquérito civil, em vez de promover uma devassa na vida do investigado, com o intuito de encontrar ou “pescar” algo, mesmo não existindo o menor indício, para o ingresso da futura ação judicial correspondente.

A investigação do Ministério Público possui a finalidade de apurar os fatos delimitados na portaria que lhe deu formatação com o intuito de verificar a responsabilidade dos investigados, partindo do pressuposto da exigência de uma justa causa.

Nesse sentido, seguem as robustas considerações do Min. Joaquim Barbosa, ao relatar o RE n.º 464.893/GO, 1.ª Turma, DJ 1.º.08.2008:

[...] o que autoriza o Ministério Público a investigar não é a natureza do ato punitivo que pode resultar da investigação (sanção administrativa, cível ou penal), mas, sim, o fato a ser apurado, incidente sobre bens jurídicos cuja proteção a Constituição confiou ao *Parquet*. [...] Assim, parece-me lícito afirmar que a investigação se legitima pelo fato investigado, e não pela ponderação subjetiva de qual será a responsabilidade do agente e qual a natureza da ação a ser eventualmente proposta.

Portanto, o Ministério Público está autorizado a investigar fatos incidentes sobre os bens jurídicos previamente definidos e tutelados, não podendo os fatos ser vagos ou inconclusivos. Não encontrando nenhum indício de irregularidade, é dever do Ministério Público arquivar o inquérito civil, ou nem instaurá-los. A instauração do inquérito civil não pode ser um ato de prepotência ou de arbítrio, pois tanto a requisição de instauração quanto a instauração do procedimento investigatório civil, em desfavor de

alguém, devem vir precedidas de indício funcional ou de infração administrativa<sup>2</sup>.

Do contrário, será um ato administrativo odioso e abusivo, em que a ilegalidade dos atos praticados pelo membro do *parquet* comprometerá a **solvabilidade** jurídica do investigado.

Sobre o objeto do inquérito civil, Hugo Nigro Mazzilli<sup>3</sup> diz:

O inquérito civil será usado não apenas para apurar lesões a quaisquer interesses, difusos e coletivos, mas também, com aplicação analógica, para colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação civil de iniciativa do Ministério Público. Poderá até mesmo ser instaurado para viabilizar a tomada de compromisso de ajustamento, ou mesmo para permitir a realização de audiências públicas e a expedição das respectivas recomendações.

Geralmente, investigam-se no inquérito civil fatos cujas ocorrências possam ensejar a propositura de ação civil pública por parte do Ministério Público, sem que com isso possa gerar ou criar um direito absoluto e irresponsável, pois é de curial importância ter em mente ser ilegal a investigação genérica, instaurada para colher algo que possa ser utilizado contra o investigado, a qualquer custo, em verdadeira *fishing expedition*.

A Constituição Federal elenca que o inquérito civil possui finalidade genérica, tal como investigar danos ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos.

Contudo, segundo a Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, o inquérito civil visa investigar não só danos ao meio ambiente, ao consumidor ou ao patrimônio público, mas também a qualquer interesse metaindividual, desde que haja

---

2. Art. 27 da Lei n.º 13.869/2019.

3. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 64.

justa causa e se compatibilize com o bem jurídico tutelado pelo poder público.

Visa o inquérito civil colher elementos de base de convicção para que o membro do *parquet* possa ajuizar a competente ação civil pública, ou, se não obtiver o mínimo de elemento de base de convicção, para que opine pelo arquivamento do aludido procedimento.

O art. 1.º da Resolução n.º 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, que uniformizou o procedimento do inquérito civil, estabelece os requisitos para sua instauração da seguinte forma:

**Art. 1.º** O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria.

Por sua vez, poderá o inquérito civil ser instaurado: (i) de ofício; (ii) a requerimento de terceiros ou por comunicação de outro órgão do Ministério Público ou qualquer autoridade, desde que sejam fornecidas informações sobre o fato e seu provável autor, bem como qualificação mínima que permita sua identificação e localização; e (iii) por designação do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição nos casos cabíveis.

