

Coordenação:
Henrique Correia
Élisson Miessa

ESTUDOS APROFUNDADOS

MPT



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

3ª edição
Revista, atualizada
e ampliada

2024

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

O CONTRADITÓRIO NO INQUÉRITO CIVIL¹

BRUNO GOMES BORGES DA FONSECA²

Sumário: 1. Introdução. 2. Notas sobre o inquérito civil. 3. Inquérito civil e contraditório. 4. Considerações finais. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O inquérito civil (IC) é um instrumento de atuação privativo do Ministério Público, nos termos do art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Além da matriz constitucional, o IC é previsto em diversos atos normativos, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e, internamente, nos respectivos ramos do *Parquet*.

As jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e a doutrina majoritária consideram o IC um procedimento administrativo cuja tramitação dispensaria o contraditório, enquanto o art. 5º, LV, da CRFB/1988 assegura o contraditório em processos judiciais e administrativos. O art. 7º do Código de Processo Civil (CPC), em linha similar, preceitua caber ao juiz zelar pelo contraditório.

1 Este capítulo decorre de pesquisa publicada anteriormente em: FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Inquérito civil: processo ou procedimento versus contraditório. In: EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). *Processo constitucionalizado*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, v 2, p. 227-242. Assim, trechos desse estudo precedente foram reproduzidos e adaptados, o que representa a continuidade da pesquisa.

2 Pós-doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Procurador do Trabalho na 17ª Região. Professor da FDV. Ex-Procurador do Estado do Espírito Santo. Ex-Advogado. E-mail: bgbfonseca@yahoo.com.br.

Esse cenário, malgrado a jurisprudência das Cortes superiores e a posição da doutrina majoritária, gera certa inquietude sobre a necessidade do contraditório no IC.

Esta pesquisa apresenta considerações sobre essa temática e reforça às razões que apontam à desnecessidade do contraditório no IC.

2. NOTAS SOBRE O INQUÉRITO CIVIL

O art. 129, III, da CRFB/1988 prevê, como uma das funções do Ministério Público, a promoção do IC: “[...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

Além desse preceito, o IC possui assento na Lei n. 7.347/1985 (arts. 8º e 9º); na Lei Complementar n. 75/1993 (arts. 6º, VII, e 7º, I); na Lei n. 8.625/1993 (arts. 25, IV, e 26, I, *a a c*); na Resolução n. 23/2007 do CNMP, entre outros diplomas normativos, inclusive os alusivos aos demais ramos do Ministério Público.

O IC é um procedimento preparatório destinado ao exercício das atribuições do Ministério Público (art. 1º, parte final, da Resolução n. 23/2007 do CNMP). O objetivo é coligir elementos probatórios. Possui, portanto, caráter investigativo.

O IC não é um procedimento incluído em fase pré-judicial, por passar a impressão de que se trata de um instrumento utilizado exclusivamente para o manejo de demanda no Poder Judiciário. Na verdade, é um procedimento extrajudicial. Ao seu final, há muitas possibilidades: arquivamento, expedição de notificação recomendatória, celebração de compromisso de ajustamento de conduta (TAC)³ e/ou *judicialização* do conflito. Portanto, caso fosse considerado uma fase do processo jurisdicional, haveria omissão quanto às inúmeras alternativas que a finalização da investigação poderia gerar.

O IC é um instrumento extrajudicial de investigação privativo do Ministério Público, diferentemente da ação civil pública (ACP) cuja legitimidade é concorrente e disjuntiva (Lei n. 7.347/1985, art. 5º). No direito processual do trabalho, por exemplo, o Ministério Público do Trabalho pode instaurar o IC e possui legitimidade para propor ACP, enquanto as associações sindicais possuem apenas a possibilidade de proporem a demanda coletiva.

3 Sobre o tema: FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Compromisso de ajustamento de conduta*. São Paulo: LTr, 2013.

As disposições sobre o IC devem ser interpretadas na perspectiva do art. 127 da CRFB/1988. Esse dispositivo, ao consignar a definição do Ministério Público, realçou o aspecto funcional do *Parquet* ao circunscrevê-lo com a listagem de suas atribuições. O dispositivo atua como uma espécie de filtro de adequabilidade⁴, inclusive para examinar os objetivos e as possibilidades investigativas do IC

A parte final do art. 127 da CF/1988 (*dos interesses sociais e individuais indisponíveis*) é relevante para sinalizar os possíveis objetos do IC. A expressão *interesses sociais* traduz transcendência à individualidade por materializar interesse da sociedade⁵, Aproxima-se da elocução interesse público. Ambas direcionariam a instituição à defesa de interesse geral⁶. Eventuais distinções, caso existentes, seriam tão sutis, que, talvez, trouxessem mais inconvenientes do que benefícios. Assim, é desejável abor-dá-las como sinônimas⁷.

