

# OS EFEITOS PENAIIS DO INQUÉRITO CIVIL FACE AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Michelle de Lima RODRIGUES<sup>1</sup>

Orientador: Prof. Émerson de Oliveira LONGHI<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo abordar a atuação do Ministério Público diretamente nas investigações, dando principal enfoque a consequência prática dos efeitos penais resultantes das investigações realizadas em sede de inquérito civil. Trata-se de tema de relevante importância na atualidade, bem como objeto de críticas e infundáveis celeumas jurídicas, tendo em vista o interesse da sociedade em que os fatos investigados, assim o sejam com a maior eficácia, dada a sua extrema importância no que diz respeito aos interesses sociais e individuais indisponíveis.

**Palavras-chaves:** Ministério Público – Poder Investigatório – Inquérito Civil – Efeitos penais – Investigação Própria.

## INTRODUÇÃO

Há muito tem se discutido acerca da possibilidade da realização de investigações criminais pelo Ministério Público, sem a interferência da Polícia Judiciária.

É fato certo e incontroverso que o MP, após o advento da Constituição Federal de 1988, além de adquirir roupagem de instituição permanente, definida por cláusula pétrea da Lei Maior, ainda ficou investida e legitimada para atuação e condução de procedimentos administrativos atinentes à investigação criminal.

Nesse sentido, tem-se entendido que o Ministério Público não tem o poder de participar da investigação criminal, sob o argumento de que tal tarefa seria cometida, com

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito

<sup>2</sup> Advogado. Professor das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente, na disciplina de Tópicos Avançados. Mestrando em Direito das Relações Sociais, Sub-área de Direito Penal, na Universidade Estadual de Maringá. Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP/ SP. Especialista em Direito Penal.

exclusividade a Polícia Judiciária, segundo preceitua o Art. 144, § 1º, incisos I e IV da Constituição Federal de 1988.

De outro lado, importante salientar que a mesma Carta Constitucional confere ao *Parquet* a titularidade de ação penal pública, conforme se extrai de seu Art. 129, inciso I, tratando-o como destinatário de todo e qualquer fruto da investigação criminal.

O mesmo dispositivo agora em seu inciso III garante-lhe de igual maneira a legitimidade para “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”.

Importante frisar que o Ministério público, além de instituição permanente como já estabelecido pela Lei Maior, ainda é defensor da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dessa forma é que, sempre que estiver em jogo um interesse público, o Ministério Público estará possibilitado a conduzir diretamente as investigações.

## **01. O Inquérito Civil**

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 ação civil pública ou coletiva (Mazzilli, 1999, p. 46).

Trata-se, portanto de um procedimento administrativo investigatório que fica a cargo do Ministério Público, trazido pela Lei nº. 7.347/ 85, utilizado, inicialmente em defesa dos interesses metaindividuais, como meio-ambiente, consumidor e patrimônio cultural, mas também presta-se a investigação de lesão a quaisquer interesses que justifiquem a propositura de qualquer ação civil pública.

Insta salientar que o inquérito civil, a rigor não é processo administrativo, mas sim um procedimento, e nele não há acusação, nem tampouco se aplicam sanções. Ele serve simplesmente para colher elementos, informações a embasar a convicção do membro do *Parquet*, para eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

## **02. O Inquérito Policial**

É na ação penal, cujo titular exclusivo é o Ministério Público, que deve ser deduzido *jus puniendi* do Estado. Todavia, para tanto, é preciso que exista um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência da infração, sua materialidade e autoria.

Daí advém a finalidade do inquérito policial, procedimento destinado a reunir os elementos necessários à apuração de uma prática criminosa, bem como a descoberta de sua autoria.

Inquérito policial é o procedimento administrativo, preparatório ou preliminar da ação penal, conduzido por autoridade policial, destinado à apuração das infrações penais e da sua autoria pela autoridade policial (art. 4.º, caput, Código de Processo Penal), para servir de base ao oferecimento de denúncia pelo órgão de acusação (Ministério Público) ou

arquivamento do caso. (Santin, 2001, p. 34). Isso, no entanto, não significa que outras autoridades administrativas não possam desempenhar a função de investigação.

É um procedimento de instrução provisória, meramente preparatória, informativa, objetivando a formação da *opinio delicti* do membro do Ministério Público, nas ações penais públicas, ou do ofendido, em casos em que a ação penal for privada, para o oferecimento da denúncia ou queixa-crime, respectivamente.

O inquérito policial é o instrumento mais utilizado para a obtenção de informações, embora não seja o único.

### **03. Inquérito Civil e Inquérito Policial**

Embora os dois instrumentos objetivem a colheita de elementos e informações, essencial que tracemos as principais distinções entre eles.

É certo que tanto o inquérito civil como o inquérito policial, não são indispensáveis em suas finalidades, mas de resto são em todo diferentes.

