

AS NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES PROMOVIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, SEGUNDO A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Miguel L. Gnigler()*

SUMÁRIO: 1. O papel constitucional do Ministério Público – 2. As notificações e requisições do Ministério Público antes do advento da Constituição Federal de 1988 – 3. As notificações e requisições após a vigência da nova Carta Magna – 4. A falta de justa causa para o uso das notificações e requisições ministeriais – 5. Síntese conclusiva.

A experiência acumulada ao longo de dois anos frente ao Ministério Público Catarinense, notadamente na árdua, porém gratificante tarefa de atender ao público, motivou-me a fazer uma breve abordagem sobre o tema: “As requisições e notificações do Ministério Público”.

Longe de pretender esgotar a matéria, visa o presente trabalho estabelecer uma confrontação entre as normas que disciplinavam tais funções ministeriais antes e após o advento da Constituição Federal de 1988, além de tecer comentários acerca do emprego destes mecanismos nas hipóteses em que não esteja configurada a justa causa para o seu uso.

1. PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A conceituação do Ministério Público está na própria Constituição Federal de 1988, que definiu este órgão como sendo:

“Art. 127. 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.”

(*) Promotor de Justiça/SC.

Ao dimensioná-lo com fronteiras tão amplas, o próprio legislador constituinte tratou de conferir ao **parquet** inúmeras funções institucionais, entre as quais está a de *“expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”* (grifei).

2. AS NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES MINISTERIAIS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sob a égide da Carta Magna de 1969, a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, estabeleceu normas gerais a serem adotadas na Organização do Ministério Público Estadual. No tocante às requisições e notificações, já preconizava a referida Lei:

“Art. 15. São atribuições dos membros do Ministério Público:

I – promover diligências e requisitar documentos, certidões e informações de qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo e de segurança nacional, podendo dirigir-se diretamente a qualquer autoridade;

II – expedir notificações.”

A nível Estadual a Lei Complementar nº 17/82 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina – recepcionada pela nova ordem constitucional, naquilo em que não a contraria, não se referiu expressamente às notificações e requisições ministeriais.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 7.347/85, ao dispor sobre a instauração de inquérito civil, novamente o legislador conferiu ao Ministério Público a prerrogativa de *“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”*.

Na esfera criminal, vamos encontrar no art. 47 do Código de Processo Penal o mecanismo que autoriza o titular da ação penal a requisitar documentos para melhor instruir o inquérito policial.

Nota-se, pois, que durante a vigência da Carta Magna de 1969, inúmeras normas infraconstitucionais conferiam aos membros do Ministério Público o poder de notificar pessoas e de requisitar documentos, houvesse ou não um procedimento investigatório por ele presidido.

3. AS NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES MINISTERIAIS APÓS A VIGÊNCIA DA NOVA CARTA MAGNA

Para facilitar a compreensão desses dois institutos jurídicos e a sua aplicação segundo a nova Carta Magna, postos a disposição do Ministério

Público para cumprir a sua destinação constitucional, é indispensável se faça uma análise dos avanços inseridos no campo dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, principalmente no que tange ao direito de liberdade.

Preceituava a Constituição Federal de 1969, no seu art. 153, § 12: *“Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente...”*

Por não definir quem seria esta autoridade competente, muitos se arvoravam no poder de prender, dando margem a inúmeras arbitrariedades, até que os Tribunais definiram que por “autoridade competente” deveria se entender tão-somente “a autoridade judiciária”.

Na Constituição de 1988 esta garantia fundamental está assim definida: *“art. 5º, inc. LXI – ninguém ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente...”*

Um outro avanço no campo da liberdade individual está consignado no inc. LXII, da novel Constituição Federal: *“a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicadas imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada.”*

Era prática corrente no passado as prisões para averiguações. Através delas, “as autoridades” segregavam pessoas sem fazer qualquer registro deste ato de força, dificultando, assim, qualquer atitude dos familiares em favor do detido ou de responsabilização dos agentes públicos autores do arbítrio.

Mas não é só. Enquanto a Constituição anterior enumerou apenas trinta e seis direitos e garantias individuais, a atual elevou este número a setenta e sete, alçando a nível de garantia fundamental, princípios como o do “devido processo legal” e da “presunção de inocência”.