Atualmente, traz-se concepção transindividual de interesse público⁸. Logo, identifica-o como direitos metaindividuais, na condição de gênero de três espécies: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme definições estabelecidas pelo art. 81, parágrafo único, I a III, da Lei n. 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Os objetos que podem ser veiculados no IC e na ACP (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos) evidenciam que servem aos litígios de interesse público⁹, isto é, aqueles envolventes de interesses metaindividuais e, sobretudo, os alusivos à preservação da harmonia e à realização dos esco-pos constitucionais da sociedade e do Estado democrático de direito¹⁰.

4 FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Op. cit.*; COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. Coleção Ministério Público Resolutivo. 2. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. v. 11.

5 GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 50-51.

6 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 47.

7 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. Conceito e legitimação para agir. 6. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 36.

8 PORTO, Pedro Rui de Fontoura. *Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 157.

9 SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: APMP/RT, 2003. p. 39-77; NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. Uma análise crítica das reformas processuais. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2012. p. 84.

10 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*. Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 20. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodvim, 2018. v. 1. p. 38.

A expressão (*metaindividual*) demonstra o caráter coletivizado de certos direitos em contraponto aos individuais, sem pretensão de sobrepor-se ao indivíduo, a pessoa, e torná-lo secundário. Do texto constitucional, extrai-se ser o Ministério Público autêntico defensor dos direitos transindividuais. Atuará em questões individuais, caso indisponíveis¹¹.

Os objetos tuteláveis pela APC podem ser investigados pelo IC. Entretanto algumas observações são necessárias para compreensão dessa relação entre a investigação extrajudicial e a demanda coletiva.

A primeira dela diz respeito à inexistência de obrigatoriedade de instauração do IC. O art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/1985 consigna que o Ministério Público poderá (e não deverá) instaurar o procedimento investigativo. Há, desse modo, uma facultatividade quanto à utilização do IC.

Uma das consequências da facultatividade de instauração do IC é que ele não se coloca como condição de procedibilidade para propositura de demanda judicial por parte do Ministério Público. Essa é uma posição consagrada no âmbito do STJ¹².

Embora a instauração do IC seja facultativa e seu manejo não se coloque como condição de procedibilidade da ACP, na maioria dos casos, essa demanda coletiva é proposta apenas depois da conclusão do procedimento investigativo. E as razões parecem óbvias: a propositura de uma coletiva depende de convencimento por parte do Ministério Público. Assim, a produção probatória decorrente do inquérito é capaz de avaliar se houve a prática do ilícito, quem é seu autor e a necessidade da demanda a ser proposta no Poder Judiciário.

O Ministério Público é uma instituição com assento constitucional e ocupa um papel central no desenvolvimento do Estado democrático de direito. Sua atuação deve ser pautada pela legalidade e responsabilidade. Propor uma demanda da envergadura da ACP sem lastro probatório parece uma conduta temerária e que beira ao amadorismo.

O IC, por outro lado, é dispensável, por exemplo, quando o Ministério Público recebe pelo noticiante do fato um acervo probatório suficiente para evidenciar o ato ilícito. Nesses casos, não faria sentido a instauração do IC para colher elementos probatórios, porque esses foram apresentados, ainda que produzidos em outra esfera. Nessa hipótese, a ACP é proposta sem a

11 FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Op. cit.*

12 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Agravo interno no agravo em recurso especial n. 2019/0050319-1. Relator: Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. Data do julgamento: 1.10.2019. Data da publicação/Fonte: Dje 3.10.2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?numero_registro=201900503191&dt_publicacao=03/10/2019. Acesso em: 28 jun. 2021.

instauração do inquérito no âmbito do *Parquet*, todavia lastreada em provas que o convenceram a atuar.

Embasado nessas pontuações, a rigor, a propositura da APC, por parte do Ministério Público, é precedida da instauração de IC. As provas colhidas nessa investigação extrajudicial é que convencem o membro do *Parquet* a manejar a demanda coletiva.

