

4. TÉCNICAS

4.1 ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

ALEXANDRE BRASILEIRO DE QUEIROZ
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

ALEX SOARES NACIF
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

ANA CAROLINA GARCIA COSTA
Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais

LUIZ GUSTAVO DE MELO BELTRÃO
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

MARCELO DE OLIVEIRA MILAGRES
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais
Mestre em Direito – UFMG
Professor da Faculdade de Direito Milton Campos

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais
Pós-graduado em Controle da Administração Pública - Universidade Gama Filho/RJ
Pós-graduado em Tutela dos Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos
- Unama/AM

MODELO DE AÇÃO COMINATÓRIA, COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA _____ VARA CÍVEL DA
COMARCA DE _____.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, pelos Promotores de Justiça infra-assinados, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 287 do Código de Processo Civil e artigo 129, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, ajuizar AÇÃO COMINATÓRIA, COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, em desfavor do ESTADO DE MINAS GERAIS, pessoa jurídica de direito público, representado pelo Excelentíssimo Advogado-Geral do Estado, Dr. XXX, na forma do artigo 12, inciso I, do Código de Processo Civil, com endereço na Praça da Liberdade s/nº, Prédio da Advocacia-Geral do Estado, Belo Horizonte/MG, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

1. Causa de Pedir

1.1. Introdução

O Ministério Público pretende obter provimento jurisdicional condenatório em face do Estado de Minas Gerais, consubstanciado na obrigação de fazer correspondente à necessidade de cumprimento, por sua Polícia Civil, das requisições expedidas pelo Ministério Público, destacando-se, ainda, o dever de motivar, com precisão, as razões da eventual inobservância aos comandos requisitórios, para expurgar responsabilidades.

As requisições têm amparo no artigo 129, VI e VII, da Constituição da República e na Lei nº 8.625/93, sendo certo que a falta de cumprimento, por isso, deve ser expressamente motivada pelas autoridades policiais, a teor do artigo 13, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e da própria Constituição da República.¹

Sem embargo, na Comarca de XXX, tem havido, com inaceitável frequência, ao longo dos últimos anos, um profundo desrespeito às requisições do Ministério Público dirigidas à Polícia Civil, inexistindo motivações administrativas concretas e tempestivas que justifiquem o desarrazoado proceder, conforme será demonstrado ao longo da causa de pedir. Ganha plausibilidade, assim, a presente demanda, na tentativa de estancar o quadro de ilegalidade vivenciado na Comarca.

1.2. Requisição Ministerial. Especificidades

A requisição é um importante instrumento administrativo, com matizes diversificados, que ora impulsiona a formação do convencimento do Ministério Público sobre determinado fato, ora promove a instauração de investigação específica sobre uma notícia, ora determina a adoção de medidas legalmente previstas.

A essência da requisição consiste numa *exigência legal*, ou seja, requisitar significa exigir legalmente, sendo eminentemente imperativo o seu conteúdo², razão pela qual a não-observância impõe uma justificativa precisa e concreta, para eliminar responsabilidades civis, administrativas ou penais. Como foi sublinhado inicialmente, a Constituição da República e a Lei nº 625/93 destacam múltiplas nuances do ato

¹ “O fundamento constitucional da obrigação de motivar está - como se esclarece de seguida - implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo [...]. Por isso Ramón Real (La fundamentación del acto administrativo, Alberto Ramón Real) disse que o dever de motivar é exigência de uma administração democrática.” (MELLO, Celso Antonio Bandeira. Direito administrativo. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 102).

² “Requisitar. Exigir legalmente. Requerer ou solicitar sem admitir contestação.” (Enciclopédia Jurídica Leib Soibelman). “Requisitar: (lat. requisitare) vtd 1 Exigir em nome da lei e para serviço de interesse geral [...]” (Dicionário Eletrônico Michaelis Português. Versão 1.1).

“Requisitar: Rubrica: termo jurídico. exigir certa providência em razão da autoridade que alguém se encontra investido.” (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa 1.0).

requisitório:

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 complementar respectiva;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; (CF/88).

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:

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;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

§1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.

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:

I - pelos poderes estaduais ou municipais;

II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado

ou do Município ou executem serviço de relevância pública. Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito. (Lei nº 8.625/93).