A propósito, declara a nossa Constituição Federal:

“Art. 5º ... inc. LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; inc. LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

Ora, diante da ampliação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, fruto da redemocratização de um país que busca a sua afirmação como verdadeiro Estado Constitucional, tinha-se como consequência direta a necessidade de uma definição mais pormenorizada das funções e prerrogativas de seus agentes. Daí, por exemplo, da obrigatoriedade de o Delegado de Polícia em comunicar a prisão de qualquer pessoa; do Oficial de Registro Civil no fornecimento gratuito da certidão de nascimento e de óbito para as pessoas reconhecidamente pobres; do imediato relaxamento da prisão ilegal, pela autoridade judiciária; de condicionar o uso das notificações e requisições pelo Ministério Público nos procedimentos administrati-

vos de sua competência (inquérito civil, procedimento investigatório preliminar e inquérito policial).

No que concerne especificamente ao poder de o Ministério Público notificar pessoas e requisitar documentos, tais instrumentos também devem ser compreendidos segundo essa nova ordem constitucional, que consagrou de forma mais abrangente as garantias fundamentais da pessoa humana.

Assim, conforme ficou assinalado linhas atrás, antes da Constituição de 1988 não havia qualquer limitação às notificações do Ministério Público. Essa atribuição lhe fora outorgada de forma genérica: “expedir notificações”. Apenas as requisições de informações e de documentos tinham que resguardar as hipóteses legais de sigilo e de segurança nacional (art. 15, incs. I, II e IV, da LC 40/81).

Hoje, porém, o manejo desses instrumentos pelos membros do Ministério Público está condicionado à preexistência de um procedimento administrativo, no qual esteja configurada uma justa causa que, a juízo do Órgão Ministerial que o preside, reclame a notificação de pessoas e/ou requisição de documentos e informações.

Destarte, do mesmo modo que a instauração de inquérito policial está condicionada à existência de justa causa para a sua deflagração, igualmente reclamam as notificações e requisições ministeriais de elementos de convicção previamente apurados, e sempre na esfera de atribuições do Ministério Público.

Esta foi, sem dúvida, a intenção do legislador constituinte quando enumerou entre as funções institucionais do Ministério Público a de “expedir notificações *nos procedimentos administrativos de sua competência*, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”.

Seguindo esta mesma linha, todos os demais Estatutos que deram eficácia plena a estas disposições constitucionais, referiram-se expressamente ao emprego das notificações e requisições como instrumentos para instruir os procedimentos ou processos em que membro do Ministério Público officie.

Sobre este aspecto, veja-se por exemplo o teor da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

“Art. 26. No exercício de suas funções o Ministério Público poderá:

I – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, *para instruí-los*: (grifei).

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei.”

No mesmo sentido dispôs a Lei Complementar nº 75/93 – Dispõe sobre o Ministério Público da União; a Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu art. 201, inc. VI, ambas enfatizando os atos notificatórios e requisitórios com o móvel de instruir procedimentos iniciados pelo **parquet**.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o anteprojeto da Lei Complementar, que disporá sobre a Organização e as Atribuições do Ministério Público Estadual, manteve-se fiel à Lei Orgânica Nacional, acrescentando, todavia, que na instrução de procedimentos administrativos preparatórios do inquérito civil poderá o membro do Ministério Público requisitar informações, exames, perícias, documentos e promover inspeções e diligências investigatórias junto as autoridades Federais, Estaduais ou Municipais (art. 81 e seus incisos).

Feito este estudo comparativo, é possível afirmar que após o advento da Constituição Federal de 1988, o emprego das notificações e requisições ministeriais, postas a disposição dos membros do Ministério Público, sofreu restrições de duas ordens: a primeira é no sentido de que sejam expedidas na esfera de suas atribuições (na defesa de direitos difusos, coletivos, etc.); segundo, que haja um procedimento administrativo em curso e que reclame a notificação de pessoas e/ou a requisição de informações, documentos, perícias, etc.

Discorrendo sobre o tema, o consagrado HUGO NIGRO MAZZILLI leciona:

“A própria Constituição da República confere ao Ministério Público o *poder de requisitar informações e documentos para instruir os procedimentos administrativos a ele cometidos*, na forma da lei complementar respectiva (art. 129, inc. VI); confere-lhe, ainda, o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129, VIII). Esses princípios vieram desenvolvidos no art. 26, da Lei 8.625/93.”