Aliás, os elementos probatórios colhidos no IC, na maioria das vezes, dispensarão o Ministério Público da produção de provas em Juízo. Eles desoneram o *Parquet* de renovar a produção probatória no processo jurisdicional e somente poderão ser afastados por robusta prova em contrário, haja vista que o IC é um instrumento investigatório previsto na CRFB/1988 a cargo de uma instituição igualmente com morada constitucional. Nesse sentido, é a jurisprudência do STJ:

[...] 2. Consoante o art. 405 do CPC/2015, laudo, termo de vistoria, relatório técnico, auto de infração, certidão, declaração e outros atos gerados por agentes de qualquer órgão do Estado possuem presunção (relativa) de legalidade, legitimidade e veracidade, por se enquadrarem no conceito geral de documento público. Tal qualidade jurídica inverte o ônus da prova, sem impedir, por óbvio, a mais ampla sindicância judicial. Por outro lado, documento público não pode ser desconstituído por prova inconclusiva, dúbia, hesitante ou vaga. São dotados de natureza pública documentos elaborados no âmbito de Inquérito Civil e investigações preliminares conduzidas pelo Parquet [...]¹³.

Essa também é a posição do TST:

I - RECURSO DE REVISTA DAS RÉS - CONDENAÇÃO FUNDADA EM PROVA PRODUZIDA EM INQUÉRITO CIVIL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - INOCORRÊNCIA

1. O inquérito civil possui valor probante e, desse modo, pode ser apreciado como meio de prova em Ação Civil Pública. Seu valor probatório é relativo, devendo ser o inquérito confrontado com as demais provas produzidas nos autos.

2. No caso dos autos, o Eg. Tribunal Regional do Trabalho acrescentou que a 'contraprova produzida em audiência pelos réus não foi suficiente para elidir tais elementos de prova, *data venia* do entendimento adotado no primeiro grau' (fl. 1435). Desse modo, demonstra-se que houve o efetivo exame das provas produzidas pelos Réus com o inquérito civil, procedimento que demonstra o efetivo contraditório e respeito ao devido processo legal (original)¹⁴.

13 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso especial n. 1761131/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data do julgamento: 6.11.2018. Data da publicação/Fonte: DJe 8.9.2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=20180187212&dt_publicacao=08/09/2020. Acesso em: 28 jun. 2021.

14 BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de revista n. 1310-54.2011.5.10.0001. Relatora: Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi. Oitava Turma. Fonte: DEJT 13.5.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/c5d43b44e1e20221df2498c962280e4e>. Acesso em: 28 jan. 2021.

3. INQUÉRITO CIVIL E CONTRADITÓRIO¹⁵

Depois desse célere apanhado sobre alguns aspectos do IC, passa-se a analisar essa temática acrescida do contraditório.

O art. 5º, LV, da CRFB/1988 assegura o contraditório como direito fundamental. É uma das exigências de um modelo cooperativo de processo. Consiste na abertura conferida às partes de influir no resultado do processo e, por outro lado, a proibição conferida ao juiz de determinar providências sem a ciência das partes ou fundar a decisão em fatos e provas a respeito dos quais as partes não tiveram a oportunidade de se manifestarem¹⁶. Contraditório, na condição de garantia fundamental, deverá estar presente em todo processo, em obediência ao art. 5º, LV, da CRFB/1988, inclusive na execução¹⁷.

Calamandrei, sob outra perspectiva, reconhece a dialeticidade do processo. A sucessão de atos processuais praticados por diversos sujeitos se entrelaça e constitui o que se chama de caráter dialético do processo¹⁸.

Lopes da Costa considera que o contraditório deve conferir às partes iguais oportunidades no processo¹⁹.

Moacyr Amaral segue a mesma linha ao considerar a igualdade das partes como corolário do contraditório²⁰.

A definição de contraditório evoluiu com o tempo²¹. Elementos foram agregados com base em novas teorizações. Um dos progressos foi a sua pas-

15 Alguns trechos desta seção foram extraídos de: estudo de estágio de pós-doutoramento defendido na PUC-Minas em 2020; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Princípio da cooperação e razão comunicativa: a construção decisória no processo. EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). In: *Processo constitucionalizado e decidibilidade democrática*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021, v. 1. p. 1-12; FONSECA, Bruno Gomes Borges da; EÇA, Vitor Salino de Moura. Inquérito civil e contagem do prazo prescricional. In: *Coleção direito material e processual do trabalho constitucionalizados - Vol. IV*. NEMER NETO, Alberto; ROCHA, Cláudio Jannotti da; RIZK FILHO, José Carlos; PIMENTA, José Roberto Freire; PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (Coord.). São Paulo: Editora LEX e OAB Editora, 2021. p. 159-184.