Pelo fato da requisição importar em uma exigência, o seu cumprimento não fica condicionado, por consequência, ao livre talante da autoridade ou particular a quem é dirigida. A unanimidade doutrinária ensina que as requisições, como regra, devem trazer um prazo determinado para o cumprimento. As Leis nº 7.347/85 e nº 7.913/89 indicam essa conclusão³, ao fixarem o prazo mínimo de dez dias para a observância das exigências legais formuladas pelo Ministério Público.⁴

1.3. Dever de Motivar Concretamente as Razões do Descumprimento das Requisições

Por força da natureza mandamental do ato requisitório, conclui-se que os descumprimentos das requisições devem ser *casuisticamente* motivados, para expurgar a responsabilidade criminal e o eventual ato de improbidade administrativa.⁵ Quando a requisição é dirigida a servidores públicos, razão maior de motivar o eventual descumprimento existe, por força da expressa dicção do artigo 13, § 2º, da Carta Estadual, impositivo da motivação dos atos da administração, ou seja, ao não cumprir a exigência legalmente imposta, surge a necessidade da motivação.

Não custa lembrar que o princípio da publicidade, condicionante da atuação administrativa, é outro fator que impõe a justificativa, exteriorizando-se, dessa forma, as razões do descumprimento da requisição (art. 37, *caput*, da CF, e art. 13, *caput*, da Constituição Estadual).

1.4. Provas Documentais dos Atos Ilícitos Continuados

Lamentavelmente, a regra na Comarca XXX tem sido o descumprimento das requisições do Ministério Público pela Polícia Civil. A exceção é o cumprimento tempestivo

³ Artigo 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85 e art. 6º, da Lei nº 7.913/89.

⁴ Esses prazos podem ser estendidos, por analogia, para outras hipóteses de requisição, que possuem, como já destacado, matizes diversos. Deve-se registrar, igualmente, que o princípio constitucional da razoabilidade impõe, em casos excepcionais, a formulação de requisição em prazos menores. Por exemplo, uma vítima de violência física não pode ser submetida, dez dias depois, ao exame de corpo de delito. As lesões poderiam desaparecer, inclusive. A requisição do exame médico, assim, não se condiciona ao prazo mínimo geral utilizado por analogia. Essa hipótese pode se dar, exemplificativamente, num inquérito civil que investigue ato de improbidade administrativa (art. 11, Lei nº 8.429/92) de policial que supostamente agrediu determinado cidadão.

⁵ Art. 10 da Lei nº 7.437/85 e art. 11, *caput*, Lei nº 8.429/92.

dos atos requisitórios. Tais constatações, inclusive, já foram comunicadas à Egrégia Corregedoria de Polícia, para as providências investigatórias cabíveis. De qualquer modo, seja por dolo ou culpa, o que é indiferente na hipótese, a presente ação co-minatória se faz necessária, para que a atividade ministerial não continue a sofrer os ilegítimos obstáculos detectados ao longo dos últimos anos.

No ano de 2004, como indica a inclusa prova documental, houve a necessidade de impetração de mandado de segurança, registrado sob o nº XXX, figurando o Delegado Seccional de XXX, Dr. XXX, como autoridade coatora, para que requisição ministerial pudesse ser atendida. A segurança, já transitada em julgado, foi concedida, em sentença da lavra do Juiz de Direito, Dr. XXX, conforme prova a inclusa.

As cópias, com comprovação de recebimento pela Polícia Civil, de plurais ofícios requisitórios, da certidão do Oficial do Ministério Público, dos inquéritos civis públicos XXX e XXX e de ofícios expedidos pela própria Polícia Civil, ora anexados, comprovam as continuadas infrações descritas na causa de pedir.

1.5. Recomendação do Ministério Público

As múltiplas ilegalidades perpetradas, até mesmo contra uma requisição judicial da XX Vara XX de XXX, ensejaram a seguinte recomendação dirigida ao Delegado Seccional de XXX, Dr. XXX, com recebimento datado de junho de 2006 (cópia inclusa):

Com fundamento no artigo 27, da Lei nº 8.625/93,⁶ o Ministério Público vem, respeitosamente, a presença de Vossa Excelência, expedir *recomendação*, a teor das considerações abaixo deli-neadas:

Através dos inquéritos civis públicos 111/2004 e 112/2004, existiram constatações de descumprimentos e retardamentos de requisições judiciais oriundas da 6ª Vara Cível de Betim e, igualmente, de requisições do Ministério Público.

