

Ricardo José das Mercês Carneiro

Manual do

# PROCURADOR DO TRABALHO

Teoria e Prática

**3ª Edição**

Revista, atualizada e ampliada

**2024**

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

## CAPÍTULO 1

# O INQUÉRITO CIVIL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

### 1. ORIGEM LEGAL E CONSTITUCIONAL DO INQUÉRITO CIVIL

Inspirado no inquérito policial, o inquérito civil foi criado pela Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei de Ação Civil Pública) com o propósito de investigar fatos que tenham relevância para a iniciativa do Ministério Público na área civil, amparando os membros do *Parquet* na propositura da ação civil pública.

Posteriormente à Lei de Ação Civil Pública, a Constituição Federal de 1988 consagrou o inquérito civil como instrumento investigatório presidido pelo Ministério Público em seu artigo 129, inciso III para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Podemos citar ainda, na ordem infraconstitucional, diplomas legais que fizeram referência ao inquérito civil: a Lei 7.853/89 (art.6º), que dispõe sobre a proteção às pessoas portadoras de deficiência; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), no seu artigo 201, inciso V; o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/90, art. 90; a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP – art. 25, IV, da Lei 8.625/93) e, por fim, a Lei Orgânica do Ministério Público (LOM-PU – art. 7º, I, e 38, I, da LC n. 75/93).

Apesar de alguma similitude e de uma aproximação na visão do senso comum, o inquérito civil se distingue do inquérito policial, que é disposto no Código de Processo Penal em seu artigo 4º e seguintes e cujo objeto é apurar infrações penais em sua materialidade e autoria para servir de documentação base à propositura de uma ação penal, sendo presidido pela autoridade policial.

Ao revés, como visto, **o inquérito civil, presidido pelo membro do *Parquet*, visa, primordialmente, a apurar lesões a interesses transindividuais cuja tutela**

**esteja afetada ao Ministério Público**, para servir de base à propositura de uma ação civil pública, ou às demais iniciativas a cargo da instituição.<sup>1</sup>

Nos termos da Lei de Ação Civil Pública,<sup>2</sup> as peças informativas que informam os procedimentos no âmbito do MPT, poderão ser enviadas ao *Parquet* por qualquer pessoa. Mais do que isso, resta implícito na lei que qualquer peça pode instruir uma denúncia ao MPT.

Nesse sentido, **a denúncia poderá ser anônima**, com sigilo em torno da identidade do denunciante, vir acompanhada de provas ou ser uma denúncia simples, sem quaisquer indícios que corroborem o teor da denúncia.

Por essa razão, diante da amplitude de origem, nem sempre é instaurado um inquérito civil, a partir da peça que ingressa no MPT retratando uma ilicitude passível de ajuizamento de ação civil pública.

Assim, formulada a denúncia no âmbito do MPT será instaurada uma representação, em relação à qual o membro do MPT terá 30 dias para se manifestar, concluindo sobre a conveniência de instaurar o inquérito ou um procedimento preparatório ou, ainda, arquivar de plano a investigação.

Nesta última hipótese, não havendo recurso da promoção de arquivamento, poderá o procedimento, em caráter excepcional, ser arquivado no próprio âmbito da unidade administrativa<sup>3</sup> (Procuradoria do Trabalho em Município ou Procuradoria Regional do Trabalho, conforme o caso).

### 1.1. A denúncia anônima enquanto peça informativa

A instauração de inquérito civil, assim como de qualquer outro procedimento investigatório do Ministério Público, pode decorrer de denúncia anônima ou nominada, formulada por escrito na sede da Procuradoria, ou por telefone, fac-símile, e-mail ou na página web de cada uma das unidades do MPT.

A despeito da questão ainda levantar viva discussão no âmbito dos diversos ramos do Ministério Público, majoritariamente tem se considerado perfeitamente admissível a

1. No mesmo diapasão, MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil e o poder investigatório do Ministério Público, *In*: MILLARÉ, Edis. *A ação civil pública após 20 anos: efetividades e desafios*. São Paulo: RT, 2007. p. 224.
2. Nesse sentido, os arts. 6º e 7º da Lei de Ação Civil Pública: “Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção. Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis”.
3. Art. 5º, § 4º da Resolução CSMPT 69/2007: “§ 4º Expirado o prazo do artigo 5º, § 1º (10 dias para recurso administrativo), os autos serão arquivados na própria origem, registrando – se no sistema respectivo, mesmo sem manifestação do representante”

instauração de inquérito civil com fundamento em denúncia anônima, não obstante o artigo 5º, inciso IV, da CF/88<sup>4</sup> proíba o anonimato na manifestação do pensamento.