16 MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo civil brasileiro: uma apresentação. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual civil*. Quinta série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 5.

17 DURO, Cristiano. *Execução e democracia*. A tutela executiva no processo constitucional. Salvador: Juspodvim, 2018. Liebman nega o contraditório na execução. Somente o admite com a instauração de um novo processo de cognição de caráter incidente: LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*. São Paulo: Bestebok Editora, 2004. p. 34.

18 CALAMANDREI, Piero. *Instituições de direito processual civil*. 2. ed. tradução Douglas Dias Ferreira. Campinas: Bookseller, 2003. v. 1. p. 278-279.

19 COSTA, Alfredo de Araújo Lopes da. *Manual elementar de direito processual civil*. 3. ed. atual. Sávio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 62.

20 SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1967. v. 2. p. 73.

21 THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle. Princípio do contraditório no direito brasileiro. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto; CALMON, Petrônio; NUNES, Dierle (Coord.). *Processo e constituição*. Os dile-

sagem do binômio *informação-reação* para o trinômio *informação-reação-diálogo*. Esse avanço, contudo, foi superado pelo quadrinômio *informação-reação-diálogo-influência*²².

A leitura do contraditório como garantia de influência (uma das facetas mais importantes desse princípio) no desenvolvimento e resultado do processo, no entanto, não deve ser efetivada como um acréscimo meramente formal ou protelatório²³.

O CPC, na visão de Didier Jr.²⁴, trouxe um novo modelo de processo civil: o processo cooperativo. Em sua concepção, foi uma tentativa de superação dos tradicionais arquétipos adversarial e inquisitorial. Didaticamente, no primeiro, o protagonismo era das partes, enquanto no segundo, do juiz.²⁵ No arquétipo processual cooperativo haveria efetiva participação dos sujeitos processuais na tramitação do processo e na construção da decisão.

Muitos pontos arguidos pela doutrina acerca do contraditório foram normatizados pelo novo CPC, como a proibição da denominada decisão surpresa. Embasado nessa desautorização, o contraditório exige que os textos normativos, a princípio aplicáveis ao caso, sejam revelados, para que as partes possam argumentar a partir (inclusive, contra) eles²⁶. Até as questões que possam ser conhecidas de ofício pelo juiz devem ser submetidas ao contraditório. Dessa forma, a autorização para conhecer *ex officio* não franqueia decidir sem contraditório^{27 28}.

mas do processo constitucional e dos princípios processuais constitucionais. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012. p. 284.

- 22 DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Processo constitucional e Estado democrático de direito*. 4. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018. p. 130.
- 23 NUNES, Dierle José Coelho. *Op. cit.* p. 227-228 e 230.
- 24 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- 25 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 20. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodvim, 2018. v. 1. p. 151-156.
- 26 Em sentido próximo: BARROS, Flaviane de Magalhães. *(Re)forma do processo penal: comentários críticos dos artigos modificados pelas Leis n. 11.690/08 e n. 11.719/08*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 20.
- 27 CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2019. p. 11.
- 28 O TST aprovou, pela Resolução n. 203/2016, a Instrução Normativa n. 39 cujo teor dispôs sobre as normas do CPC aplicáveis ao processo do trabalho, inclusive tratou da aplicação da decisão surpresa: “Art. 4º. Aplicam-se ao Processo do Trabalho as normas do CPC que regulam o princípio do contraditório, em especial os artigos 9º e 10, no que vedam a decisão surpresa. §1º. Entende-se por ‘decisão surpresa’ a que, no julgamento final do mérito da causa, em qualquer grau de jurisdição, aplicar fundamento jurídico ou embasar-se em fato não submetido à audiência prévia de uma ou de ambas as partes. §2º. Não se considera ‘decisão surpresa’ a que, à luz do ordenamento jurídico nacional e dos princípios que informam o Direito Processual do Trabalho, as partes tinham obrigação de prever, concernente às condições da ação, aos pressupostos de admissibilidade de recurso e aos pressupostos processuais, salvo disposição legal expressa em contrário”.

O contraditório, ademais, na perspectiva do Estado democrático de direito, pauta-se em uma sociedade plural e multicultural. Logo, cabe amenizar o subjetivismo do juiz. Um passo decisivo é a fundamentação apreciar argumentos submetidos ao contraditório, o que aliviaria *posições pessoais* do julgador²⁹.

O saneamento e a organização do processo³⁰, previstos no art. 357 do CPC, também evidenciam o compromisso com o contraditório em sua nova concepção. Os §§1º, 2º e 3º do art. 357 sinalizam que essa fase processual deve ser realizada pelo juiz em comparticipação com as partes.