Assim, apesar das respostas já apresentadas pela Polícia Civil de Betim, através dos ofícios 264/CC/2004, de 22 de março de 2005, e 260/8ª DSPM/4º DP/05, de 04 de abril de 2005, impõe-se a formalização da presente recomendação, com o fito de sublinhar e registrar os deveres jurídicos envolvidos *in casu*.

As requisições ou determinações judiciais, materializadas incidentalmente na relação jurídica processual, são instrumentos auxiliares do exercício da atividade jurisdicional, direcionadas

⁶ “Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que 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: [...] IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual, ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.” (grifo nosso).

ao encaminhamento ou execução dos atos do processo. Têm amparo no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal.

As requisições ministeriais, por sua vez, têm sede constitucional, previstas no artigo 129, incisos VI e VIII, da Carta Política de 1988. Essas previsões são renovadas na Lei nº 8.625/93, no artigo 26.

O descumprimento ou retardamento imotivado dessas requisições, pela Polícia Civil, portanto, representa *ato ilícito omissivo*, que, na esfera extrapenal, pode acarretar não apenas a caracterização da improbidade administrativa prevista no caput do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Tais fatos, também, sendo repetido o quadro verificado, podem indicar a necessidade da impetração de *mandados de segurança*⁷ e, até mesmo, do ajuizamento de ação cominatória (na modalidade de obrigação de fazer) em desfavor do Estado de Minas Gerais - para que o mesmo seja condenado, sob o ônus processual de multa diária, a passar a cumprir, tempestiva e regularmente, as requisições judiciais e ministeriais ou motivar as razões do descumprimento.

Portanto, objetivando-se resguardar o *princípio da legalidade* (artigo 37, caput, da Constituição) e desfazer a necessidade de futuro ajuizamento das ações destacadas, que trazem até mesmo a inclusão do Estado de Minas Gerais no pólo passivo, recomenda-se a Vossa Excelência especial atenção para o tempestivo e regular cumprimento das requisições judiciais e ministeriais, sendo claro que todas as negativas de cumprimento das requisições deverão ser motivadas e públicas, a teor do artigo 13, caput e §2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Cópias da presente recomendação são, nesta data, enviadas à Chefia da Polícia Civil e à Secretaria de Estado de Defesa Social.

Certo da atenção de Vossa Excelência, aproveita-se a oportunidade para registrar protestos de respeito e consideração.

2. Pedidos

2.1. Antecipação da Tutela

O conjunto de elementos de convicção estabelecido na causa de pedir, através da sólida prova documental que acompanha a petição inicial, confere lastro e plausibilidade jurídica suficientes ao requerimento da antecipação dos efeitos da tutela, condenando-se o Estado de Minas Gerais à obrigação de fazer, consubstanciada no dever de cumprir as requisições ministeriais quando elas forem amparadas nos dispositivos consti-

⁷ “Como efetivamente já ocorrido em XXX, no ano de 2004, através do mandado de segurança nº XXX.”

tucionais e legais mencionados (art. 129, VI e VIII, da CF/88 e Lei nº 8.625/93).

Passos,⁸ relativamente à amplitude do instituto da tutela antecipada, expõe o seguinte: “A antecipação da tutela é compatível com os processos de conhecimento e de execução, bem como com procedimentos ordinários sumários e especiais, inclusive perfeitamente utilizável na jurisdição trabalhista”. Nessa mesma linha, exemplificativamente:

ANTECIPAÇÃO DE TUTELA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Autoriza-se a antecipação dos efeitos da tutela em qualquer fase processual desde que, havendo prova inequívoca dos fatos que amparam o pedido, seja o Juiz convencido de sua verossimilhança, assim como do perigo de que a demora inerente ao processo cause ao pleiteante danos irreparáveis ou de difícil reparação.⁹