Sua instauração se materializa por meio de portaria, fundamentada, devidamente registrada em livro próprio e autuada. A referida **portaria inaugural terá como fundamento legal a**

**descrição do fato objeto do inquérito civil, pois não se investiga a pessoa, e sim a situação jurídica considerada, em tese, como ilícita.**

Também constarão na portaria inicial o nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído, bem como a identificação do autor da representação, se for o caso, além da data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais, e a designação do secretário e a publicidade de costume.

Não configurando os fatos narrados em representação uma lesão aos interesses ou direitos mencionados no art. 1.º da Resolução n.º 23/2007, ou se o fato já tiver sido objeto de investigação ou de ação civil pública, ou se já encontrarem solucionados, o membro do Ministério Público, no prazo máximo de 30 dias, indeferirá o pedido de instauração do inquérito civil, em decisão fundamentada, com ciência pessoal ao representante e ao representado.

Do indeferimento caberá recurso administrativo, no prazo de dez dias, para o órgão competente na estrutura do Ministério Público, de acordo com a formatação dada pela lei de regência, se estadual ou federal, lembrando que, na maioria das vezes, o recurso é enviado ao Conselho Superior do Ministério Público respectivo.

Enfim, no inquérito civil, o seu objeto são os fatos cujas ocorrências possam ensejar a propositura de ação civil pública, decorrentes de lesões a quaisquer interesses, difusos e coletivos, tendo por finalidade a instauração da instância judicial civil para a correção dos atos ou omissões dos órgãos públicos ou de particulares, assim como suas responsabilizações civis como de direito.

**De qualquer maneira, devem-se abrir parênteses para registrar que a análise da abertura do inquérito civil público não pode se transformar em indiscriminada (e indevida) devassa na vida do agente público a ser investigado, com obtenção e divulgação**

de elementos informativos que não tenham pertinência nem se revelem necessários ou úteis às finalidades do procedimento investigatório.

**Isso significa**, portanto, que se tornarão “**pescaria probatória**” atos praticados pelo poder investigatório com a **finalidade** de produzir, **a qualquer custo**, prova que possa ser útil a uma futura ação, de um pseudoilícito inexistente ou desconhecido na data da instauração do inquérito.

Por sua vez, a Resolução n.º 174, de 4 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da notícia do fato e do procedimento administrativo, podendo ser formulado presencialmente ou não, entendendo-se como tal materialização de ouvidorias, bem como a entrada de notícias (jornalísticas ou não), documentos, requerimentos ou representações.

Deverá a notícia do fato ser registrada no sistema informatizado de controle do Ministério Público e distribuída livremente entre os órgãos ministeriais com atribuição para apreciá-la.

Se o fato noticiado já for objeto de procedimento em curso, a notícia do fato será distribuída por prevenção. A notícia do fato será apreciada no prazo de 30 dias, a contar do seu recebimento prorrogável uma vez, fundamentalmente, por até 90 dias.

A notícia do fato será arquivada nos termos do art. 4.º da Resolução n.º 174/2017:

Art. 4.º A Notícia de Fato será arquivada quando:

I – o fato narrado já tiver sido objeto de investigação ou de ação judicial ou já se encontrar solucionado; (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018.)

II – a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos de jurisprudência consolidada ou orientação do Conselho Superior ou de Câmara de Coordenação e

Revisão; (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018.)

III – for desprovida de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração, e o noticiante não atender à intimação para complementá-la. (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018.)

§ 1.º O noticiante será cientificado da decisão de arquivamento preferencialmente por correio eletrônico, cabendo recurso no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2.º A cientificação é facultativa no caso de a Notícia de Fato ter sido encaminhada ao Ministério Público em face de dever de ofício.

§ 3.º O recurso será protocolado na secretaria do órgão que a arquivou e juntado à Notícia de Fato, que deverá ser remetida, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva para apreciação, caso não haja reconsideração.

§ 4.º Será indeferida a instauração de Notícia de Fato quando o fato narrado não configurar lesão ou ameaça de lesão aos interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público ou for incompreensível. (Incluído pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018.)