Isso porque cabe ao Ministério Público diligenciar a veracidade ou não dos fatos denunciados, com vistas ao exercício de suas funções institucionais, dentre as quais a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Recomenda-se, entretanto, como medida de cautela que, sempre que venha desacompanhada de outras peças que deem garantia ao seu teor, deve o membro do MPT adotar diligências preliminares, em sede de procedimentos preparatórios, para se certificar da existência de indícios que possam corroborar a veracidade dos fatos narrados, evitando, assim, instaurar um inquérito civil sem justa causa.

Ressalte-se, entretanto, que o STF, em algumas decisões, vem se posicionando pela impossibilidade de instauração de procedimentos investigatórios com fundamento em denúncia anônima. Neste sentido, a notícia abaixo:

“A Turma iniciou julgamento de habeas corpus em que se pretende o trancamento, por falta de justa causa, de notícia-crime, instaurada no STJ, por requisição do Ministério Público Federal, contra juiz estadual e dois desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, pela suposta prática do delito de tráfico de influência (CP, art. 332). Sustenta o impetrante que a atuação do Parquet se fez com base unicamente em denúncia anônima, o que violaria o inciso IV do art. 5º da CF (“IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”) e o disposto nos arts. 144 da Lei 8.112/90 e 14, § 1º, da Lei 8.429/92, no que versam sobre a inidoneidade da denúncia anônima para os fins quer de instauração de processo administrativo, quer de ação concernente à improbidade administrativa. O Min. Marco Aurélio, relator, concedeu a ordem por entender que a instauração de procedimento criminal originada, unicamente, de documento apócrifo seria contrária à ordem jurídica constitucional, que veda expressamente o anonimato. Salientando a necessidade de se preservar a dignidade da pessoa humana, afirmou que o acolhimento da delação anônima permitiria a prática do denunciismo inescrupuloso, voltado a prejudicar desafetos, impossibilitando eventual indenização por danos morais ou materiais, o que ofenderia os princípios consagrados nos incisos V e X do art. 5º da CF. Ressaltou, ainda, a existência da Resolução 290/2004, que criou a Ouvidoria do STF, cujo inciso II do art. 4º impede o recebimento de reclamações, críticas ou denúncias anônimas. Acompanhou o voto do relator o Min. Eros Grau. Após, pediu vista dos autos o Min. Carlos Britto. HC 84827/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, 15.2.2005. (HC-84827)”

O STF vem entendendo que a denúncia anônima favorece o denunciismo inescrupuloso, além de impossibilitar a postulação de indenização por danos morais e

---

4. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

materiais, em ofensa aos incisos IV, V e X do artigo 5º da Constituição da República.<sup>5</sup> Pelo que constitui, a nosso pensar, verdadeiro dever funcional da autoridade ministerial proceder com extrema cautela e discrição nas investigações preliminares, para se apurar a verossimilhança das informações recebidas.

### ⚠ ATENÇÃO!

No âmbito do MPT, até em virtude da falta de consolidação jurisprudencial, no uso de sua função integradora, a CCR uniformizou o entendimento no sentido de que o fato de a denúncia ser anônima não justifica o seu arquivamento liminar se esta contiver elementos indiciários mínimos à deflagração da investigação (Orientação n. 07 da CCR).<sup>6</sup>

## 1.2. Princípios concernentes ao inquérito civil

A respeito do **inquérito civil**, por ser um procedimento de **caráter inquisitório**, não são aplicados os postulados relativos ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Assim, pode-se dizer que o **inquérito civil é procedimento investigatório não contraditório**. E derredor deste seu caráter, o STJ já firmou posição no sentido de que *“a característica de inquisitividade faz do inquérito civil procedimento não punitivo e, por isso mesmo, não está ele jungido aos princípios constitucionais do processo”*. Tal entendimento encontra guarida no fato de que o texto constitucional, em seu artigo 5º, LV, não generalizou o contraditório nos procedimentos administrativos. Ao contrário, firmou tal garantia aos processos administrativos em que haja litigantes ou acusados, o que não é o caso do inquérito civil, onde não há litigantes, pois o litígio, caso exista, apenas se configurará na futura demanda judicial; muito menos acusados, visto que o Ministério Público se limita à colheita de elementos que indiciem a ocorrência de situação de ofensa a determinado interesse transindividual indisponível.