Mais adiante, o mesmo autor enfatiza:

“O espírito de ditos dispositivos se liga ao fato de que, no desempenho de suas relevantes atribuições, entre as quais a defesa da Constituição e das leis, o zelo dos interesses *indisponíveis do indivíduo e da coletividade*, bem como a titularidade da ação penal e ação civil pública – o órgão do Ministério Público precisa ter instrumentos eficazes para exercer os seus misteres constitucionais. Não haveria como adimplir corretamente sua destinação institucional sem o consectário lógico, que é o poder de notificar pessoas e de requisitar informações.”¹ (grifei).

(1) *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 5ª ed., 1993, Editora Revista dos Tribunais, pp. 222 e 224.

4. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA O USO DAS NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES PELO *PARQUET*

Não se pode ignorar que a CF/88, além de consagrar os princípios básicos erigidos pioneiramente pela Lei Complementar 40/81, também tornou o Ministério Público forte, independente, dotando-o de liberdade, autonomia e independência funcional.

É como diz o insigne JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Como agentes políticos, os membros do Ministério Público precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções, não sendo privilégios pessoais as prerrogativas que a Lei Complementar lhes reconhece, mas garantias necessárias ao pleno exercício de suas funções.”²

Ocorre que, com o alargamento de suas atribuições, como verdadeiro guardião dos interesses da sociedade, a cada dia que passa engrossa a fila das pessoas que vêm à procura do *parquet*, visando solucionar os mais variados litígios. Não raro, depositam no Promotor de Justiça a última esperança para solução de suas controvérsias.

Esta procura incessante e cada vez mais intensa do Promotor de Justiça, justifica-se em grande parte devido a omissão dos Estados-membros em dar eficácia plena à garantia constitucional que os obriga a prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inc. LXXIV, da CF/88).

Assim, ante a impossibilidade de obter a nomeação de um advogado que patrocine a sua pretensão em juízo, grande número de conflitos sequer são levados à apreciação do Judiciário. Os que não chegam a uma composição pela chamada autotutela, simplesmente resolvem-se pela renúncia do direito por parte do prejudicado. A esse fenômeno, KAZUO WATANABE chama de litigiosidade contida, aduzindo tratar-se de *“fenômeno extremamente perigoso para a estabilidade social, pois é um ingrediente a mais na ‘panela de pressão’ social, que já está demonstrando sinais do deteriorização do seu sistema de resistência (‘quebra-quebra’ ao atraso dos trens, cenas de violência no trânsito e recrudescimento de outros tipos de violência)”*³.

Cientes desta realidade, os Promotores de Justiça, diariamente, se deparam com os dramas vividos por pessoas que, no mais das vezes, se apresentam munidas de títulos comprobatórios de seus direitos, tais como cheques, notas promissórias, instrumentos de confissão de dívidas, contratos de arrendamento, etc. Mas, ainda que cabalmente demonstrado a

(2) “Temas institucionais”, parecer publicado na revista *Justitia*, 123/1199.

(3) In Juizado Especial de Pequenas Causas, RT, 1985, p. 2, citado por Hugo Nigro Mazzilli, in *Manual do Promotor de Justiça*, 2ª ed., 1991, Saraiva, p. 237.

sua justa pretensão, resistida pela outra parte da relação contratual, por se tratar de direito individual disponível, refoge da esfera de atribuições do Ministério Público a convocação do devedor.

Em se tratando de pessoa de posses, a questão não apresenta qualquer dificuldade, posto que, nessas circunstâncias, o credor pode ser orientado a procurar um advogado para deduzir a sua pretensão em juízo, se for o caso. A dificuldade surge, todavia, quando se tratar de pessoa reconhecidamente pobre. Orientá-la a também procurar um advogado seria a saída mais cômoda, porém em nada adiantaria, face a inexistência do serviço de assistência judiciária gratuita. Ademais, essas pessoas mais humildes geralmente já vêm à procura do Promotor de Justiça orientadas pelos próprios causídicos.

Defrontando-se com esse estado de coisas, quero acreditar que a unanimidade dos membros do Ministério Público catarinense têm-se empenhado ao máximo para encontrar, no universo do nosso ordenamento jurídico, um mínimo de legitimação que desse respaldo ao ato notificatório daqueles que, comprovadamente, resistiam ao cumprimento de um direito, ainda que disponível, máxime quando se tratava de credor pobre.