§ 5.º A Notícia de Fato também poderá ser arquivada quando seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e mais resolutiva, mediante ações, projetos e programas alinhados ao Planejamento Estratégico de cada ramo, com vistas à concretização da unidade institucional.

O procedimento administrativo em questão, por seu turno, é o instrumento próprio da atividade-fim do Ministério Público, destinado a acompanhar o cumprimento das cláusulas do termo de ajustamento de conduta celebrado; acompanhar e fiscalizar políticas públicas ou instituições; fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil (art. 8.º da Resolução n.º 174/2017 – CNMP).

Mesmo sendo instaurado o inquérito civil por portaria sucinta, o seu objeto deve ser delimitado, ou seja, não pode ser vago ou



indefinido, respeitando a publicidade dos atos, como previsto para o inquérito civil<sup>4</sup>, bem como o devido processo legal.

A portaria inaugural do inquérito civil será a responsável pelo balizamento das investigações. Ao ser apontado fato novo que não esteja devidamente identificado ou descrito na portaria do inquérito, que não seja decorrente de pescaria ou de produção de prova ilícita, para o seu aprofundamento a portaria do inquérito civil público deverá ser aditada para a inclusão do fato novo, quando, a partir do aditamento, continuará a investigação numa consequência lógica e lícita do resultado dos trabalhos apuratórios do membro do Ministério Público. Contudo, se a identificação de novo ilícito for decorrente de *fishing expedition*, aquilo que foi produzido ou apurado sob o manto da ilicitude **contaminará o apurado**, na medida em que o objeto e o meio de prova seriam frutos da árvore envenenada.

Por essa razão, é imperioso que a investigação levada a efeito seja promovida de forma lícita, legal e razoável, sem qualquer violação aos direitos fundamentais legais e constitucionais.

Deve vigorar o “jogo limpo” na busca de indícios de irregularidade praticada pelo agente público, pois do contrário o inquérito civil será o resultante da prática da pescaria probatória exploratória.

---

4. Art. 9.º da Resolução n.º 174/2017 – CNMP.

## II – FACULDADE DE INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL E JUSTO MOTIVO JURÍDICO

Não resta dúvida de que a competência exclusiva para a instauração do inquérito civil é do Ministério Público. **No entanto, essa competência não poderá ser tomada como uma prerrogativa pura e irresponsável, resultante apenas da questão do foro íntimo, tal qual uma mera faculdade, considerada essa como o poder que o sujeito possui de obter, por ato próprio, um resultado jurídico independentemente de outrem, tendo em vista que o ordenamento jurídico não permite o arbítrio ou o excesso de poder como condicionante da prática do referido ato.**

Não pode nem **deve o inquérito civil ser um ato de prepotência do Ministério Público, visto que ele deve**, em primeiro lugar, possuir indício suficiente e legal dos fatos a serem investigados, **pois a ninguém é dado o direito de devassar a vida de outrem sem um justo motivo jurídico.**

Não está autorizado o membro do *parquet* utilizar-se de sua faculdade institucional para instaurar inquérito civil como uma verdadeira pescaria probatória, sem objeto ou causa definida.

No conceito de Philippe Benoni Melo e Silva<sup>5</sup>, pode-se definir *fishing expedition* como uma investigação especulativa indiscriminada:

Trata-se a *fishing expedition* de uma investigação especulativa indiscriminada, sem objetivo certo ou declarado, que lança suas redes com a esperança de pescar qualquer prova, para subsidiar uma futura acusação. Ou seja, é uma investigação prévia, realizada de maneira muito ampla e genérica para buscar evidências sobre a prática de futuros crimes. Como

---

5. MELO E SILVA, Philippe Benoni. *Fishing expedition*: a pesca predatória por provas por parte dos órgãos de investigação. *Jota*, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirectto=/www.jota.info/opiniaoeanalise/artigos/fishing-expedition>. Acesso em: 25 abr. 2023.

consequência, não pode ser aceita no ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de malferimento das balizas de um processo penal democrático de índole constitucional.