Por outro lado, a medida de antecipação de tutela apenas encontra restrição contra a Poder Público nas hipóteses descritas na Lei Federal nº 9.494/97. Assim dispõe a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AGRAVO DE INSTRUMENTO – ANTECIPAÇÃO DE TUTELA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA – CABIMENTO – SEGURADA – AUXÍLIO-DOENÇA – ACIDENTE DE TRABALHO – DISTÚRBIOS OSTEOMUSCULARES RELACIONADOS AO TRABALHO – DORT – FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA COMPROVADOS – CONCESSÃO DA LIMINAR – 1. A decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede da ação declaratória de constitucionalidade nº 04, não impede peremptoriamente a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, só havendo vedação nos casos específicos insculpidos na Lei nº 9.494/97, ou seja, quando dizem respeito a reclassificação ou equiparação de servidores públicos, concessão de aumento e extensão de vantagens, não se estendendo a ações em que o servidor público, litigando na condição de segurado, pleiteia a concessão de auxílio-doença. 2. Restando comprovado o liame de causalidade entre a doença de que foi acometida a servidora (*dort*) e o exercício da atividade laborativa (*fumus boni iuris*), somado ao evidente risco concreto, atual e iminente de progresso das lesões provocadas por seu ofício (*periculum in mora*), restam evidenciados os requisitos essenciais para concessão da liminar em medida cautelar. Conhecer e

⁸ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Comentários ao Código de Processo Civil. 8. ed. São Paulo: Forense. v. 3, p. 47.

⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. AG nº 000.170.011-1/00. Relator: Des. Aloysio Nogueira. Belo Horizonte, 31 de agosto de 2000.

desprover. Unânime”.¹⁰

É o que se conclui na leitura da jurisprudência do TJMG:

NULIDADE DO EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA DETECTADOS – CONCESSÃO DE LIMINAR – “*Antecipação cautelar da tutela, inaudita altera parte. Possibilidade, atendo-se ao princípio de isonomia lesionado. Despacho que se mantém*”.¹¹

A antecipação dos efeitos da tutela pressupõe prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, a teor do artigo 273, do Código de Processo Civil.¹²

A força da sustentação jurídica dos pedidos formulados encontra-se detectada através dos cristalinos dispositivos constitucionais e legais transcritos, certo da comprovação documental irrefutável dos descumprimentos de múltiplas e diversificadas requisições. As requisições descumpridas, muitas vezes, causam paralisia e retardamento, por exemplo, à marcha de inquéritos civis, que têm prazos de vigência fixados pela Procuradoria-Geral de Justiça através das Resoluções PGJ 12/90 e 03/2005.

De acordo com a Resolução PGJ 12/90, que regulamenta os inquéritos civis instaurados até setembro de 2005, existe o prazo de 90 dias para a conclusão do inquérito, a contar da data da Portaria, prorrogável por igual prazo, se necessário, à conclusão da investigação (art. 8º). Por sua vez, a Resolução Conjunta PGJ/CGMP 03/2005, que regulamenta os procedimentos administrativos instaurados posteriormente a setembro de 2005, fixou prazos de 60 dias, prorrogáveis por mais 30, para expedientes administrativos sumários (art. 3º) e de 1 ano para inquéritos civis (art. 4º).

Dessa forma, existe dano irreparável ao Ministério Público com os descumprimentos das requisições, obstaculizando-se o exercício regular de sua atividade institucional.

¹⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. AGI nº 20000020049155. Relator: Des. Ana Maria Duarte Amarante. Brasília, 9 de maio de 2001.

¹¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. AI nº 000.192.954-6/00. Relator: Des. Orlando Carvalho. Belo Horizonte, 24 de outubro de 2000.

¹² Art. 273 do Código de Processo Civil: “O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu”.

2.2. Pedidos Finais

Traçados os fundamentos fáticos e jurídicos, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais requer o seguinte:

1. Seja o réu citado para, querendo, contestar o pedido, sob o ônus da revelia, até a final procedência.
2. Seja dada ciência do ajuizamento da ação cominatória ao Chefe da Polícia Civil e à Egrégia Corregedoria de Polícia, mediante o fornecimento de cópia da peça vestibular.
3. Seja o Estado de Minas Gerais condenado à obrigação de fazer consistente no cumprimento tempestivo e regular de todas as requisições ministeriais lastreadas nos artigos 129, VI e VIII, da Constituição da República e artigos 26 e 27 da Lei nº 8.625/93, sob o ônus processual de multa pecuniária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada requisição descumprida que não seja motivada de forma tempestiva e concreta (artigo 287 do Código de Processo Civil).
4. Seja o réu condenado ao pagamento de custas, honorários periciais ou de quaisquer despesas do processo.
5. A produção de todas as provas em direito admitidas, máxime a documental, inclusa à ação cominatória, a fim de provar o alegado.

Dá-se à causa o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). E. Deferimento.

¹³No eventual prazo fixado na requisição.