



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
CURSO DE DIREITO**

HARIEL GABRIEL ANDRIOLLO CEZAR

**A LEGITIMIDADE FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
INSTAURAR O INQUÉRITO CIVIL À LUZ DA HERMENEUTICA-
INTERPRETATIVA CONSTITUCIONAL**

**PALMAS/TO
2021**



HARIEL GABRIEL ANDRIOLLO CEZAR

**A LEGITIMIDADE FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
INSTAURAR O INQUÉRITO CIVIL À LUZ DA HERMENEUTICA-
INTERPRETATIVA CONSTITUCIONAL**

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientadora: Dr. Aloisio Alencar Bolwerk

**PALMAS/TO
2021**



<https://sistemas.uft.edu.br/ficha/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

C425l Cezar, Hariel Gabriel Andriollo.
A LEGITIMIDADE FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
INSTAURAR O INQUÉRITO CIVIL À LUZ DA HERMENEUTICA-
INTERPRETATIVA CONSTITUCIONAL. / Hariel Gabriel Andriollo
Cezar. – Palmas, TO, 2021.
25 f.

Artigo de Graduação - Universidade Federal do Tocantins –
Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2021.

Orientador: Aloísio Alencar Bolwerk

1. Ministério Público. 2. Inquérito Civil. 3. Constituição. 4.
Hermeneutica Constitucional. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



FOLHA DE APROVAÇÃO

HARIEL GABRIEL ANDRIOLLO CEZAR

**A LEGITIMIDADE FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
INSTAURAR O INQUÉRITO CIVIL À LUZ DA HERMENEUTICA-
INTERPRETATIVA CONSTITUCIONAL**

Artigo foi avaliado e apresentada à UFT –
Universidade Federal do Tocantins –
Campus Universitário de Palmas, Curso de
Direito para obtenção do título de Bacharel
e aprovada em sua forma final pelo
Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 01 / 04 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Aloísio Alencar Bolwerk, UFT

Profa. Dra. Naima Worm

Profa. Dra. Lucimara Andréia Moreira Raddatz

Palmas – TO, 2021



A minha mãe, Devania Bonesso Andriollo, que sempre me apoiou e me incentivou a continuar investindo nos meus sonhos. Sendo o alicerce da minha vida.



AGRADECIMENTOS

Ao meu Professor orientador, professor doutor Aloísio Alencar Bolwerk, por sempre ser solícito e compreensivo com ajudando de forma basilar para o desenvolvimento deste trabalho. Ao meu irmão Lucas, meu pai Joel, minha tia Desire, meu tio Dalnei, a Lucineide que fazem parte da família e sempre apoiaram desde vestibular até esse momento. Além de todos os amigos que passaram pela minha vida nesses cinco anos de graduação.



RESUMO

A autonomia do Ministério Público fora declarada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, emancipando assim a Instituição do poder Executivo. A partir disso, foram atribuídas funções para o Ministério Público como a possibilidade da instauração do inquérito civil para a apuração de demandas difusas e coletivas. A presente pesquisa partiu de um método dialético e pautou-se da análise hermenêutica constitucional interpretativa acerca da capacidade investigativa do Ministério Público e da abertura pré-processual do procedimento do inquérito civil. Chegando a conclusão de que é legítima a instauração do inquérito civil como método aplicado pela Instituição para cumprir suas funções atribuídas pela Constituição Federal.

Palavras-chaves: Hermenêutica Constitucional. Inquérito Civil. Ministério Público



ABSTRACT

The autonomy of the Public Ministry had been declared after the promulgation of the 1988 Federal Constitution, thus emancipating the institution from the executive branch. From this, functions were assigned to the Public Ministry, such as the possibility of instituting a civil inquiry to investigate diffuse and collective demands. The present research started from a dialectical method and was based on the constitutional interpretative hermeneutic analysis about the investigative capacity of the Public Ministry and the pre-procedural opening of the civil investigation procedure. Coming to the conclusion that it is legitimate to initiate the civil investigation as a method applied by the Institution to fulfill its functions assigned by the Federal Constitution.