Mesmo sendo o inquérito civil um procedimento administrativo preparatório para uma futura ação, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5.º, X, da CF) impede que haja a indevida intromissão na vida de quem não praticou, nem em tese, ato ilícito, garantindo-lhe não ser molestado por uma investigação desprovida de individualização no que tange ao seu objeto, sendo completamente vazio e especulativo.

Como saber se uma pessoa não praticou, em tese, um ato ilícito, se o inquérito civil visa justamente pescar provas? Para responder a essa pergunta não se pode perder de vista a vinculação dos membros do Ministério Público à Constituição Federal, e não apenas à lei ordinária.

Pelo texto da lei, que não fornece maiores subsídios, basta o Ministério Público pugnar pela instauração do inquérito civil e ela será automática, pois ele é o seu titular, independentemente de qualquer justificação prévia.

A lei não oferece maiores resistências a essa faculdade legal, pois a discricionariedade do órgão ministerial é real, prevalecendo sobre as demais questões. **Entretanto, todo poder é limitado exatamente para que ele não se torne opressor e ditatorial, descumprindo seu próprio fundamento de existência, que o faz mover para atingir determinados objetivos.**

Supera-se, aqui, a ideia restrita de vinculação positiva do membro do Ministério Público à lei, “na leitura convencional do princípio da legalidade, pelo qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse”<sup>6</sup>.

---

6. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 375.

Assim, a faculdade conferida pela lei ao Ministério Público de ser o titular do inquérito civil público não é um cheque em branco, com o qual o representante do *parquet*, sem critério algum, possa instaurar ao seu bel-prazer inquérito civil, sem um justo motivo, visando promover diligências semelhantes ao caso do pescador (autoridade) que lança sua rede em busca de peixes (provas).

Sob essa perspectiva, não é só a investigação criminal que deve ser confrontada e controlada a sua legalidade, mais recentemente, com a prática de *fishing expedition*, conceituada como a investigação especulativa indiscriminada, sem objeto declarado, que lança suas redes com a esperança de encontrar algo (pescar) para subsidiar uma futura acusação. Isso porque, no inquérito civil público, também se exige tal vedação, que é de ordem constitucional, que não permite que ele seja instaurado de forma muito ampla e genérica para buscar evidências sobre a prática de futuros ilícitos funcionais ou administrativos, inexistentes até então, e sem qualquer indicativo de violação ao bem jurídico protegido.

**Posto isso, apesar de ter a legitimação originária para agir, o Ministério Público somente poderá instaurar o inquérito civil quando possuir uma evidência ou prova, mesmo que indireta, e não uma simples suposição, de que houve efetivamente a prática de um ato ilícito tendo o objeto definido. Assim sendo, ele inicia a investigação pré-processual em busca de novas provas ou evidências da prática de atos vedados pela lei, e não para satisfazer suposições pessoais ou de terceiros.**

Não foi em vão que o legislador, no art. 27<sup>7</sup> da Lei n.º 13.869/2019, pune com o crime de abuso de poder a requisição de instauração do procedimento investigatório de infração penal ou

---

7. “Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa.”

administrativa em desfavor de alguém sem que esteja presente uma justa causa.

Essa é a condição *sine qua non* para a instauração do inquérito civil, pois do contrário o ato discricionário do Ministério Público transformar-se-á em arbítrio, devassando ilegitimamente a vida de pessoas<sup>8</sup>:

O inquérito civil não é em si uma função, e sim um instrumento, que legitima, implicitamente, o exercício da função investigatória. Note-se que quando prevê o inquérito civil, para, em seguida, tratar de valores essenciais para a sociedade, ligando aquele à proteção desses valores, a Constituição Federal deixa claro que o inquérito civil é um instrumento para aquele fim, mesmo porque quem quer os fins, quer explícita ou implicitamente, os meios. Então, claro está que a Carta Federal confere ao Ministério Público um poder investigatório voltado para a apuração de lesões ou ameaças de lesões àqueles valores. Esse poder investigatório constitui função exclusiva do Ministério Público, pois a Constituição Federal ressaltou a legitimação concorrente apenas para a ação civil pública (art. 129, § 1.º), não o fazendo relativamente ao inquérito civil. Além disso, a própria Lei 7.347/85 estabelece, como visto inicialmente, a exclusividade do inquérito civil para o Ministério Público, reafirmando a impossibilidade da competência concorrente para a função investigatória na matéria, por meio do inquérito civil. Como todo poder, é um poder-dever e assim não pode deixar de ser exercido. Todavia, como é óbvio, em nome e na defesa desses mesmos valores, esse poder não deve transformar-se em instrumento de devassa, porém em instrumento para a investigação e a apuração de elementos e fatos necessários para a promoção de ação pública, civil ou penal, para a proteção do patrimônio público e social e de interesses difusos e coletivos.