Destarte, o inquérito civil não tem partes, participantes ou acusados, razão pela qual não se aplica o aludido dispositivo constitucional. Quando o assunto é procedi-

5. Expressões como “denuncismo inescrupuloso”, “vedação constitucional do anonimato”, “procedimento covarde”, “porta aberta à vindita”, entre outras constam do voto do Ministro Marco Aurélio, relator do HC 84.827-3. Textualmente, o Relator consignou que “a se agasalhar a óptica da denúncia anônima, mediante carta apócrifa, ter-se-á aberta a porta à vindita, à atuação voltada tão-somente a prejudicar desafetos, alguém que tenha contrariado interesses”.
6. DENÚNCIA ANÔNIMA. ATUAÇÃO MINISTERIAL. INCIDÊNCIA DO ART. 2º, § 6º, DA RESOLUÇÃO Nº 69/2007 DO CSMPT. 1. Apenas o fato de a denúncia ser anônima não justifica o indeferimento liminar da notícia de fato se esta contiver elementos indiciários mínimos à deflagração da investigação. 2. O anonimato da denúncia, outrossim, não obsta a sua apuração, uma vez que o Ministério Público do Trabalho, na forma da Lei Complementar nº 75/93, dispõe de instrumentos legais de investigação necessários à perscrutação dos fatos e da sua autoria

mento investigatório, sem objetivar, ainda, qualquer forma de punição, não se pode defender a observância do contraditório, assim como da ampla defesa. Frise-se que todos os elementos de defesa e meios de prova serão apresentados pelo interessado em momento oportuno, após o ajuizamento da medida judicial.

**O princípio da obrigatoriedade**, por sua vez, guarda relação com o inquérito civil, na medida em que **o membro do Ministério Público, quando identifique no curso de uma investigação que presida hipótese de atuação, não poderá abster-se de agir, diante de seu vínculo com a tutela do interesse público.**

Entretanto, quando o órgão do Ministério Público do Trabalho arquiva o inquérito civil, não estará necessariamente violando o princípio da obrigatoriedade, visto que cada promotor natural tem liberdade para examinar o caso concreto e identificar se está justificada a sua atuação. Todavia, uma vez identificada situação ilícita que dê fundamento à intervenção do Ministério Público do Trabalho, seu agir será obrigatório. Nesse sentido, ganha especial destaque a atuação coordenada do MPT, cuja direção recai sobre a CCR que, diante de arquivamentos injustificados a partir da missão constitucional do MPT, determina o retorno do inquérito à unidade do *Parquet* que o remeteu, não homologando a promoção de arquivamento do inquérito civil que, conforme o caso, será redistribuído a outro membro.

Por sua vez, **outro princípio que rege o inquérito civil é o princípio da publicidade, que ganhou ainda maior projeção após o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).** Assim, a regra é a publicidade, inclusive quanto ao teor dos procedimentos.

Esse dever de publicidade apenas cede lugar naqueles casos em que o sigilo seja exigível por imposição da própria lei ou quando seja recomendável por conveniência da investigação, sempre devidamente motivadas.

Nessas situações, além de poder indeferir a participação do inquirido durante os atos procedimentais de investigação, é possível ainda ao membro presidente do inquérito civil restringir a publicidade dos atos administrativos, em decisão motivada, sempre que conveniente ao interesse público ou à privacidade do indivíduo. No inquérito civil trabalhista, não raro há pedido expresso de sigilo formulado pelo autor das notícias de fato (denúncias) e/ou por testemunhas ouvidas no curso da investigação. Tal se justifica em razão do desequilíbrio fático existente nas relações de trabalho e da possibilidade de extinção unilateral do contrato sem motivação<sup>7</sup>.

---

7. Muito embora a Constituição Federal estabeleça ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que deverá prever indenização compensatória, dentre outros direitos, a maioria da doutrina vê no art. 7º, I, uma norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, dependente de regulamentação para produzir efeitos. Há mais de vinte e cinco anos da promulgação do texto

Com efeito, e com a finalidade mais destacada de evitar possíveis retaliações e perseguições patronais, restringe-se a publicidade parcial dos autos, especialmente em relação aos atos procedimentais com participação de empregados e ex-empregados da parte investigada<sup>8</sup>.

O indeferimento da produção probatória requerida pela parte investigada nos autos do inquérito civil não gera, nesse contexto, qualquer nulidade ao procedimento administrativo. Isto porque o exercício do contraditório estará diferido para a etapa judicial, quando a parte (antes inquirida no procedimento presidido pelo membro do Ministério Público do Trabalho) poderá servir-se de todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz (art. 369 do Código de Processo Civil).