Key-words: Civil Inquiry. Constitutional Hermeneutics. Public Ministry



LISTA DE SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

IC – Inquérito Civil

MP – Ministério Público

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
2.	ANÁLISE DA FUNÇÃO MINISTERIAL E DO INQUÉRITO CIVIL DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	11
2.1	A Capacidade Investigativa Do Ministério Público De Acordo Com A Constituição Federal De 1988.....	12
2.2.	O Inquérito Civil Como Instrumento Investigativo Utilizado Pelo Ministério Público.....	14
3.	A INTERPRETAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL À LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL.....	16
3.1.	Análise do Inquérito Civil e da Legitimidade de sua Instauração pelo Ministério Público.....	18
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
	REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma análise da aptidão investigatória do Ministério Público tendo o Inquérito Civil (IC) como meio para concretização de tal capacidade. Fazendo uma explicação da roupagem do Ministério Público e do Inquérito Civil na Constituição Federal de 1988 (CF/88), além de uma análise da Hermenêutica Constitucional principalmente através dos princípios da força normativa da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais e da interpretação conforme a constituição.

O Ministério Público é uma instituição independente dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, isso ocorreu com a entrada em vigor da atual Carta Magna, pois antes a instituição era subordinada ao poder Executivo. Essa desvinculação trouxe maior autonomia para o MP exercer a custódia dos valores trazidos na CF/88 como assegurar o regime democrático, a proteção da ordem jurídica, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e o dever de ser fiscal da lei.

Um dos instrumentos utilizados pelo MP para efetivamente exercer seu papel constitucional é o Inquérito Civil. Ao analisarmos o inciso III, do artigo 129 da nossa Lei Maior vemos que o inciso aborda as funcionalidades do Inquérito Civil, entretanto o texto não é taxativo e instrumento pode ser usado para outras funções. Devendo assim fazer uma análise no todo do texto constitucional para fazer uma valoração das possibilidades de utilização do IC.

.Tal valoração foi feita com base na Hermenêutica Constitucional analisando o Ministério Público em si e o instituto utilizado para colocar em prática sua capacidade investigativa sendo este o Inquérito Civil.

O objetivo deste artigo é, por conseguinte, fazer um exame sobre o tema da capacidade investigativa do Ministério Público utilizando o inquérito civil como forma de operacionalizar o instrumento pré-processual. Para essa análise, utilizou-se da abordagem dialética, baseada nos métodos Hermenêuticos Constitucionais e, sobremaneira, a partir dos princípios da força normativa da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais e da interpretação conforme a constituição.

2. ANÁLISE DA FUNÇÃO MINISTERIAL E DO INQUÉRITO CIVIL DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a entrada em vigor da nossa atual Lei Maior o Ministério Público se tornou uma instituição independente. Ganhando para si uma seção própria dentro do Capítulo IV, a Seção I, mostrando assim uma importância dada para a referida instituição. Com isso o MP ganhou mais autonomia e discricionariedade na sua atuação, não ficando dependente do poder político. Passando de uma instituição de Governo para uma instituição de Estado, deixando de ser subordinado ao chefe do Executivo e passando a ser subordinado à sociedade.

Marcio Fernando Elias Rosa em seu texto “O Poder de Investigação do Ministério Público” publicado na Revista CIEE diz que o MP:

“Passa a existir então como uma instituição ou um órgão estatal e não do governo. Que não representa um poder do Estado, mas da sociedade. Não mantém vinculação hierárquica com o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário, e sim com a sociedade”(2012, p.21).

Além da mudança em relação a sua subordinação ao executivo o MP foi classificado pela CF/88 como uma instituição permanente, e essencial a função jurisdicional do Estado. Desta maneira o Art. 127 da CF em seu *caput* traz o seguinte texto “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Assim não é possível sua exclusão através de Propostas de Emenda Constitucional, entrando no rol das cláusulas pétreas.

Com essa mudança de perspectiva a instituição ganhou várias funções atribuídas pela Constituição Federal de 1988 que orbitam principalmente na defesa dos princípios constitucionais tais como assegurar o regime democrático, a proteção da ordem jurídica, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e o dever de ser fiscal da lei.

Ao analisarmos o artigo 129 da CF/88 podemos observar as funções destinadas ao MP pela Carta Magna, todas elas visando operacionalizar a defesa dos valores da constituição. Visando essa operacionalização, além dos poderes explícitos trazidos pela CF/88, pode-se analisar alguns que podem ser chamados de poderes implícitos, baseados na teoria dos poderes

implícitos que tem sua origem na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no ano de 1819, no precedente *McCulloch vs. Maryland*.