Em primeiro lugar porque o objeto do inquérito policial consiste na formação da *opinio delicti* do membro do Ministério Público, afim de que se comprove a materialidade de um crime, bem como a determinação de sua autoria, para servir de base à denúncia. Diversamente, o inquérito civil tem como finalidade a apuração de lesões a interesses metaindividuais, comprovada sua materialidade e autoria, para embasar uma eventual ação civil pública.

Quanto à presidência, a do inquérito policial cabe à autoridade policial, e já no inquérito civil, a presidência cabe ao membro do Ministério Público, que age com total liberdade, devido a sua independência funcional.

No que diz respeito ao arquivamento de um e de outro, no inquérito policial o membro do Ministério Público simplesmente o requer, o que pode ser ou não deferido pelo juiz. Já no inquérito civil, o Promotor de Justiça não requer seu arquivamento, e sim o determina.

### **04. Da disponibilidade do Inquérito Policial**

Apesar da clareza da expressão, recentemente, a 2.<sup>a</sup> Turma do STF, em julgamento do HC 81.326-7, do Distrito Federal, sendo relator o Min. Nelson Jobim, deliberou, por unanimidade que o Ministério Público não pode investigar, tratando-se da investigação policial, no Brasil, função exclusiva da polícia judiciária.

É de causar surpresa tal decisão, pois o STJ, já vinha, reiteradamente decidindo que o *Parquet* poderia investigar diretamente as infrações criminais, e até o próprio STF, já possuía decisões neste sentido, contradizendo dessa forma suas próprias decisões anteriores.

É certo que essa decisão é equivocada.

O Ministério Público, como estabelecido no art. 129, inciso I da Constituição da República de 1988 é o titular da ação penal pública, ou seja, o destinatário de todo e qualquer

fruto da investigação criminal. Para tanto, o constituinte complementou tal dispositivo com o inciso III do art. 129, do mesmo diploma, dispondo ser função institucional do Ministério Público, a requisição de diligências investigatórias e do inquérito policial, o que se deve entender por oitiva de testemunhas e da pessoa investigada, e não somente a requisição de diligências à autoridade policial.

Era mesmo fundamental que na Constituição se reconhecessem mais poderes investigatórios ao Ministério Público. Destinatário do inquérito policial, não se compreende até agora não tenha tido maior ingerência sobre ele, pois a finalidade do inquérito é servir de base à formação da *opinio delictis*, com o oferecimento da acusação penal (Mazzilli, 1996, p. 242).

Nesse ínterim, o inquérito policial se trata de peça dispensável à propositura da ação penal, sendo certo que o Promotor de Justiça, pode dele dispor se tiver formado sua *opinio delictis*. E por óbvio que esta poderá ser formada por elementos probatórios que ele mesmo venha a produzir.

Dessa forma ocorre com os crimes que seguem o rito do Jecrim, onde o inquérito policial é dispensado, sendo que o que existe é apenas um termo circunstanciado, bastante sucinto e simplificado, sem portaria e relatório. Além disso, cumpre salientar que o inquérito policial é um procedimento inquisitivo, no qual inexistente o contraditório e a ampla defesa, sendo que “*a natureza jurídica de procedimento administrativo inquisitivo restringe em princípio o exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa.*” (Santin, 2001, p.154). E isso significa dizer que, o inquérito policial é mero juízo probatório e não acusatório e, tanto é verdade que, não havendo provas suficientes acerca da autoria do crime ou de sua existência, o membro do *Parquet* poderá pedir seu arquivamento.

Além do mais, requisitar a instauração de inquérito policial e diligências no curso das investigações, poder expressamente conferido ao Ministério Público pela Constituição Federal, não é outra coisa senão investigar, ainda que terceiro execute o ato, dando cumprimento à diligência.

## **05. Da Disponibilidade do Inquérito Civil**

Malgrado seja o inquérito civil muito útil para a colheita de elementos aptos à propositura de eventual ação civil pública, ele não é indispensável para tanto, como ocorre com o inquérito policial em relação a propositura da ação penal pública.

Ademais, o inquérito civil, caso o Promotor de Justiça já possua elementos necessários para dar início à ação principal ou cautelar, ele poderá e até mesmo deverá ser dispensado, pois poderá ser “até mesmo procrastinatório ou descabido”, como bem assevera Hugo Nigro Mazzilli (1999, p. 51).

Não existem dúvidas acerca de que o membro do Ministério Público pode, diretamente, colher elementos para a instauração do inquérito civil, e caso não esteja de posse de todos os dados que lhe permitam o correto ajuizamento da ação principal, o inquérito civil deverá ser instaurado como meio de investigação pré-processual adequado.