Advirta-se, entretanto, que se é certo que se admite que, em alguns casos, os atos procedimentais devem ser sigilosos, a jurisprudência do STF se inclina em não permitir, amparada em sua súmula vinculante n. 14<sup>9</sup>, a subtração da informação ao investigado e ao seu advogado quando cessada a causa do sigilo. Em termos literais, a Corte Constitucional entende que *“os atos de instrução, enquanto documentação dos elementos retóricos colhidos na investigação (...) devem estar acessíveis ao indiciado e ao defensor, à luz da Constituição da República, que garante à classe dos acusados, na qual não deixam de situar-se o indiciado e o investigado mesmo, o direito de defesa. O sigilo aqui, atingindo a defesa, frustra-lhe, por conseguinte, o exercício”*. Assim, a *“autoridade que investiga deve, mediante expedientes adequados, aparelhar-se para permitir que a defesa de cada paciente tenha acesso, pelo menos, ao que diga respeito ao seu constituinte”*<sup>10</sup>. Destarte, a jurisprudência constitucional busca garantir, ao menos, que o advogado tenha ciência a *posteriori* dos atos praticados no inquérito para garantir seu direito de defesa.

Em tempo, registre-se que, ainda que, quando não se trate de informação sigilosa, o membro do Ministério Público do Trabalho possa prestar informações aos meios de comunicação social, a respeito das providências adotadas para apuração de

---

constitucional, a Casa Legislativa central permanece inerte no seu dever de disciplinar, mediante lei complementar, a proteção em face do desenlace contratual vazio.

8. Pode-se dizer que o caráter sigiloso do inquérito civil, ou parte dele, deve ser tomado como medida excepcional. Afinal, além de a publicidade dos atos do Poder Público ser um preceito valorativo concebido com um dos pilares de um Estado Democrático de Direito, os fatos investigados pelo Ministério Público do Trabalho são de interesse de toda a sociedade, porquanto dizem respeito à efetivação de direitos metaindividuais.
9. Súmula vinculante 14 do STF: 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.
10. HC 88.190, Relator Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, julgamento em 29.8.2006, DJ de 6.10.2006.

fatos em tese ilícitos, **é vedado a este se manifestar ou antecipar juízos de valor concernentes à investigação, antes da conclusão do procedimento.**

## 2. INVESTIGAÇÃO (PROCEDIMENTO) ADMINISTRATIVA PRÉVIA

Quando o órgão do Ministério Público recebe um requerimento, uma representação ou uma declaração informal a respeito de violação ou ameaça de interesses transindividuais, é possível que surjam dúvidas de ser o caso apresentado passível de instauração de inquérito civil.

Como consequência, tornaram-se comuns medidas precedentes à instauração do inquérito civil. Essas medidas são, na verdade, investigações prévias que possuem finalidade e conteúdo idêntico ao do referido instrumento.

**O procedimento preparatório funda-se na dúvida sobre a presença da justa causa para instaurar o inquérito civil.**

Apesar das discussões doutrinárias acerca de ser o procedimento preparatório meio adequado de se apurar a existência ou não de lesão, por já ter esse propósito o inquérito civil, a Lei de Ação Civil Pública deu o mesmo tratamento a este último e a quaisquer peças de informação. Isso quer dizer que **o arquivamento do procedimento preparatório está sujeito ao controle da Câmara de Coordenação e Revisão**, a quem cabe defender a unidade institucional do MPT, revisando o exercício da atribuição de cada membro, sem ferir a sua independência funcional.

Em tempo, registre-se que, instaurado o **procedimento preparatório**, que **é uma etapa prévia ao inquérito civil**, este deverá ser **concluído no prazo de 90 dias, prorrogável por igual prazo, uma única vez, em caso de motivo justificável.**<sup>11</sup>

## 3. LEGITIMIDADE PARA INSTAURAÇÃO

A Lei de Ação Civil Pública, em seu artigo 5º, legitimou não só o Órgão Ministerial, bem como todas as pessoas jurídicas de direito público interno e outros órgãos e entidades, entre as quais também as associações civis para proporem ação em defesa de interesses transindividuais, como aqueles ligados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural.

Todavia, a mesma lei excepcionou a legitimidade para propositura de termos de compromisso de ajustamento de conduta, garantindo a legitimação ativa (para proposição do termo) apenas aos órgãos públicos.