Como aborda Rogério Filippetto em seu artigo “Poder Investigatório do Ministério Público” publicado na Revista dos Tribunais:

“Não se trata meramente da aplicação do aforismo quem pode o mais pode o menos, mas sim de verdadeiro respeito à Teoria dos Poderes Implícitos, correntemente aplicada entre nós e nascida na Suprema Corte Americana, no precedente *McCulloch vs. Maryland*. Segundo essa teoria, a Constituição ao conceder uma atividade-fim a determinado órgão ou instituição, culmina por, implícita e simultaneamente, a ele também conceder todos os meios necessários para a consecução daquele objetivo.” (2008, p.5).

A referida teoria defende que se um dispositivo legal destina uma obrigação para uma instituição ela também deve disponibilizar dos meios para que ela os realize. Assim além dos meios explícitos na constituição a também meios implícitos para que seja plena a atuação da instituição. Um dos meios implícitos ao analisarmos a CF/88 é o poder investigativo do MP.

2.1.A Capacidade Investigativa do Ministério Público de Acordo com a Constituição Federal De 1988

Assim como foi abordado o MP possui várias funções no nosso ordenamento jurídico e uma das principais maneiras de se colocar em prática seu poder-dever é através da atuação junto ao judiciário. Para tal atuação pode-se, por exemplo, ser colocada em prática através de ações judiciais ou acordos como os Termos de Ajuste de Condutas. Portanto a necessidade de formação da opinião delitiva é fundamental e conseqüentemente a capacidade investigativa para fundamentá-la e assim tais instrumentos tenham o mínimo de embasamento para que o MP não use seu poder-dever de forma arbitrária.

Marcio Fernando Elias Rosa em seu texto “O Poder de Investigação do Ministério Público” (2012, p. 13) publicado na Revista CIEE diz o seguinte: “O poder de investigação é uma segurança necessária uma vez que o Ministério Público como instituição é o guardião da Constituição, o fiscal do cumprimento da lei e titular da ação penal pública.”

Além disso, o referido autor aborda também o seguinte sobre o poder investigatório do MP:

“importante salientar que o poder investigatório não é limitado à possibilidade de apuração de infrações penais e de preparação de persecução ou processo judicial. O poder investigatório que o Ministério Público realiza também se dá em outras esferas, no campo da probidade administrativa, da tutela do meio ambiente ou do consumidor.” (2012, p. 18).

Entretanto ocorreram muitas discussões sobre a capacidade investigativa do Ministério Público chegando inclusive a ser feita uma Proposta de Emenda Constitucional para a remoção de tal prerrogativa, a Proposta de Emenda à Constitucional (PEC) 37 de 2011.

No entanto, a citada PEC fora criticada pela classe jurídica, em razão de que a função investigativa é um meio utilizado para que o MP possa garantir a defesa de direitos difusos e coletivos. Além de que no momento em que o membro do MP utiliza da sua prerrogativa de investigar não está não está adentrando em prerrogativas policiais e sim trabalhando em conjunto.

O autor José Damião Pinheiro Machado Cogantraz em seu artigo “Do Poder Investigatório do Ministério Público no Brasil e no mundo” o seguinte posicionamento sobre o tema:

“É de causar pasmo que advogados e delegados de polícia se tenham articulado de tal forma a, juntos, integrarem manifestação coletiva de órgãos classistas como se a simples investigação fosse o equivalente a condenação criminal irrecorrível e houvesse evidente usurpação dos poderes das autoridades policiais, ora apresentadas como excessivamente zelosas de suas atribuições.” (2012, p. 1).

Após grande pressão popular e de vários especialistas a PEC 37 de 2011 não foi aprovada pelo Congresso Nacional, mantendo o poder investigativo do MP.

A prerrogativa de investigar pode ser analisada não só de uma maneira de diminuir a impunidade, mas também de evitar condenações ilegais e abusos de poderes. Visto que com mais pessoas atuando na investigação a probabilidade de ocorrerem equívocos ou ate mesmo arbitrariedades são diminuídas consideravelmente. Marcio Fernando Elias Rosa em seu texto “O Poder de Investigação do Ministério Público” traz o exemplo do caso “Bar Bodega” que corrobora com esse entendimento:

“Tivemos mais recentemente, nos anos 90, um triste episódio que ganhou o nome de “O Caso do Bar Bodega”. Para os mais jovens, é exemplificativo e sintomático. Na zona sul de São Paulo, em Moema, em um bom bar-restaurant, de classe média alta, ocorreu um latrocínio, um roubo seguido de morte. Com a enorme pressão pública, a polícia logo proclamou os culpados, que confessaram os delitos e foram presos. Jovens pardos com antecedentes criminais

admitiram a prática do latrocínio. O promotor de Justiça Eduardo Araújo, ao receber o flagrante, desconfiou daquela versão e passou a reinquirir as pessoas. Os culpados não eram aqueles cidadãos. Eram outros, que não tinham antecedentes. Jovens brancos que acabaram presos. Por isso, digo que é também para proteger o homem da ação do Estado que o Ministério Público deve investigar.” (2012, p. 47-48).

O caso do “Bar Bodega” é só um exemplo, mas é possível fazer uma analogia com casos em que existem, por exemplo, desmatamentos causados por grandes madeireiras, delitos consumeristas que atingem uma população de idosos ou atos de improbidades administrativas. Onde o grande poder econômico ou político pode causar grande pressão ao poder policial, visto que esse não detém as mesmas prerrogativas constitucionais que o MP possui.

Então se pode dizer que o poder de investigação faz-se indispensável para que o MP possa cumprir suas funções constitucionais. Embasando sua opinião delitiva através das diligências feitas e das provas coletadas. Outro ponto importante para fundamentar a utilização do poder investigativo pelo membro do MP é que ele não se torna um mero replicador da atividade policial exercendo seu poder-dever constitucional plenamente.

2.2.O Inquérito Civil como Instrumento Investigativo Utilizado pelo Ministério Público

O inquérito civil é instrumento administrativo investigatório utilizado pelo MP para buscar provas para dar embasamento em suas ações. O inquérito civil foi trazido para o ordenamento jurídico pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e após isso ganhou roupagem constitucional. Além disso, o IC foi inspirado no Inquérito Policial, como defende Raimundo Simão de Melo em seu texto “Inquérito civil: poder investigatório do Ministério Público do Trabalho”, *in verbis*:

“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, com o 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.” (2002, p.1)

A introdução feita pelo autor é extremamente conveniente para o debate, porque podemos analisar a inspiração para a criação do IC além de algumas

de suas funcionalidades. Mas para entendermos melhor esse procedimento investigativo utilizado pelo membro do MP precisamos analisar algumas de suas características para então entendermos a sua funcionalidade como instrumento investigativo utilizado pelo MP.

Primeiro precisamos entender que o IC é um procedimento administrativo, ou seja, não é um procedimento judicial. Como consequência dessa característica dizemos que ele é um procedimento inquisitivo, significando que tem características inquisitivas, sendo dispensado o contraditório, pois não existe lide ainda. Entretanto, apesar de não ser obrigatório o contraditório, sua utilização não é proibida.

Assim, podemos dizer que ao instaurar um IC o membro do Ministério Público está exercendo sua função institucional investigativa, defendendo todo o ordenamento jurídico. Pois com isso ele fundamenta suas lides judiciais e seus procedimentos extrajudiciais como os Termos de Ajustes de Conduta.

Mas o IC não serve simplesmente para fundamentar o trabalho do MP. Ele é uma forma de defesa do próprio cidadão, pois no momento que o membro do Ministério Público instaura o IC ele vai buscar um mínimo probatório para sua atuação. Evitando assim arbitrariedades e atuações sem o mínimo probatório da instituição.

Por se tratar de um procedimento pré-processual, ou seja, não há lide, o inquérito civil dispensa o contraditório e a ampla defesa, visto que não há sanções decorrentes deste procedimento. Gustavo Silva Alves e Hermes Zanetti Júnior, em seu texto “Inquérito Civil, Contraditório e Improbidade Administrativa: um Diagnóstico Crítico dos Precedentes das Cortes Supremas Brasileiras” traz o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento de um recurso extraordinário pela ministra Carmem Lúcia diz o seguinte:

“[...]A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase de inquérito civil, pois este tem natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de informações para a propositura da ação civil pública, não havendo, portanto, que se falar em réu ou acusado, nessa fase investigativa (STF, RE 481.955, Rel Min. Carmen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10.5.2011)” (2016, p. 8).