A ideia de comparticipação está adequada à estruturação do paradigma do Estado democrático de direito em sua perspectiva procedimental e discursiva. O contraditório concretiza a possibilidade de participação democrática das partes na busca de solução de questões no Estado³¹. Em uma proposta afinada com a teorização de Habermas, os atingidos pela decisão participam, por intermédio de argumentos, na sua construção³².

A ideia participativa presente na concepção atual de contraditório é tão marcante que Edison Vitorelli alerta que, a literalidade dessa palavra (contraditório) hodiernamente parece incapaz de abarcar todo o seu conteúdo. Por efeito, sustenta que o mais adequado seria a alusão ao devido processo constitucional como garantia matriz do processo cuja amplitude abarcaria a participação na construção de decisões processuais. Em síntese, a participação (e não o contraditório) seria o cerne do aludido princípio³³.

A noção de cooperação processual, introduzida pelo novo CPC (arts. 6º e 357, §3º), segundo Ronaldo Dias, é a mesma de comparticipação. Inclusive, defende que essa expressão deveria ter sido a utilizada em substituição daquela³⁴. A cooperação visa superar o modelo processual cuja prevalência eram os interesses não cooperativos dos sujeitos processuais: o juiz preocupado com o número de processos, e os advogados preocupados com a vitória processual. Obviamente que essas visões persistirão (e aqui evidencia-se o

29 BARROS, Flaviane de Magalhães. O princípio da imparcialidade a partir da compreensão do modelo constitucional de processo. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto; CALMON, Petrônio; NUNES, Dierle (Coord.). *Processo e constituição*. Os dilemas do processo constitucional e dos princípios processuais constitucionais. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012. p. 365.

30 Galeno Lacerda, em obra clássica, adverte que o *despacho saneador* é um dos marcos da aspiração de concretização do direito com o menor gravame possível: LACERDA, Galeno. *Despacho saneador*. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1953. p. 6 e 13.

31 DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Op. cit.* p. 131 e 136.

32 NUNES, Dierle José Coelho. *Op. cit.* p. 227.

33 VITORELLI, Edison. *O devido processo legal coletivo*. Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 155-156.

34 DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Op. cit.* p. 133.

grande desafio de concretizar esse princípio), todavia cabe pensar no processo como uma comunidade de trabalho coparticipativa e abastecida por deveres, como a boa-fé, a integridade e a coerência³⁵.

O art. 5º, LV, da CRFB/1988 traz uma questão relevante para esta pesquisa. O dispositivo assegura o contraditório em processos judiciais e administrativos (não alude a procedimentos).

O inquérito civil é um processo ou um procedimento?

Um autor importante nessa compreensão é Elio Fazzalari. Em obra escrita em 1975, almeja superar as ideias de processo como relação jurídica e procedimento como feição exterior do processo. Para tanto, busca realçar o contraditório na condição de característica própria do processo³⁶.

O procedimento materializa uma série de faculdades, poderes e deveres. Todos ligados uns aos outros³⁷. As três funções do Estado se apresentam como procedimentos. Há, assim, os procedimentos executivo, legislativo e jurisdicional. Procedimento, pois, pode ser compreendido como gênero.

O processo é uma espécie do gênero procedimento³⁸ no qual podem participar aqueles cujo provimento gerará efeitos, ou, em outro dizer, consiste na participação dos destinatários dos efeitos do ato final em sua fase preparatória. É um procedimento em contraditório. A participação dos destinatários do provimento em contraditório transforma um mero procedimento em processo. A estrutura dialética decorrente do contraditório é que caracteriza o processo e o distingue de um mero procedimento³⁹. Nele haveria, portanto, o que se denomina de *policentrismo processual*⁴⁰.

Aroldo Plínio Gonçalves, um dos grandes divulgadores das concepções de Fazzalari no Brasil, segue similar linha e promove acréscimos teóricos importantes. O procedimento, esclarece, é uma atividade preparatória pautada em uma estrutura normativa composta de uma sequência de normas, atos e posições cujo desiderato é a preparação do provimento. Essa ideia se aplica aos atos estatais em geral (executivo, legislativo e jurisdicional). O procedimento se posiciona como um conceito geral do direito e não mais

35 THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC*. Lei 13.105, de 16.03.2015. Fundamentos e sistematização. 3. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 87-88.

