

INQUÉRITO CIVIL — PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

RAIMUNDO SIMÃO DE MELO^(*)

Equívocos têm surgido com relação ao poder investigatório e de instrução do Ministério Público do Trabalho nos inquéritos civis em que se apura denúncias referentes a irregularidades no âmbito trabalhista. Eis a razão de se fazer, neste trabalho, algumas breves considerações sobre o inquérito civil e a atuação do Ministério Público do Trabalho, que é o titular exclusivo desse instrumento extra-judicial na esfera trabalhista.

A origem do inquérito civil está na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), hoje agasalhado pela Constituição Federal de 1988 e por outros diplomas legais, como instrumento de tutela de direitos metaindividuais, inspirado no inquérito policial, como mecanismo investigatório para colheita de informações preparatórias de relevo para iniciativa de atuação do Ministério Público⁽¹⁾.

Com efeito, assegura o § 1º do artigo 8º da Lei n. 7.347/85 que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinaar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.

É o inquérito civil procedimento administrativo de natureza inquisitiva tendente a recolher elementos de prova que ensejem o ajuizamento da ação civil pública⁽²⁾.

Diz *Hugo Nigro Mazzilli* que o inquérito civil é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de

(*) Procurador Regional do Trabalho, Professor de Direito e Processo do Trabalho, Mestre e Doutorando em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP, Pós-graduado em Direito do Trabalho pela USP/SP.

(1) Cf. Hugo Nigro Mazzilli, *O inquérito civil*, p. 39/40, São Paulo: Saraiva, 1999.

(2) Cf. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, "Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania", p. 63, in: MILARÉ, Edis (Coord.), *Ação Civil Pública: Lei n. 7.347/85, reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: RT, 1995.

ação civil pública ou coletiva⁽³⁾. Porém, o inquérito civil não se destina apenas a colher prova para ajuizamento da ação civil pública ou outra medida judicial; tem ele, também, como importante objetivo, a obtenção de ajustamento de conduta do inquirido às disposições legais⁽⁴⁾, de forma rápida, informal e barata para todos.

Nesse sentido, assevera *Hugo Nigro Mazzilli* que não se caracteriza o inquérito civil como procedimento contraditório. Antes, ressalte-se nele sua informalidade, pois destina-se tão-somente a carrear elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje a propositura de medida judicial de sua iniciativa que, ademais, é concorrente com a dos demais legitimados ativos à ação civil pública⁽⁵⁾.

Questão não raramente levantada por advogados dos inquiridos em inquéritos civis diz respeito ao devido processo legal ou direito de ampla defesa, com base no inciso LV do artigo 5º da CF (*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, como os meios e recursos a ela inerentes*), querendo-se estabelecer no seu âmbito verdadeiro contraditório. Esse, contudo, como estabelece a disposição constitucional mencionada, aplica-se somente em processo judicial ou administrativo, não se tratando o inquérito civil de processo administrativo e muito menos judicial, não cabendo ao inquirido, por outro lado, o qualificativo de acusado. Não é o inquérito civil processo, mas, procedimento administrativo que visa investigar sobre o ato denunciado; não se fala em acusação, na aplicação de sanção ao inquirido, nem em limitações ou perda de direitos deste; nele não se decide controvérsia, como ocorre em processo judicial ou administrativo. Com o inquérito busca-se elementos de convicção para propositura de eventual medida judicial ou então, configurada a ilegalidade do ato, a assinatura de um termo de ajustamento de conduta, de forma espontânea. O inquirido não é obrigado a assinar termo de ajustamento de conduta, embora deva ser esclarecido pelo membro do Ministério Público, condutor do inquérito, de que, não havendo adequação às disposições legais violadas, medidas judiciais serão tomadas, como o ajuizamento de ação civil pública e que, conforme o caso, serão remetidos dados a outros órgãos públicos para a tomada de providências nos seus respectivos âmbitos, inclusive para a instauração de procedimentos criminais, se a conduta irregular também tiver irradiações no campo penal, como ocorre com certa frequência.

É claro que como importante instrumento que é, o inquérito civil submete-se ao controle de legalidade por parte do Judiciário, tanto no tocante à instauração, como no curso da sua instrução. Isto pode dar-se na ocorrência de medidas ilegais de caráter restritivo contra as liberdades pessoais e de atos que importem violação a direito líquido e certo do inquirido. Todavia, a mera instauração de um inquérito civil não representa qualquer

(3) Op. cit., p. 46.

(4) Cf. nossa "Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho", p. 59, São Paulo, LTR Editora, 2002.

(5) "A defesa dos interesses difusos em juízo", p. 206, 4. ed., São Paulo, RT, 1992.

constrangimento ilegal ou violação a direito líquido e certo a desafiar a busca de remédios judiciais, pena de se considerar o seu autor como litigante de má-fé.