Mas por essa característica de dispensabilidade do contraditório e da ampla defesa as provas colhidas em sede do inquérito civil têm valor probatório

relativo e não absoluto, cabendo assim prova em contrário. Marcelo Buzaglo Dantas em seu artigo “Inquérito Civil e Ônus da Prova na Ação de Improbidade Administrativa” traz o entendimento do Superior Tribunal de Justiça(STJ) em julgamento de recurso especial, *in verbis*:

“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 (Recurso Especial n. 476.660-MG, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 4.8.2003).” (2016, p. 11).

Porém apesar de ter caráter relativo à prova colhida em sede de inquérito civil não carece de ser repetida em juízo, pois é coletada em uma instituição do Estado. Assim possui um grau hierárquico maior que uma prova apresentada por um particular.

Assim podemos dizer que as provas colhidas em sede de inquérito civil, mesmo sendo esta colheita sendo feita por uma instituição de Estado não tem valor pleno, desde que, o contraditório e a ampla defesa não tenham sido respeitados durante sua coleta. Assim cabe ao acusado, no momento da ação judicial, trazer prova em contrário. Cabendo assim, ao juiz fazer a valoração de cada prova.

3.A INTERPRETAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL Á LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAIS

Primeiro faz se necessário uma pequena introdução do que seria a Hermenêutica Constitucional para depois entrarmos no tema do capítulo. A introdução aqui é feita por Reis Friede em seu artigo “Princípios de Interpretação Constitucional” e diz o seguinte:

“O objetivo da denominada hermenêutica constitucional cinge-se ao estudo e à sistematização dos processos aplicáveis no âmbito da Constituição para determinar, sobretudo, o sentido e o alcance das normas constitucionais de conteúdo político-jurídico.”(2017, p.2).

Assim para examinarmos qualquer instrumento constitucional é necessário fazer a análise do sistema inteiro, não somente do texto do artigo desejado. Então ao analisarmos o Inquérito Civil, devemos analisar os direitos sociais, as regras processuais, o sistema jurídico brasileiro sendo este acusatório e não só o artigo 129, inciso III.

O inquérito civil entrou no ordenamento jurídico com a entrada da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 a Lei de Ação Civil Pública. Então com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Inquérito Civil ganhou roupagem constitucional através do artigo 129, inciso III, o artigo traz em seu texto o seguinte: “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;”.

Interpretando unicamente o inciso supracitado podemos ver que o IC é um procedimento investigativo instaurado pelo MP, que visa à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, entretanto o artigo não é taxativo e deve ser analisado no contexto constitucional.

Um exemplo dessa possibilidade é a utilização do IC para apoio na Ação Penal Pública, que é privativa do MP segundo o artigo 129, inciso I. Esse posicionamento é defendido pelo autor José Emmanuel Burle Filho em seu artigo “A natureza do inquérito civil, como atribuição constitucional do Ministério Público” publicado na revista *Justitia*. Ele diz o seguinte:

“Como o artigo 129, III, da CF, não prevê o inquérito civil apenas para a propositura da ação civil pública, tanto que não fala em ‘promover o inquérito civil’ para ‘a ação civil pública’, nada impede que o inquérito civil seja instrumento para a colheita dos elementos de convicção, referidos no artigo 27 do CPP, para a propositura da ação penal” (1994, p.35).

Então ao ganhar essa roupagem constitucional o IC torna-se, num sistema onde a teoria da pirâmide de Hans Kelsen é a que é mais aceita pelos juristas, um instrumento muito importante para todo o ordenamento político-jurídico nacional devendo ser abordado não unicamente, mas no todo constitucional.

Podemos dizer assim que o IC é um instrumento investigativo destinado a formar a opinião delitiva do Ministério Público, para isso a instituição deve fazer diligências para obtenção de informações e aí então litigar ou não judicialmente. Mas como nossa constituição vem após uma ditadura militar, onde não se era respeitado os direitos dos cidadãos, vários direitos foram elevados a princípios basilares da nossa carta política.

Então para a realização de tais diligências devem ser respeitados princípios constitucionais como o da inviolabilidade do domicílio, o do sigilo

bancário e das correspondências, o da presunção de inocência, entre vários outros.

Com essa explanação vemos que a simples análise do artigo 129, inciso III, da CF, é simplória para entendermos a complexidade do IC no nosso ordenamento jurídico. Sendo necessária uma análise de toda Hermenêutica Constitucional para entendermos sua aplicação.