36 FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006. p. 110-112 e 140.

37 FAZZALARI, Elio. *Op. cit.* p. 114.

38 Também nesse sentido: GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. 2. ed. 2. tir. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016. p. 53, 56 e 95-98.

39 FAZZALARI, Elio. *Op. cit.* p. 118-120 e 124.

40 NUNES, Dierle José Coelho. *Op. cit.* p. 212.

com uma concepção particular. O processo, na condição de espécie procedimental, se caracteriza pela participação dos interessados na fase preparatória (procedimento) do provimento. É possível, em razão desse contorno, cogitar em diversos tipos processuais (jurisdicional, legislativo, administrativo, arbitral etc.). O ponto central, para caracterizá-lo como tal, é a presença do contraditório⁴¹.

A doutrina majoritária segue a posição de dispensabilidade do contraditório no IC por considerá-lo um procedimento (e não um processo) administrativo.

Para Mazzilli, o IC não possui natureza jurídica de processo administrativo, mas sim de procedimento, por inexistir uma acusação ou dele resultar aplicação de sanções ao indiciado. No IC, ressalta o peticado autor, não se decide sobre a imposição de restrições ou perda de direitos, por ser um procedimento inquisitorial no qual é desnecessário o contraditório⁴².

Motauri Ciocchetti de Souza da mesma forma sustenta que o IC é um procedimento administrativo (e não um processo). Sua natureza é investigativa. Por isso, não contém acusação nem necessita de concessão de prazo para o indiciado se defender. É, conseqüentemente, inquisitivo e desobriga o contraditório⁴³.

Ricardo de Barros Leonel defende que o contraditório não se aplica ao IC. Sua incidência ocorre quando há possibilidade de privação da liberdade ou de bens. Lembra da necessidade de se distinguir procedimento administrativo (o caso do IC) de processo administrativo no qual há possibilidade de aplicação de sanção. No IC inexistem partes. O que há é uma autoridade investigante e investigados⁴⁴.

As jurisprudências do STF, do STJ e do TST assentam o IC como um procedimento administrativo, despido, portanto, de contraditório.

A título exemplificativo, o STF no recurso extraordinário n. 481.955-ED decidiu:

[...] O Supremo Tribunal Federal assentou que as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, pois este

41 GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Op. cit.* p. 87, 93 e 96-98. No processo do trabalho, segue a posição de Fazzalari: EÇA, Vitor Salino de Moura. Ação, processo e procedimentalidade trabalhista. In: SOARES, Saulo Cerqueira de Aguiar; EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). *Fluxo de direito e processo do trabalho*. Curitiba: Editora CRV, 2017. p. 19.

42 MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 49-50.

43 SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Ação civil pública e inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 103.

44 LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 320-321.

tem natureza administrativa, de caráter pré-processual, e somente se destina à colheita de informações para proposição da ação civil pública⁴⁵.

A linha do STJ é semelhante. O trecho a seguir, ao tratar de inquéritos e procedimentos administrativos investigativos, como o IC, instaurados pelo Ministério Público, é bastante elucidativo:

[...] 6. É firme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que supostas nulidades existentes na fase inquisitorial não são aptas a tornar nula a ação penal. Ademais, não é assegurado ao investigado o exercício do contraditório no âmbito de inquérito policial ou de procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público' (HC 380.698/SP, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 05/10/2017, DJe 27/10/2017), de modo que não há cerceamento de defesa pela ausência de oitiva das testemunhas no âmbito do inquérito policial. [...] (original)⁴⁶.

O STJ, no recurso especial n. 849841/MG, considerou o IC um procedimento administrativo cujo caráter é investigativo. Para a Corte, as provas colhidas extrajudicialmente possuem valor probatório relativo. Consequentemente, poderão ser confrontadas por provas produzidas no processo jurisdicional com observância do contraditório:

PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INQUÉRITO CIVIL: VALOR PROBATÓRIO. 1. O inquérito civil público é procedimento facultativo que visa colher elementos probatórios e informações para o ajuizamento de ação civil pública. 2. 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. 3. A prova colhida inquisitorialmente não se afasta por mera negativa, cabendo ao juiz, no seu livre convencimento, sopesá-las, observando as regras processuais pertinentes à distribuição do ônus da prova. 4. Recurso especial provido (original)⁴⁷.

A jurisprudência do TST está alinhada às posições do STF e do STJ. Segundo a aludida Corte Trabalhista, o IC dispensa o contraditório. Em uma das decisões, assim fundamentou: “[...] E, nesse mister, afasta-se a violação apontada pela agravante, pois o inquérito civil é procedimento administrati-

45 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso extraordinário n. 481.955 ED/PR. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma. Julgamento: 10.5.2011. Publicação: 26.5.2011. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623408>]. Acesso em: 18 jan. 2022.