---

8. BURLE FILHO, José Emanuel. Principais aspectos ao inquérito civil, como fundamento institucional do Ministério Público. In: MILARÉ, Édís (coord.). *Ação civil pública*. São Paulo: RT, 1995. p. 321-322.

Como sempre, Adilson Abreu Dallari<sup>9</sup> faz sensata advertência:

Quando, porém, as informações forem insuficientes para indicar a ocorrência de determinado dano ou de sua autoria, é de rigor a instauração do inquérito civil. Fazendo-se uma comparação, no campo do direito administrativo, pode-se dizer que o inquérito civil está para a ação civil pública, assim como a sindicância está para o processo administrativo. Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico, para que, no seu curso, se apure se, eventualmente, alguém cometeu alguma falta funcional. Não é dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuitamente e imotivadamente qualquer cidadão, por alguma suposta eventual infração da qual ele, talvez, tenha participado. Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia, segundo o qual só é legítimo o constrangimento absolutamente necessário e na medida do necessário. Repugna a consciência jurídica aceitar que alguém possa ser constrangido a figurar como réu numa ação civil pública perfeitamente evitável. Configura abuso de poder a propositura de ação civil temerária, despropositada, não precedida de cuidados mínimos quanto à sua viabilidade.

**A justa causa para o início da investigação por meio do inquérito civil, relativizando-se o direito da intimidade, da honra e da imagem do investigado, faz-se presente quando existentes indícios de que houve dano (moral ou patrimonial) ao poder público. Isso porque indícios são presunções que serão confirmados ou não pela prova, fruto da verdade real.**

Havendo indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa, é bem melhor que o Ministério Público ingresse com o inquérito civil em busca de elementos concretos, pois, sem a prova direta, seria temerário o ajuizamento da ação

---

9. DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. *Revista Diálogo Jurídico*, ano 1, v. 1, n. 9, dez. 2014. Disponível em: [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br).

civil pública. **Não havendo sequer o indício da prática de um ato ilícito, tem-se que se fere o princípio da dignidade da pessoa humana, transformando o homem em objeto de investigação com o afastamento de seus direitos fundamentais, por uma mera suspeita do Ministério Público sem respaldo indiciário.**

Não se é contra o manejo do inquérito civil, apenas se coloca o problema do abuso do poder de investigar sem um motivo jurídico justo e aparente, pois a constitucionalização do direito público trouxe a exigência da aplicação do princípio da juridicidade como um de seus fundamentos de validade.

Como o indício é uma suspeita, que não pode ensejar uma condenação, somente a prova a ser colhida regularmente é que revelará a materialidade da infração e o seu autor, com a verificação da culpabilidade e da materialidade da infração administrativa ou criminal, em tese.

Assim sendo, deve o inquérito civil público guardar conexão com os eventos ilícitos já conhecidos (sob investigação) para que não seja molestado o agente público ou pessoas que não tenham correlação com o fato investigado, porquanto nosso sistema jurídico, além de amparar o princípio constitucional da intimidade pessoal, garantindo que ninguém será molestado, salvo por um justo e relevante motivo, repele atividades probatórias que caracterizem verdadeiras e lesivas *fishing expedition*, ou seja, o ordenamento positivo não permite que, sob a “falsa” aparência de investigar, obtenham-se provas que se revelem ilícitas por terem sido produzidas em investigações especulativas.

Por essa razão, Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup>, ao discorrer sobre a prioritária legitimação do Ministério Público para a propositura da ação civil pública, fez a seguinte advertência:

---

10. MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*. 16. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 126.