## **06. Aspectos constitucionais e legais da investigação criminal realizada pelo Ministério Público**

A investigação criminal realizada pelo Ministério Público é atividade totalmente compatível a finalidade constitucional que lhe é atribuída, no mesmo sentido em que o possibilita a realizar investigações em sede de inquérito civil.

Retornando à Constituição da República, que dispõe, como atribuição primeira da Instituição, em seu art. 129 que são funções institucionais do Ministério Público a promoção privativa da ação penal pública, na forma da lei.

Não obstante a clareza da letra da Lei Maior, esforços de toda ordem foram imprimidos a fim de negar a legitimidade investigatória do Ministério Público. Se o constituinte de 1988 concedeu a Instituição a privatividade da ação penal pública, deve *“englobar a ação penal propriamente dita e as providências antecedentes para permitir o seu desencadeamento, os atos de investigação criminal”*. (Santin, 2001, p. 240)

Por óbvio que se as investigações criminais forem insuficientes para embasar a denúncia penal, o encargo constitucional será inócuo. Seria um grande contra-senso, garantir a titularidade da ação penal e impedir a realização das atividades investigatórias. *“A investigação prévia é acessória; a ação penal, principal”* (Santin, 2001, p.240). Afinal, quem pode o mais, poderá o menos.

Ademais, o Ministério Público, ainda possui outros instrumentos prévios ao exercício da ação, como já adiantado, a instauração de inquérito civil, previsto no art. 129, inciso III da Constituição Federal; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, a requisição de informações e documentos para instruí-los e a requisição de diligências investigatórias, bem como para a instauração de inquérito policial.

Cabe aqui ressaltar que se o Ministério Público pode instaurar inquérito civil, e dele advir uma infração penal, é claro que o estará apto a investigá-la, conjuntamente ao inquérito civil já iniciado, e tal atividade, parece-nos evidente, não se encerra e nem se faz unicamente possível no âmbito de um inquérito policial. (Streck, 2005, p.92).

## **07. Os Efeitos penais do Inquérito Civil**

Visto pois, que assim como o inquérito policial, o inquérito civil também pode ser dispensando para a propositura de ação civil pública ou cautelar, passamos a discorrer sobre seus eventuais efeitos penais que dele podem decorrer.

Os elementos de prova colhidos tanto no inquérito civil, quanto no inquérito policial não são incindíveis.

É de se observar que o numero de inquéritos civis instaurados no país vem apresentando visível crescimento e que, em algumas situações específicas, o procedimento persecutório civil é acompanhado de pedido de instauração de inquérito policial, a fim de apurar eventuais responsabilidades civis e penais advindas de um fato supostamente ilícito.

Com clareza, a assertiva de que a utilidade do inquérito civil é múltipla, transbordando inclusive a esfera penal, servindo também para dar início e subsidiar providências de âmbito criminal, demonstra de forma clara a relação íntima que o inquérito civil mantém com o inquérito penal (Alonso Júnior, 2002, p. 292).

## **Conclusão**

Assim, embora o inquérito civil não se destine a colher provas para fins penais, se ao final das investigações, o Ministério Público concluir que existem infrações penais a serem apuradas, e se os elementos colhidos nesse instrumento bastarem para o oferecimento da denúncia, esta poderá ser ofertada com base apenas no inquérito civil.

É por isso que, não há como o Promotor de Justiça promover investigações na área cível e simplesmente fechar os olhos para as conseqüências criminais que tal investigação poderá acarretar.

Não há sentido em afirmar que, caso surjam eventuais infrações penais a serem apuradas, decorrentes do inquérito civil, seja o Promotor de Justiça obrigado a remeter cópias aos órgãos policiais, para que estes realizem, a seu modo, a investigação criminal.

Por óbvio, se o representante do *Parquet* conduzir com extrema eficiência o procedimento instaurado e concluir ao final das investigações que existe a ocorrência de uma infração penal, se entender suficiente todas as diligências realizadas e todos os elementos colhidos para a formação de opinião, poderá certamente dar início a uma ação penal pública.

Por fim, insta frisar, que dessa forma, o Ministério Público não estará somente realizando investigações no âmbito de inquérito civil, mas como reflexo desse, estará também realizando investigações diretas em matéria criminal, pois torna-se até mesmo inoportuno divorciar essas duas esferas, quando na realidade em certos casos, elas sempre caminham lado a lado.

## **Referências Bibliográficas**

ALONSO JÚNIOR, Hamilton. **A valoração probatória do inquérito civil e suas conseqüências processuais**, in *Ação Civil Pública*, coord. Edis Milaré, 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 292.

BOLETIM do IBCCRIM, nº 156, São Paulo – novembro/ 2005, p. 08.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo, **Ação civil pública**, *Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 8 ed. rev. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na investigação criminal**, 1. ed., Bauru: Edipro, 2001.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e constituição: A Legitimidade da Função Investigatória do Ministério Público**, 2. ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2005.