46 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Habeas corpus n. 518388/SP. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Data do Julgamento: 20.8.2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 2.9.2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901865438&dt_publicacao=02/09/2019]. Acesso em: 18 jan. 2022.

47 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso especial n. 849841/MG. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 28.8.2007. DJ: 11.92007. p. 216. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3290818&num_registro=200601003089&data=20070911&tipo=5&formato=PDF]. Acesso em: 18 jan. 2022.

vo, destinado à formação do convencimento do Ministério Público acerca de determinados fatos, que prescinde do contraditório [...]”.⁴⁸

O TST, em outra decisão, carregou o fundamento de que a dispensabilidade do IC justificaria a desnecessidade do contraditório. A decisão, expressamente, rechaçou a alegação de violação do art. 5º, LV, da CRFB/1988:

PRELIMINAR DE NULIDADE DO INQUÉRITO CIVIL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, INFORMAL E FACULTATIVO. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NÃO CONTRARIADOS. O inquérito civil é procedimento administrativo investigatório, inquisitivo, previsto nos arts. 8º, §1º e 9º, da Lei nº 7.347/85 e 129 da Constituição Federal, destituído das formalidades legais que não aquelas inerentes à atuação do Poder Público. Trata-se, portanto, de peça probatória, informativa, que nem sequer é obrigatória para o ajuizamento da ação civil pública, servindo como forma apuração de lesão a direitos, até mesmo para formar a convicção do Ministério Público quanto ao ingresso da ação, sendo despicienda a participação da reclamada na sua confecção. Incólume o art. 5º, LV, da Constituição Federal. Precedentes desta c. Corte. Recurso de revista conhecido e desprovido (original)⁴⁹.

O art. 1º da Resolução n. 23/2007 do CNMP, por fim, parece sinalizar em idêntico sentido, ao constar que o IC possui natureza unilateral (e não bilateral nem plurilateral).

As posições predominantes tanto na jurisprudência quanto na doutrina são a de que o IC é unilateral e não comporta acusação ou perda de bens, por não ser um processo administrativo, mas sim um procedimento administrativo despido de contraditório.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a incidência do contraditório no IC.

O estudo demonstrou que as jurisprudências do STF, do STJ e do TST perfilham o entendimento de que o IC possui natureza jurídica de procedimento administrativo, o que afastaria a incidência do art. 5º, LV, da CRFF/1988.

Um dos autores importantes para compreensão dessa distinção entre processo e procedimento é Fazzalari. Esse autor, em lição clássica, define o processo como um procedimento em contraditório. Apoiado nessa proposta conceitual, haveria assimilação do IC como um procedimento

48 BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Agravo em agravo de instrumento em recurso de revista (Ag-ARR) n. 1776-77.2014.5.03.0182. Primeira Turma. Relator: Hugo Carlos Scheuermann. Julgamento: 28.4.2021. Publicação: 30.4.2021. Disponível em: [<https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/c853db1fcfe492a8c1e27b65b024336c>]. Acesso em: 18 jan. 2022.

49 BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 107-86.2010.5.03.0001. Relator: Ministro Aloysio Corrêa da Veiga. Sexta Turma. Data de Julgamento: 13.8.2014. Data de Publicação: DEJT 22.8.2014. Disponível em: [<https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/e08b25c-6042ca7ca73f487c369ff2e4f>]. Acesso em: 18 jan. 2022.

(e não como um processo) extrajudicial/administrativo, o que tornaria dispensável o contraditório.