Também não cabe medida correicional perante a Corregedoria Geral do Ministério Público do Trabalho, como pretendem alguns advogados de inquiridos, muitas vezes com o fito de amedrontar o órgão condutor do inquérito nas suas investigações, ressalvada a hipótese de ocorrência de abuso de poder, o que não se confunde com a atuação firme do procurador na investigação e instrução do inquérito no âmbito da sua independência funcional (CF, art. 127, § 1º).

Na área trabalhista, visa-se com o inquérito civil a proteção dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados aos direitos sociais indisponíveis referentes às relações de trabalho, *v. g.*, meio ambiente do trabalho, trabalho infantil, trabalho escravo e forçado, terceirização fraudulenta, inclusive por meio de cooperativas de trabalho, anulações de instrumentos coletivos extrajudiciais prejudiciais aos interesses dos trabalhadores, greves em atividades essenciais, etc.⁽⁶⁾, mediante investigações que podem levar à obtenção de um termo de ajustamento de conduta por parte do inquirido ou, na inexistência deste, ao ajuizamento de uma ação civil pública perante a Justiça do Trabalho.

É certo que no âmbito do Direito do Trabalho pouca cultura existe a respeito da utilização e manejo do inquérito civil e da atuação de um Ministério Público forte e independente que, com determinação, procure fazer valer os direitos sociais dos trabalhadores assegurados na Constituição Federal e nas leis menores, como determina a Carta Magna (art. 127 e ss). Mas isto vem mudando e muito ainda mudará, cabendo aos incautos adequarem-se às novas funções e atuação do *Parquet* trabalhista, que de órgão subordinado do Poder Executivo passou, com a CF/88, a instituição independente e incumbida da defesa da ordem jurídica trabalhista, da democracia e dos direitos e interesses indisponíveis da sociedade (art. 127).

O inquérito civil é instaurado por portaria ou despacho ministerial no acolhimento de denúncia recebida ou, de ofício; em seguida passa-se à sua instrução mediante coleta de provas (oitiva de testemunhas, juntada de documentos, realização de vistorias, exames e perícias) e, finalmente, chega-se à fase de conclusão, propendendo o órgão condutor pelo arquivamento do inquérito (por adequação de conduta, inexistência da irregularidade denunciada, perda de objeto, etc.) ou pela propositura de medida judicial cabível na espécie.

Desta forma, diante de denúncia de irregularidades trabalhistas, que pode ser até anônima — desde que acompanhada de elementos suficientes ao desencadeamento da investigação — o Ministério Público do Traba-

(6) Cf. nossa "Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho", p. 65, São Paulo, LTr Editora, 2002.

lho tem o dever — e não mera faculdade — de agir, daí, como afirma *Mazzilli*, a obrigatoriedade e a conseqüente indisponibilidade que ilumina toda a atuação do Ministério Público⁽⁷⁾.

A instrução do inquérito civil é da maior importância, porque com base nas provas colhidas será ou não ajuizada a ação pertinente. É na instrução que o órgão agente colherá elementos de convicção para o ajuizamento adequado e responsável da ação civil pública; não se convencendo, após encerrada a instrução, da ilegalidade do ato denunciado ou da existência de qualquer prejuízo para os interesses metaindividuais, o órgão condutor do inquérito o arquivará, remetendo-o ao Conselho Superior da instituição, no prazo de três dias, para homologação, sob pena de incorrer em falta grave. Recusando-se este a homologar o arquivamento, será notificado o Procurador-Geral do Trabalho ou o Procurador-Chefe da regional, conforme o caso, para designar outro membro do Ministério Público do Trabalho para: a) prosseguir nas investigações, caso se entenda insuficientes as até então realizadas; b) instaurar inquérito civil, se se tratar a homologação de arquivamento de peças informativas ou; c) para ajuizar a correspondente ação (artigo 9º e §§, da Lei n. 7.347/85).

É oportuno salientar, como advertem Fiorillo, Marcelo Abelha e Rosa Andrade Nery, que mesmo arquivado o inquérito civil pelo Ministério Público, os demais co-legitimados do artigo 5º da LACP poderão ajuizar a ação civil pública, cabendo ao Ministério Público nela intervir como *custos legis*, sendo salutar que outro Promotor de Justiça exerça essa função, porquanto o membro do *Parquet* que promoveu o arquivamento já emitiu opinião sobre o caso anteriormente⁽⁸⁾.

Para instruir o inquérito civil, a lei armou o Ministério Público de amplos poderes instrutórios na busca dos elementos de convicção, necessários à boa instrução do procedimento e da provável ação civil pública a ser ajuizada.