De qualquer forma, ainda que o fim visado justificasse os meios, à luz da Constituição Federal e da própria Lei Orgânica do Ministério Público, o ato notificatório ou requisitório expedido nas hipóteses acima aventadas, ou seja, com o propósito de aproximar os contendores para encontrar uma solução à lide, ou pelo menos evitar o seu agravamento, indiscutivelmente, extrapola as funções institucionais do Ministério Público.

Na verdade, a atuação ministerial nas hipóteses referidas vinha suprir a falta de mecanismos que incumbia ao Estado colocar à disposição do cidadão, seja no que concerne a estruturação de um eficiente serviço de assistência judiciária, seja na criação de foros próprios para prestação jurisdicional nos litígios de menor complexidade.

É que a Constituição Federal de 1988 não legitimou o Ministério Público para a proteção dos interesses individuais, ainda que homogêneos. Em se tratando de direito individual, por força do art. 25, inc. IV, letra "a", da nova Lei Orgânica do Ministério Público, o **parquet** somente terá legitimidade para promover o inquérito civil e a ação civil pública quando o suposto direito individual for *indisponível*.

Ao comentar a Lei Orgânica do Ministério Público, especificamente no que pertine ao atendimento do público, o já consagrado PEDRO ROBERTO DECOMAIN assevera:

“Mas não apenas em se cuidando de interesses sociais ou individuais indisponíveis terá lugar o dever de atendimento ao público por parte do Promotor de Justiça. Mesmo que o assunto lhe seja trazido diga respeito a questão privada inteiramente disponível (cobrança

de dívidas, questões possessórias, etc.), devem pelo **parquet** ser tomadas as providências correlatas. Tal é uma decorrência não apenas do dever de atendimento aos interessados, que lhe é imposto pelo presente artigo, mas também da regra do parágrafo único do art. 55 da Lei nº 7.244/84...”

Em seguida arremata:

“Tendo o órgão do Ministério Público competência para referendar o acordo extrajudicial, naturalmente que tem o dever de procurar obter, por todos os meios, a respectiva celebração. Desse modo, mesmo em se cuidando de assunto que não verse direito social ou direito individual indisponível, tem o Promotor de Justiça o dever de ouvir o queixoso e de chamar à sua presença a parte contrária para, ouvindo também as suas razões, tentar uma composição dos interesses de ambos, de molde a solver a controvérsia surgida e devolver a normalidade de convivência a ambos, tanto quanto possível.”⁴

Em que pese a sabedoria que todos reconhecem ao ilustre membro do Ministério Público catarinense, ousamos discordar da argumentação por ele expendida, fazendo-o com base nos preceitos constitucionais que norteiam a função institucional do Ministério Público. Não nos move, nem de longe, a intenção de contestar a autoridade do seu entendimento.

É correta a lição do doutor PEDRO ROBERTO DECOMAIN, quando afirma que os membros do Ministério Público são obrigados a fazer o atendimento ao público. Contudo, isso não significa necessariamente que, em se tratando de direitos estritamente disponíveis, esteja o **parquet** obrigado a tomar as providências que lhe incumbe a Constituição Federal para as questões que envolvem direitos indisponíveis.

De outro modo, entendo que não se pode invocar as disposições do art. 27, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 8.625/93, para justificar a adoção de providências, como, por exemplo, a notificação do devedor, visto que aquele dispositivo deve ser interpretado com o **caput** do art. 27, que trata da atuação do Ministério Público como guardião das garantias e direitos individuais porventura desrespeitados pela Administração Pública.

Nesse sentido, veja-se o teor do art. 27 e seu parágrafo:

“Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito.

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

(4) In Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, § 226, distribuído aos membros do Ministério Público através do Ofício-Circular nº 02/95, da CGMP, de 17.07.95.

I – receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas.”

Nunca é demais repetir que, após o advento da Constituição de 1988, no cumprimento de suas funções institucionais, compete ao Ministério Público promover notificações e fazer requisições. O uso de tais instrumentos, todavia, deve se restringir aos inquéritos civis e demais procedimentos administrativos instaurados no âmbito de suas atribuições, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Fora dessas hipóteses, entendo que a notificação do devedor pelo Ministério Público, com o fim de dar explicações acerca de direitos patrimoniais disponíveis contra ele reclamados, só encontrava justificativa nas circunstâncias anteriormente descritas, ou seja, quando se tratava de credor reconhecidamente pobre e que, em não recebendo a ajuda do **parquet** ficava obrigado a renunciar de seu direito.