Se esta restrição, no tocante aos termos de ajustamento de conduta, já poderia ser vista como instrumento de reforço à atuação do MPT em relação aos colegitimados privados na tutela jurisdicional coletiva, a Carta Magna (art. 129, § 1º) e a **LACP, ao garantirem a legitimidade para a instauração do inquérito civil, trataram de fornecer**

11. Art. 2º, § 9º da Resolução CSMPT 069/2007.

ao *Parquet* um outro instrumental de extrema utilidade na defesa dos interesses metaindividuais, definindo-a, ademais, como exclusiva do Ministério Público.

Assim, na esfera trabalhista, pode-se dizer que a legitimidade é concorrente apenas para a propositura da ação civil pública, sendo, entretanto, exclusiva do Ministério Público do Trabalho relativamente à instauração do inquérito civil.

A presidência do Inquérito Civil se dará conforme lei de organização local da Instituição. Assim, inicialmente há de se observar a norma que instituiu cada uma das Procuradorias Regionais do Trabalho e Procuradorias do Trabalho nos Municípios para, observando as regras que norteiam a distribuição de competência das Varas de Trabalho cobertas por cada uma dessas unidades administrativas, definir a quem cabe a atribuição de investigação em relação à matéria que seja objeto de denúncia capaz de ensejar instauração de inquérito civil e conseqüentemente o ajuizamento de ação civil pública. Assim, em regra, caberá ao membro do MPT que receba a distribuição da peça informativa propor a correspondente ação civil pública no local onde a lesão ou ameaça ao direito ocorreu.

Recebido o feito na unidade administrativa cujos órgãos têm atribuição investigativa em torno da matéria, imperativo verificar qual deles terá esta atribuição em concreto, atendendo-se à lei local de sua organização. Nesse sentido, há de se observar os critérios previamente estabelecidos e efetuar regular distribuição, que respeite o princípio do promotor natural.

Saliento, entretanto, que quaisquer **conflitos de atribuição que ocorram dentro do âmbito do MPT, sejam positivos ou negativos, deverão ser apreciados pela Câmara de Coordenação e Revisão do MPT**, na forma do art. 103, VI da LC 75/93.

Este deverá ser suscitado no prazo de 10 dias, fundamentadamente, nos próprios autos ou em petição dirigida à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, que decidirá a questão no prazo de 30 dias.<sup>12</sup>

Vale registrar, entretanto, que o membro que suscitar o conflito, preliminarmente, determinará o retorno dos autos ao outro membro envolvido, com promoção fundamentada, a fim de verificar a possibilidade de reconsideração para a solução do conflito suscitado. Retornando-lhe os autos para verificação da possibilidade de reconsideração, nos termos do anterior, o membro suscitado terá o prazo de 2 dias úteis para sua manifestação. Em sendo acolhido o juízo de retratação, perderá o objeto o conflito de atribuição, tornando-se despicienda a análise pela CCR.

#### 4. CONCEITO DE INQUÉRITO CIVIL

Segundo o entendimento de Hugo Nigro Mazzili, o inquérito civil: “é uma investigação administrativa prévia presidida pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial

12. Redação dada pela Resolução nº 99, de 25.08.2011, do CSMPT.

possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública”<sup>13</sup>. Acrescenta o referido autor que de forma subsidiária, “o inquérito civil também se presta para colher elementos que permitam a tomada de compromisso de ajustamento ou a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público; contudo, mesmo nesses casos, não se afasta a possibilidade de servir de base para a propositura da correspondente ação civil pública”<sup>14</sup>.

Em outros termos, o inquérito civil configura-se na coleta de elementos de convicção necessários para impetração de ação civil pública ou outra medida judicial cabível, em defesa dos interesses transindividuais, mas também se presta à investigação de lesão aos referidos interesses.

Matéria que no passado já foi bastante polêmica reside em saber se o Ministério Público tem atribuição para instaurar inquérito civil quando a lesão cometida for à interesse individual homogêneo, que é caracterizado quando várias pessoas individualmente são acometidas por um problema que é comum a todas elas, contudo estas lesões são divisíveis.

Hoje a questão já se encontra pacificada, prevalecendo o entendimento de que o Código de Defesa do Consumidor concede ao Ministério Público atribuição para propor demandas na tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, não se restringindo apenas ao consumidor, mas se estendendo a área transindividual, desta forma o inquérito que é a peça investigativa, poderia também ocorrer em outros campos, a exemplo da seara trabalhista.