Assim, estabelece o art. 10 da Lei n. 7.347/85 que constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a *recusa*, o *retardamento* ou a *omissão* de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Como se vê, o Ministério Público, para instruir o inquérito civil ou outro procedimento administrativo, não pede; ele requisita e, se a sua requisição não for cumprida, pode e deve pedir a instauração de processo crime para apurar a conduta de quem de direito.

As requisições do Ministério Público, hoje, têm assento constitucional, como se infere do dispositivo a seguir transcrito:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

VI — expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los na forma da lei respectiva;

(7) Op. cit., p. 60.

(8) "Direito processual ambiental brasileiro", p. 175, Belo Horizonte, Del Rey, 1996.

A Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público) também dispõe a este respeito, dizendo:

Art. 8º. Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

IV — requisitar informações e documentos a entidades privadas.

Esses dispositivos constitucional e legais dão amplos poderes ao órgão ministerial para que possa fielmente cumprir suas funções institucionais na defesa dos interesses da sociedade, das quais não se desincumbiria a contento se tivesse que pedir informações e documentos necessários ao esclarecimento das irregularidades denunciadas e ao ajuizamento da ação civil pública. Não existissem a obrigatoriedade mencionada e sanções respectivas, poucos atenderiam às solicitações do Ministério Público, especialmente os inquiridos que não têm nenhum interesse em fazer prova contra si, como é natural.

Equivocadamente alguns inquiridos procuram furta-se do cumprimento das requisições do Ministério Público do Trabalho, dizendo que se reservam ao direito de fazer prova somente em juízo. Esse entendimento, contudo, é equivocado, porque além dos dispositivos acima citados, o artigo 26, I, da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), dá plenos poderes ao Ministério Público para requisitar informações, mesmo que sigilosas, ficando o órgão, todavia, responsável pela utilização indevida dos documentos e informações que obtiver em razão desta requisição. Por isso, responsabilmente os membros do MPT, não raro, dão caráter sigiloso a determinados inquéritos civis para preservar direitos dos inquiridos.

Assim, em nenhuma hipótese a requisição poderá ser negada, sendo que o desatendimento pode caracterizar crime de prevaricação ou desobediência (RT 499/304), conforme o caso (CP 319 e 330).

Cabe ao *Parquet*, também e sempre que necessário, requerer a condução coercitiva de pessoas para deporem sobre fatos indispensáveis ao esclarecimento e ajuizamento da ação civil pública, mediante força policial (LC 75/93, art. 8º, inciso IX). Essa medida, que pode acarretar restrição ao direito de ir e vir, deve ser imposta somente quando absolutamente indispensável e mediante cautela, como ressalta *Hugo Nigro Mazzilli*⁽⁹⁾.

Portanto, o inquérito civil, como moderno instrumento de defesa da sociedade, através do qual o Ministério Público intenta a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, é instrumento exclusivo do MP, cuja instauração é sempre obrigatória, diante de fatos que vislumbrem a existência de ofensa aos direitos e interesses metaindividuais, sendo assegurado ao MP, por isso, amplos poderes para sua instrução.

Embora óbvio, é oportuno ressaltar que esses poderes não devem transformar o órgão ministerial em arbitrário ou déspota na condução do inquérito. Como advogado que fui, juiz concursado e membro do Ministério Público na ativa, tenho tranqüilidade para continuar afirmando que não existe

(9) "O inquérito civil", p. 166/167, São Paulo, Saraiva, 1999.

hierarquia entre juiz, promotor/procurador e advogado na condução de processos judiciais e de procedimentos administrativos. Nos misteres correspondentes, cada um desempenha relevantes tarefas na busca da melhor aplicação do direito ao caso concreto, devendo atuar com firmeza no uso das suas prerrogativas legais, porém, sem se descuidar do tratamento respeitoso e urbano entre si, para com as partes, inquiridos, testemunhas e demais auxiliares da Justiça. Também cabe lembrar que as provas obtidas nos autos do inquérito civil não são definitivas no que diz respeito à convicção final do órgão julgador numa demanda judicial conseqüente, podendo ser suplementadas ou até mesmo contrariadas diante do juízo, agora sob o pálio do contraditório, sendo certo que na prática, porque bem instruídos os inquéritos civis, pouco se tem a acrescentar sobre elas.

Por fim, na esfera trabalhista, diante do seu caráter peculiar, deve o Ministério Público do Trabalho, além de apurar as irregularidades denunciadas, na forma acima aludida, insistir na aproximação dos sujeitos da relação de trabalho, visando o melhor diálogo social e a assinatura de um termo de ajustamento de conduta, que é instrumento célere, informal e barato, evitando, assim, a longa tramitação, o custo e as incertezas naturais das demandas judiciais.