De fato, não vejo como justificar-se, por exemplo, a condução coercitiva do suposto devedor que, notificado, injustificadamente, deixa de atender à convocação do Promotor de Justiça. É que, neste caso, para que a instituição do Ministério Público não fique enfraquecida e desprestigiada, é inevitável a apresentação forçada do notificando.

Pois bem, é exatamente neste ponto que sempre encontrei dificuldades para compreender de que forma o devedor notificado receberia a ordem ministerial com a advertência de que o não comparecimento injustificado ensejaria a sua condução coercitiva. Parece-me que esta advertência representava algo muito forte para alguém que não cometera nenhum ilícito penal, mas só porque se encontrava, por exemplo, na situação de inadimplência como ex-inquilino.

Pergunta-se, pois, como fica a atitude do representante do Ministério Público frente ao preceituado no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor, que veda na cobrança de débitos seja o consumidor inadimplente exposto a ridículo, a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça?

Valiosa, neste aspecto, é novamente a lição do insigne HUGO NIGRO MAZZILLI, **verbis**:

“...já nas hipóteses de meras cobranças de dívidas exclusivamente patrimoniais, que versam direitos individuais disponíveis, não se nos afigura adequado utilizar-se o Promotor de Justiça da notificação e, com mais razão, da condução coercitiva; normalmente, nem mesmo na execução judicial teria o réu o ônus do comparecimento pessoal”⁵.

(5) In *Manual do Promotor de Justiça*, 2ª ed., Editora Saraiva, 1991, p. 519.

A resposta para aflição daqueles Promotores de Justiça que, cientes do seu papel como agentes políticos e detentores de uma parcela de poder do Estado, não mediam esforços para restabelecer a harmonia social ameaçada por desavenças de menor complexidade, ainda que pertinentes a direitos disponíveis, está na nova Lei nº 9.099/95. O Juizado Especial Cível passa a ser o foro próprio para solucionar essas causas de menor complexidade. Nele, o não comparecimento do devedor implicará em sua confissão ficta, mas jamais na sua condução coercitiva.

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Diante do acima exposto, podemos concluir:

1) Com o advento da Constituição Federal de 1988, que passou a tutelar de forma mais ampla o direito de liberdade da pessoa humana, a função institucional do Ministério Público de notificar pessoas e requisitar informações, documentos, perícias, etc., está condicionada à preexistência de um inquérito civil ou outro procedimento administrativo, instaurado no âmbito de suas atribuições.

2) Todos os estatutos editados por força desses novos mandamentos constitucionais, ao disporem sobre a organização e as funções do Ministério Público, igualmente condicionaram o exercício dessas funções à instrução de inquéritos civis e procedimentos administrativos, tendentes a garantir a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e demais interesses coletivos ou difusos.

3) As notificações expedidas pelos membros do Ministério Público com o propósito de convocar pessoas apontadas como inadimplentes de obrigações decorrentes de direitos disponíveis, só se justificavam nas hipóteses em que o credor se apresentava como pessoa reconhecidamente pobre, pois, estando impossibilitado de constituir um advogado, ou de obter um defensor dativo, encontrava-se na iminência de ter de renunciar do seu direito.

4) O uso das notificações e requisições pelo Ministério Público para convocar supostos inadimplentes de direitos disponíveis, quando ultimadas com a condução coercitiva do devedor, poderá configurar constrangimento ilegal e, em alguns casos, infração ao art. 42 do Código de Defesa do Consumidor.

5) Com a criação dos Juizados Especiais Cíveis (Lei nº 9.099/95), as controvérsias de menor complexidade passam a ter um foro próprio para o seu deslinde, desobrigando o Ministério Público da controvertida função de chamar para si a tarefa de conciliador nas hipóteses referidas. Após a efetiva aplicação desta Lei, a carência de recursos para constituir um advogado ou para arcar com as custas do processo não podem mais sensibilizar o **parquet**, porquanto no Juizado Especial dispensa-se a presença de advogado e não há custas a pagar.