Vale ressaltar, ademais, que, em decorrência do princípio da indisponibilidade (obrigatoriedade) que rege sua atuação, e que consagra que onde o Ministério Público identificar hipótese em que a lei determine sua atuação, não poderá se abster de agir, o Ministério Público do Trabalho fica obrigado a instaurar inquérito civil e a propor a correspondente ação civil pública, sempre que cabível, em prol dos direitos sociais dos trabalhadores.

## 5. NATUREZA JURÍDICA

É **inquisitória a natureza do inquérito civil**, na medida em que se destina tão somente a colher informações com o intuito de formar a convicção do Ministério Público e, a partir daí, propor ação civil pública ou coletiva.

Se no instrumento ora em exame não se extinguem nem se criam novos direitos, consistindo apenas em ato investigatório, logo não está sujeito a contraditório.

De fato, o **inquérito civil é um procedimento administrativo e inquisitivo que tem por finalidade a apuração de fatos**. Ele integra o rol das funções institucionais

13. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*, 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 53.

14. Idem, *ibidem*.

privativas do Ministério Público. Nele não há contraditório, nem acusação, tampouco aplicação de sanção. Não há nem a presença do princípio da ampla defesa. Ele não cria, não modifica e nem extingue direitos. Há somente controle de legalidade pelo Poder Judiciário. Ele é uma medida prévia ao ajuizamento da Ação Civil Pública ou outra medida judicial cabível, mas não é obrigatório, pois esta ação pode ser instaurada independentemente dele.

Apesar de o inquérito civil ser um procedimento ordenado, com fases distintas (instauração, instrução e conclusão), não se confunde com um processo, uma vez que somente neste último obtém-se uma decisão sobre uma controvérsia, gerando consequências jurídicas. Enquanto que o inquérito vai fornecer tão somente base para decidir interesses em conflito. Portanto, seria mais adequado chamá-lo de procedimento administrativo, e não como o senso comum o aborda, considerando-o, de forma absolutamente equivocada, como um processo administrativo.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho<sup>15</sup> alerta que a caracterização do inquérito civil como procedimento administrativo provém de dois aspectos: (i) por tramitar na via administrativa do Ministério Público, que com ele reúne condições para o exercício do direito de ação; e (ii) por refletir sequência formalizada de atos e atividades dos órgãos ministeriais, de interessados e de terceiros, com o objetivo de formar o convencimento por parte do órgão que o preside.

De fato, não nos parece mais cabível dúvida quanto ao fato de que o referido instrumento **consiste em procedimento**, já que a decisão do Ministério Público de propor ou não a ação civil pública com base no inquérito civil não se assemelha à decisão de um processo administrativo, visto que este vai gerar direitos e deveres para as partes; o que é diferente no primeiro caso, porque a decisão trará consequências apenas no âmbito do Ministério Público, sendo legítimo ao inquirido, a partir do ajuizamento da ação, agora na condição de réu, apresentar a sua resistência da forma mais completa que lhe aprouver, observando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

## 6. FASES DO INQUÉRITO CIVIL E OS PODERES DE INVESTIGAÇÃO

Para fins didáticos, o inquérito civil pode ser dividido em três fases. **As fases de instauração, de instrução e de conclusão.**

Em relação à primeira das fases, como já visto, a instauração do inquérito civil é ato exclusivo do membro do MPT oficiante no feito.

A instauração se alicerça no princípio da indisponibilidade, de maneira que, ainda que os membros do MPT tenham independência funcional, os interesses tutelados pelo

---

15. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo (Lei n. 7.347/85)*. 7. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 267.

MPT são indisponíveis, pelo que não pode a matéria ficar dependendo unicamente do entendimento isolado que seja adotado por um órgão do *Parquet*.

Assim, como já vimos, a decisão administrativa de não instaurar um inquérito civil, em regra,<sup>16</sup> configura ato administrativo complexo e depende da soma da vontade do membro do MPT e a ratificação de seu juízo de valor pela CCR.

E aqui é oportuno aduzir que tal complementação do ato volitivo não se faz necessária em se tratando de despacho favorável à instauração do inquérito, pois este juízo de valor não é definitivo em relação à matéria investigada, já que, como adiante veremos, instaurado o inquérito, pode o órgão do MPT concluir pela inexistência de irregularidade. E, em entendendo haver irregularidade, a matéria será submetida ao Poder Judiciário que, este sim, emitirá um juízo que pacificará a relação jurídica.