3.1. Análise do Inquérito Civil e da Legitimidade de sua Instauração pelo Ministério Público

Podemos fazer uma análise o Inquérito Civil e da legitimidade de sua instauração pelo MP com base em alguns princípios da Hermenêutica Constitucional. Primeiramente o princípio da força normativa da constituição diz que a norma constitucional deve ter, quando utilizada na solução de lides, efetividade plena. Então não basta o simples texto constitucional constar a norma, ela deve ter aplicabilidade não cabendo uma mera norma utópica. Assim evitando o enfraquecimento da Carta Magna. O julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 328.812/AM de relatoria do Ministro Gilmar Mendes traz em sua ementa o princípio da força normativa e o da máxima efetividade que são princípios que caminham juntos:

“Ação rescisória. Matéria constitucional. Inaplicabilidade da Súmula 343/STF. A manutenção de decisões das instâncias ordinárias divergentes da interpretação adotada pelo STF revela-se afrontosa à **força normativa da Constituição e ao princípio da máxima efetividade da norma constitucional**. Cabe ação rescisória por ofensa à literal disposição constitucional, ainda que a decisão rescindenda tenha-se baseado em interpretação controvertida, ou seja, anterior à orientação fixada pelo STF.”(grifo meu).

Já princípio da máxima efetividade constitucional tem relação com o modo que a norma constitucional é interpretada e se realmente é aplicada. Dando a ela a maior aplicabilidade possível. O Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 124.137/BA de relatoria do Ministro Luiz Fux traz a abordagem do princípio da máxima efetividade:

“o art. 400 do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei nº 11.719/2008, fixou o interrogatório do réu como ato derradeiro da instrução penal, prestigiando a **máxima efetividade das garantias constitucionais** do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF), dimensões elementares do devido processo legal (art. 5º,

LIV, CF) e cânones essenciais do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, CF)” (grifo meu).

Outro momento que o STF usou o princípio da máxima efetividade foi no julgamento da ADI 2.087 de relatoria do Ministro Dias Toffoli em sua ementa do ministro diz o seguinte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Substancial alteração do parâmetro de controle. EC nº 41/03. Não ocorrência de prejuízo. Contribuição previdenciária. Incidência sobre proventos de inativos e pensões de servidores públicos. Artigo 1º e segunda parte do art. 2º da Emenda à Constituição do Estado de Amazonas de nº 35. Inconstitucionalidade sob a EC nº 20/98. Lei Estadual do Amazonas nº 2.543/1999. Artigo 1º. Fixação de subtelos remuneratórios no âmbito dos Estados. Possibilidade na vigência da redação original do art. 37, XI, da CF. Vigência da EC nº 19/98. Subsistência. Teto remuneratório. Vantagens pessoais. Período posterior à EC nº 19/98 e anterior à EC nº 41/98. Exclusão. Artigos 2º e 6º. Revogação superveniente. Perda de objeto. Procedência parcial do pedido. 1. Substancial alteração do parâmetro de controle. Posicionamento da Corte no sentido de aceitar, em casos excepcionais, o conhecimento da ação, com vistas à **máxima efetividade da jurisdição constitucional**, ante a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual. Não ocorrência de prejuízo das normas impugnadas, suspensas por força da medida liminar, mas em vigor. Se o Tribunal, na linha da jurisprudência tradicional, assentar o prejuízo das ações diretas, revogando, por consequência, as medidas cautelares, a norma, embora seja clara e irremediavelmente inconstitucional, tornará a produzir seus efeitos, à luz do regramento instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03, o qual, por autorizar a tributação dos inativos, confere à norma uma aparência de validade”.(grifo meu).

Por fim vamos examinar o sentido do princípio da interpretação conforme à constituição. Esse princípio aborda que o exegeta deve ser o mais fiel possível, no momento em que interpreta uma norma, ao texto da constituição. Mas não se restringe a isso, o princípio também diz respeito que ao interpretarmos uma lei, devemos partir da ideia de que ela é constitucional. Reis Friede em seu artigo “Princípios de Interpretação Constitucional” traz um exemplo onde o STF usa o princípio da interpretação conforme a constituição, nas palavras do autor:

“A título de exemplo, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.203/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgamento em 0.10.2014, conferiu **interpretação conforme a Constituição** ao art. 5º da Lei nº 5.388/99, do Estado do Rio de Janeiro, para que a obrigação nele contida (entrega de declaração de bens, por agentes públicos estaduais, à Assembléia Legislativa) somente seja imposta aos administradores ou responsáveis por bens e valores públicos ligados ao Poder Legislativo.” (grifo meu)