5. REFERÊNCIAS

- BARROS, Flaviane de Magalhães. O princípio da imparcialidade a partir da compreensão do modelo constitucional de processo. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto; CALMON, Petrônio; NUNES, Dierle (Coord.). *Processo e constituição*. Os dilemas do processo constitucional e dos princípios processuais constitucionais. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012. p. 355-368.
- BARROS, Flaviane de Magalhães. *(Re)forma do processo penal: comentários críticos dos artigos modificados pelas Leis n. 11.690/08 e n. 11.719/08*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Agravo interno no agravo em recurso especial n. 2019/0050319-1. Relator: Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. Data do julgamento: 1.10.2019. Data da publicação/Fonte: DJe 3.10.2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900503191&dt_publicacao=03/10/2019. Acesso em: 28 jun. 2021.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Habeas corpus n. 518388/SP. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Data do Julgamento: 20.8.2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 2.9.2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901865438&dt_publicacao=02/09/2019. Acesso em: 18 jan. 2022.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso especial n. 849841/MG. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 28.8.2007. DJ: 11.92007. p. 216. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3290818&num_registro=200601003089&data=20070911&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 18 jan. 2022.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso especial n. 1761131/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data do julgamento: 6.11.2018. Data da publicação/Fonte: DJe 8.9.2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801877212&dt_publicacao=08/09/2020. Acesso em: 28 jun. 2021.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso extraordinário n. 481.955 ED/PR. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma. Julgamento: 10.5.2011. Publicação: 26.5.2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623408>. Acesso em: 18.1.2022.
- BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de Revista n. 107-86.2010.5.03.0001. Relator: Ministro Aloysio Corrêa da Veiga. Sexta Turma. Data de Julgamento: 13.8.2014. Data de Publicação: DEJT 22.8.2014. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/e08b25c6042ca7ca73f487c369ff2e4f>. Acesso em: 18.1.2022.
- BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Recurso de revista n. 1310-54.2011.5.10.0001. Relatora: Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi. Oitava Turma. Fonte: DEJT 13.5.2016. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/c5d43b44e1e-20221df2498c962280e4e>. Acesso em: 28.1.2021.
- BRASIL. *Tribunal Superior do Trabalho*. Agravo em agravo de instrumento em recurso de revista (Ag-ARR) n. 1776-77.2014.5.03.0182. Primeira Turma. Relator: Hugo Carlos Scheuermann. Julgamento: 28.4.2021. Publicação: 30.4.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/c853db1fcfe492a8c1e27b65b024336c>. Acesso em: 18.1.2022.
- CALAMANDREI, Piero. *Instituições de direito processual civil*. 2. ed. tradução Douglas Dias Ferreira. Campinas: Bookseller, 2003. v. I.

- CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2019.
- COSTA, Alfredo de Araújo Lopes da. *Manual elementar de direito processual civil*. 3. ed. atual. Sâvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. Coleção Ministério Público Resolutivo. 2. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. v. 11.
- DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Processo constitucional e Estado democrático de direito*. 4. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 20. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 1.
- DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*. Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 20. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 1.
- DURO, Cristiano. *Execução e democracia*. A tutela executiva no processo constitucional. Salvador: Juspodvim, 2018.
- EÇA, Vitor Salino de Moura. Ação, processo e procedimentalidade trabalhista. In: SOARES, Saulo Cerqueira de Aguiar; EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). *Fluxo de direito e processo do trabalho*. Curitiba: Editora CRV, 2017. p. 15-30.
- EÇA, Vitor Salino de Moura; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Princípio da cooperação e razão comunicativa: a construção decisão no processo. EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). In: *Processo constitucionalizado e decidibilidade democrática*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021, v. 1. p. 1-12.
- FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.
- FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Compromisso de ajustamento de conduta*. São Paulo: LTr, 2013.
- FONSECA, Bruno Gomes Borges da; EÇA, Vitor Salino de Moura. Inquérito civil e contagem do prazo prescricional. In: *Coleção direito material e processual do trabalho constitucionaliza-dos* - Vol. IV. NEMER NETO, Alberto; ROCHA, Cláudio Jannotti da; RIZK FILHO, José Carlos; PIMENTA, José Roberto Freire; PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (Coord.). São Paulo: Editora LEX e OAB Editora, 2021. p. 159-184.
- FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Inquérito civil: processo ou procedimento versus contraditório. In: EÇA, Vitor Salino de Moura (Coord.). *Processo constitucionalizado*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023, v 2, p. 227-242.
- GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. 2. ed. 2. tir. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016.
- LACERDA, Galeno. *Despacho saneador*. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1953.
- LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*. São Paulo: Bestebook Editora, 2004.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. Conceito e legitimação para agir. 6. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo civil brasileiro: uma apresentação. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual civil*. Quinta série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. Uma análise crítica das reformas processuais. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

PORTO, Pedro Rui de Fontoura. *Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: APMP/RT, 2003. p. 39-77.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1967. v. 2.

SOUZA, Motaury Ciocchetti de. *Ação civil pública e inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC*. Lei 13.105, de 16.03.2015. Fundamentos e sistematização. 3. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle. Princípio do contraditório no direito brasileiro. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto; CALMON, Petrônio; NUNES, Dierle (Coord.). *Processo e constituição*. Os dilemas do processo constitucional e dos princípios processuais constitucionais. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.