Assim, instaurado o inquérito, passa-se à chamada fase de instrução do inquérito. Nesta fase tornam-se mais visíveis os poderes do membro do MPT na direção do procedimento.

De imediato, pode-se dizer que estes são similares aos que tem o juiz na direção do processo trabalhista, ao que se agrega o fato de que se externam através do princípio inquisitivo, de modo que, fugindo à regra geral que norteia o agir do Magistrado no processo trabalhista, o membro do MPT, no âmbito do inquérito civil, pode ir em busca da prova.

Para o exercício desta função, o MPT poderá, nos procedimentos que estejam sob sua atribuição:<sup>17</sup>

- a) notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;
- b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;
- c) requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;

---

16. Por exceção, o art. 5º da Resolução CSMPT n. 69 admite que o membro do Ministério Público do Trabalho, no prazo máximo de trinta dias, indefira o pedido de instauração de inquérito civil, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal, por via postal ou correio eletrônico, ao representante e ao representado, quando haja evidência de os fatos narrados na representação não configurarem lesão aos interesses ou direitos metaindividuais ou quando o fato denunciado tiver sido ou estiver sendo objeto de investigação ou de ação civil pública, ou, ainda, se os fatos apresentados já se encontrarem solucionados ou o denunciado não for localizado. Neste caso, os autos serão arquivados na própria unidade administrativa de origem, salvo se houver interposição de recurso administrativo, no prazo de dez dias. Neste caso, se não houver reconsideração do membro do MPT que atua no feito, em despacho motivado, no prazo de três dias, o apelo será remetido para exame na Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho.

17. Art. 8º, LC 75/93.

- d) requisitar informações e documentos a entidades privadas;
- e) realizar inspeções e diligências investigatórias;
- f) ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;
- g) expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;
- h) ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;
- i) requisitar o auxílio de força policial.

Destaca-se, entre os poderes instrutórios, que, para apurar o fato objeto da investigação e a respectiva autoria, ao Ministério Público é possível expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua atribuição. Essas notificações nada mais são do que intimações destinadas à coleta de prova oral, através das quais se convocam pessoas para prestarem esclarecimentos, na condição de investigados ou prepostos das pessoas jurídicas investigadas ou depoimentos na como testemunha.

A ausência sem justificativa poderá ensejar a condução coercitiva do destinatário, mediante auxílio de força policial, tratando-se de medida excepcional e que somente deve ser tomada quando o depoimento for indispensável à instrução procedimental.

Apesar de inexistir previsão específica na Lei Complementar n. 75/1993, é possível admitir a aplicabilidade da condução coercitiva ao investigado com amparo supletivo na Lei 8.625/93, que, em seu art. 26, I, “a”, autoriza a expedição de notificações para a colheita de ‘depoimento’ (termo tecnicamente utilizado para designar as declarações prestadas pelo investigado), sob pena de condução coercitiva.<sup>18</sup>

No mais, se é garantido às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) o poder de convocação compulsória de investigados, é possível estendê-lo analogicamente ao Ministério Público, tendo em conta a teoria dos poderes implícitos. Ora, se o trabalho investigativo da CPI será posteriormente encaminhado ao Ministério Público, órgão constitucionalmente legitimado para tomar as medidas cabíveis, é insofismável que esse mesmo órgão disponha dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram outorgados.

Não obstante, é forçoso admitir que ao investigado são asseguradas as garantias fundamentais de não autoincriminação, previstas expressamente no texto constitucional (direito de permanecer calado, art. 5º, LXIII<sup>19</sup>) e em instrumentos

---

18. Art. 26. *No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei.*

19. Art. 5º, LXIII. *O preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.*

internacionais ratificados pelo Brasil (direito de não produzir prova contra si, previsto no art. 8º, II, “g”<sup>20</sup>, do Pacto de São José da Costa Rica, e no art. 14, III, “g”<sup>21</sup>, do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos).

Deve-se registrar, por oportuno, que o exercício do direito ao silêncio, assegurado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se confunde com a obrigatoriedade de comparecimento do investigado, ou seja, ainda que se lhe reconheça a garantia constitucional da não autoincriminação, nada obsta que também se admita a necessidade da sua presença mediante condução coercitiva, ainda que permaneça calado sobre o que lhe for perguntado.

Assim, não se desconhece a garantia do investigado de não produzir prova contra si, mas também é inegável o interesse social no prosseguimento da investigação, em busca da verdade, para o resguardo dos direitos sociais e individuais indisponíveis tutelados pelo *Parquet*.