Assim ao analisarmos o inciso III, artigo 129 da CF/88 que traz em sua inteligência o seguinte texto: “III - 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” podemos utilizar o princípio da força normativa da constituição enquanto hermenêutica a fortalecer as instituições e os fundamentos da república e da democracia, principalmente no que tange ao amparo e a proteção de direitos difusos e coletivos tão inerentes e importantes a sociedade brasileira. Por tal a força normativa da constituição corrobora justamente na legitimação do MP a fim de fortalecê-lo para que aja enquanto verdadeiro fiscal da lei e garantidor da cidadania. Dando legitimidade para o MP instaurar o instrumento pré-processual do IC com meio de investigação, não deixando o inciso supracitado ser uma norma utópica e sim uma letra com aplicabilidade.

Também podemos examinar o inciso II, artigo 129 da CF/88, que tem o seguinte teor: “II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. A partir do princípio da máxima efetividade constitucional, a fim de que possa cumprir o seu dever determinado por esse inciso, o IC é de importância primordial, vez que o próprio instrumento pré-processual intenta retirar qualquer celeuma sobre a simbologia do tecido constitucional, isto é serve quanto instrumento a fim de operacionalizar, sistematizar o conteúdo da constituição, sobre tudo os direitos e garantias fundamentais. Nesse aspecto o IC quanto instrumento pré-processual vislumbra sair do plano teórico ou puramente simbólico do tecido constitucional tendo a finalidade de garantir conteúdo concreto de efetividade e aplicação das normas constitucionais. Sendo um instrumento que não só tem impacto jurídico, mas também social.

Por fim, o princípio da interpretação conforme a constituição pode ser utilizado em duas normas. Primeiramente o §1º, artigo 8º da lei 7.347 de 1985, lei que disciplina a Ação Civil Pública. O citado parágrafo aborda na sua redação o seguinte texto: “§ 1º 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 assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

É importante destacar que a lei da Ação Civil Pública é anterior a ordem constitucional de 1988. Contudo por conta do princípio da recepção fora

recebida como norma constitucional por meio da nova Carta Magna de 1988. É de se notar que o citado parágrafo do artigo 8º da lei 7.347 de 1985 casa-se com a ideia democrática e de inserção do MP enquanto instituição autônoma dentro do estado democrático de direito. Instituição essa que visa ampara e proteger direitos sensíveis a república e a democracia, razão pela qual a leitura da lei de 1985, alinhavada com a ideologia constitucional de 1988, empoderou o MP de modo que ele pudesse abrir o IC, fazer requisições, entre outras diligências e demandas para o fim consecutivo das funções legitimadas na CF/88. De tal modo fica relacionada com o princípio de interpretação conforme a constituição ainda que a lei seja de 1985, todavia a criação e elaboração dela casou-se com a ideologia democrática da CF/88.

A outra norma que podemos analisar aos olhos desse princípio é a Resolução 23, de 17 de Setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público que regulamenta a instauração e tramitação do IC. A citada resolução aborda logo no seu artigo 1º o seguinte texto: “Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”.

A citada resolução é de suma importância, na medida em que sua leitura deve ser feita conforme a interpretação da constituição, vez que ela ressalta a legitimidade funcional do MP, enquanto instituição legítima de instaurar o IC enquanto instrumento pré-processual de averiguação e investigação de direitos em geral. Tal legitimidade prevista nessa resolução se coaduna com a sistemática interpretativa constitucional na medida em que o MP se torna a instituição empoderada e legítima para a concepção do IC.

Assim ao analisarmos o Inquérito Civil e a legitimidade de sua instauração pelo Ministério Público a luz de princípios Hermenêuticos Constitucionais, como o da força normativa da constituição, máxima efetividade da norma constitucional e o da interpretação conforme a constituição, a Instituição está exercendo uma de suas funções constitucionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Defronte do que foi abordado, pode-se dizer que o Ministério Público é uma instituição permanente que ganhou independência funcional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Ganhando uma seção própria dentro da constituição tendo como função a defesa dos princípios constitucionais.

Para que o MP possa cumprir sua função constitucional foi atribuído o poder investigativo, visto a necessidade de formar a opinião delitiva e assim assegurar o cumprimento do seu poder-dever. Uma forma de exercício dessa capacidade investigativa é a instauração do Inquérito Civil, que é um instrumento pré-processual, de caráter constitucional e de exclusividade do MP.