Com efeito, reforça-se que deve o membro do Ministério Público do Trabalho agir com prudência, somente se utilizando da condução coercitiva do investigado injustificadamente ausente quando a medida for proporcional, ou seja, quando o interesse público se mostrar, no caso concreto, prevalente em face dos direitos fundamentais da parte.

Ressalte-se que, por outra via, diante de tantos poderes na direção do procedimento, por óbvio, o membro do Ministério Público poderá responder por seu uso abusivo ou em desvio de finalidade. Assim, ele será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos.

Importante sinalizar que a falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa, que poderão incidir no crime de desobediência, tipificado no art. 330 do Código Penal, vazado nos seguintes termos:

“Art. 330 – Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses, e multa.”

A desobediência se caracteriza quando a ordem não é acatada, atendida, aceita ou cumprida sem justificativa legal. Ademais, para configuração do cometimento desta conduta penal imperativo que o membro do MPT determine a realização de conduta certa e amparada em norma legal (v.g. requisição de documentos em prazo razoável, na forma do art. 8º, da Lei Complementar 75/93), como estabelece o comando normativo

---

20. Artigo 8º – *Garantias judiciais*. 2. *Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada.*

21. Art. 14. 3. *Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualmente, a, pelo menos, as seguintes garantias: g) De não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada.*

(e não puramente alicerçado em seu pensamento individual). O sujeito passivo do tipo é o próprio Estado, titular da normalidade e regularidade da atividade administrativa e, em especial, do princípio da autoridade.

Esta fase instrutória do inquérito civil, que aqui se menciona, esgota-se quando o órgão ministerial já possui elementos de convicção suficientes à formação de seu convencimento acerca da materialidade e autoria da lesão denunciada, seja esta positiva ou negativa em relação ao teor da peça informativa.

Por fim, tem-se a fase de **conclusão do inquérito**, na qual o **órgão do Ministério Público do Trabalho se manifesta, de maneira conclusiva, a respeito da questão objeto de investigação**, de maneira a concluir sobre a existência ou não de ilicitude passível de tutela pelo *Parquet*.

Nesse caso, como detalhadamente será visto adiante, o membro do Ministério Público do Trabalho poderá, diante da irregularidade da conduta, **propor um termo de compromisso de ajustamento de conduta ou ajuizar medida judicial cabível**.

**Não havendo irregularidade na conduta ou quando o membro oficiante concluir que a matéria seja de atribuição de outro ramo do Ministério Público<sup>22</sup>, será efetuada a promoção de arquivamento do inquérito civil, que será encaminhada para a CCR.** Uma vez homologada, estará arquivado o inquérito. Caso não seja homologada, a matéria retorna ao MPT para prosseguimento da investigação, hipótese em que o membro que promoveu o arquivamento poderá, com as devidas compensações, recusar-se a prosseguir no feito (em respeito a sua independência funcional), o que motivará a redistribuição do procedimento, na forma previamente estabelecida.

Em tempo, importante registrar que, ainda que não se trate de prazos legais, a Resolução CSMPT 069/2007 traz uma série de **prazos a serem observados pelos membros do MPT na direção do inquérito civil**, sendo os mais importantes os prazos de instauração do inquérito após recebimento da peça informativa (prazo de 30 dias), prazo de duração do procedimento preparatório (90 dias prorrogáveis por igual período mediante despacho fundamentado – art. 2º, § 9º) e prazo de conclusão do inquérito civil (um ano prorrogável indefinidamente por períodos idênticos, mediante despacho fundamentado – art. 9º, dando-se ciência da prorrogação à CCR, inclusive por meio eletrônico). Questiona-se se esses prazos são próprios ou impróprios.

A resposta à questão passa pelo reconhecimento de que a Resolução CSMPT 69/2007 não estabeleceu qualquer cominação para o caso de descumprimento, pelo que se pode concluir tratar-se de **prazos impróprios**, que não conduzem a qualquer

22. Houve alteração no entendimento quanto a esta matéria, já que anteriormente quando o caso era de remessa a outro ramo do Ministério Público, não havia necessidade de remessa à CCR. O câmbio desse posicionamento foi retratado no Art. 9º –A da Resolução CSMPT 069/2007, com redação dada pela Resolução nº 125/2016 do CSMPT, *in verbis*: “Quando o Membro Oficiante concluir que a matéria seja de atribuição de outro ramo do Ministério Público, deverá submeter sua decisão, nos autos originais, à Câmara de Coordenação e Revisão, no prazo de 3 (três) dias”.