Outro ponto abordado é o de que no momento que o membro do MP instaura o inquérito civil, ele colhe provas para ingressar com a lide judicial. Tal prova tem valor relativo, desde que não seja utilizado o contraditório e a ampla defesa durante o processo. Assim, cabe ao magistrado valorar as provas apresentadas para tomar sua decisão.

Também vemos que no momento que o membro do MP instaura o IC, ele está cumprindo sua função constitucional de fiscalização dos princípios constitucionais. Pois o IC é dos principais instrumentos investigativos que a instituição pode utilizar para formar sua opinião delitiva. Tanto que é defendida no próprio texto constitucional com uma ferramenta para tal.

Podemos fazer a análise dessa função constitucional utilizando os princípios hermenêuticos da força normativa da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais e da interpretação conforme à constituição. O primeiro diz que não basta o simples texto constitucional constar a norma, ela deve ter aplicabilidade não cabendo uma mera norma utópica. O Segundo tem relação com o modo que a norma constitucional é interpretada e se realmente é aplicada, dando a ela a maior aplicabilidade possível. E por fim, o terceiro diz que o exegeta deve ser o mais fiel possível, no momento em que interpreta uma norma, ao texto da constituição e também que ao interpretarmos uma lei, devemos partir da ideia de que ela é constitucional. Assim ao analisarmos o ordenamento pátrio a exegeses desses princípios podemos dizer que o IC é um dos instrumentos utilizados pelo MP para cumprir seu poder-dever constitucional.

Então podemos dizer que ao fazermos uma análise da Hermenêutica Constitucional, o Ministério Público possui legitimidade funcional para instaurar o instrumento pré-processual do Inquérito Civil. Agindo assim dentro do limite constitucional e exercendo seu poder-dever com a sociedade.

8. REFERÊNCIAS

ALVES, Gustavo Silva; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Inquérito Civil, Contraditório e Improbidade Administrativa: Um Diagnóstico Crítico dos Precedentes das Cortes Supremas Brasileiras**. UERJ, Periódico Semestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ, Volume 17. Número 2. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/25131/18995>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 jan. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de Junho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 30jan. de 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º2.087**. Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 12abr. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1782999>>. Acesso em: 10 mar. de 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus n.º 124.137/BA**. Relator Ministro Luiz Fux, julgamento em 17

mai. 2016. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4631197>>. Acesso em: 10 mar. de 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 328.812/AM**. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 6 mar. 2008. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1978185>>. Acesso em: 10mar. de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 23, de 17 de Setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao232.pdf>> Acesso em: 30 jan. de 2021.

BURLE FILHO, José Emmanuel. **A natureza do Inquérito Civil, como atribuição constitucional do Ministério Público**. Revista Justitia, São Paulo, 56 (165), Jan/Mar. 1994. Disponível

em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=165>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

COGAN, José Damião Pinheiro Machado, **Do Poder Investigatório do Ministério Público no Brasil e no mundo**. Revista Juris Plenum Ouro nº 6, março de 2012. Disponível

em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/76/ARTIGO%20DO%20UTRINARIO%20INSERIDO%20NO%20JURIS%20PLENUM%20OURO.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Inquérito Civil e Ônus da Prova na Ação de Improbidade Administrativa**. Revista de Direitos Difusos – Vol. 37 – Maio-

Junho/2006. Disponível em: <<http://ibap.emnuvens.com.br/rdd/article/view/6>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

FILIPPETTO, Rogério. **Poder investigatório do Ministério Público**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v.97, n.876, p. 465-485, out. 2008. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/28717>> Acesso em: 05 fev. de 2021.

FRIEDE, Reis. **Princípios de interpretação constitucional**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.3, 3º quadrimestre de 2017. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/12092/7018>> Acesso em: 15 fev. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Pontos Controvertidos Sobre o Inquérito Civil**. Site: Hugo Nigro Mazzilli. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/pontoscontic.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MELO, Raimundo Simão de. **Inquérito civil: poder investigatório do Ministério Público do Trabalho**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, SP, n. 19, p. 132-137, 2002. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/101060>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **O Poder de Investigação do Ministério Público**. Revista CIEE– Vol. 128. 2012. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2013/fevereiro_2013/Livro_Ciee_Marcio_Fernando_Elias_Rosa.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2021.