



Fernando Lopes

BREVES COMENTÁRIOS AO ART. 10 DA LEI N. 7.347/85

Paulo Sérgio Duarte da Rocha Júnior

RESUMO

Analisa o crime previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/85, que trata da desobediência à requisição emanada pelo Ministério Público de dados técnicos indispensáveis ao ajuizamento da ação civil, e discorre sobre os elementos típicos necessários à configuração do tipo penal.

Alega que esse crime se sintoniza com a importância do Ministério Público na defesa dos direitos metaindividuais e no prestígio dado à instituição para tal fim, o que se apreende não somente da Constituição, mas também de vários dispositivos legais. Assim, o estudo do tipo penal em comento adquire relevo significativo, pois, uma vez que protege um direito fundamental, deve ser aplicado com apuro e técnica.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Penal; Lei n. 7.347/85 – art. 10; Ministério Público; inquérito civil; ação civil pública; tipo penal; crime.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, XXXV, previu o acesso à Justiça como direito fundamental. A temática referente ao acesso à Justiça compreende diversos aspectos. Um deles diz respeito à possibilidade de se levar a juízo os chamados “direitos metaindividuais”. Deveras, a ampla judiciabilidade dos direitos metaindividuais, no Brasil, é fenômeno relativamente recente, que somente emergiu depois da conscientização de que o acesso à Justiça, para ser amplo e efetivo, teria de abranger, também, tais espécies de direitos.

Muito pouco significaria a ampliação do conceito de acesso à Justiça para alcançar os direitos metaindividuais se aos legitimados a postular em juízo sua tutela não fossem assegurados todos os meios necessários à efetiva comprovação das lesões ou ameaças de lesões aos direitos metaindividuais, bem como todos os meios hábeis a que se verifique a melhor forma de prevenção ou reparação destas lesões.

É nesse contexto que se enquadra o inquérito civil, previsto no art. 129, III, primeira parte, da Constituição da República, e regido infraconstitucionalmente pelos arts. 8º, § 1º, e 9º, da Lei n. 7.347/85¹. O inquérito civil objetiva, sinteticamente, munir o Ministério Público, um dos legitimados a defesa dos direitos metaindividuais, de elementos probatórios que servirão para que firme seu convencimento sobre a necessidade ou não de instauração da ação coletiva, sendo que, eventualmente, tais provas também poderão servir de base às decisões judiciais.

O art. 10 da Lei n. 7.347/85 prevê como crime a sonegação de dados técnicos indispensáveis ao ajuizamento da ação civil, quando tais dados tiverem sido requisitados pelo Ministério Público. Trata-se de dispositivo que almeja proteger penalmente a autoridade do Ministério Público, na qualidade de único ente legitimado diretamente pela Constituição à promoção da ação civil pública (art. 129, III), e a boa instrução da ação civil pública, punindo aquele que desobedece a tal requisição, sonegando dados técnicos indispensáveis a sua propositura.

2 OBJETIVIDADE JURÍDICA

O tipo penal do art. 10 da Lei n. 7.347/85 diz constituir crime *a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público*.

O crime em análise tem como objeto jurídico a administração da justiça e a autoridade das requisições ministeriais. Em razão de sua relevância e da dimensão que o chamado “direito processual coletivo” legitimamente adquiriu, tutela-se também a eficácia, a eficiência e a celeridade da ação coletiva prevista na Lei n. 7.347/85, meio processual para defesa dos direitos metaindividuais. Isso porque, sem que o Ministério Público tenha acesso aos dados técnicos indispensáveis, a propositura da ação civil pública pode restar prejudicada ou, mesmo se ajuizada, pode ser ineficaz ou ineficiente precisamente por força da ausência dos dados sonegados. Pode, ainda, deixar de ser célere, se tiverem de ser buscados, em juízo, os dados sonegados ao Ministério Público ou se for necessária instrução probatória bem mais complexa para se conseguir provar, total ou parcialmente, aquilo que os dados sonegados bem comprovariam.

O crime guarda sintonia com a particular importância do Ministério Público na defesa dos direitos metaindividuais e no prestígio dado à instituição para esse fim, o que se apreende não só da Constituição (arts. 127, *caput*, e 129, III, por exemplo) como também de vários dispositivos legais (arts. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81; art. 5º, *caput* e §§ 1º e 3º, 6º e 7º, da Lei n. 7.347/85; 3º, *caput*, e 5º, da Lei n. 7.853/89; 1º da Lei n. 7.913/89; 201, V, 210, I, 220, 221 da Lei n. 8.069/90; 82, I, 91 e 92 da Lei n. 8.078/90; 17, *caput* e § 4º, da Lei n. 8.429/92; 5º e 6º da Lei Complementar n. 75/93, 25, IV, e 80, da Lei n. 8.625/93 e 81, I e § 1º, 84, parágrafo único, 87, 89 e 90 da Lei n. 10.741/03).

3 SUJEITOS

Qualquer pessoa pode ser sujeito ativo do crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, quer sejam os dados públicos ou privados

(§ 1º do art. 8º da Lei n. 7.347/85), desde que detenha as informações técnicas requisitadas ou possa influir de alguma forma no processo de sua entrega ao Ministério Público (crime comum)². Sujeito passivo é o Estado, por ser o titular do princípio da autoridade e representado, neste crime, pelo Ministério Público, instituição da qual provém a requisição que enseja a recusa, o retardamento ou a omissão dos dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil coletiva e cuja autoridade é contestada com a desobediência à requisição. Indiretamente também podem ser tidos como sujeito passivo o representante do Ministério Público que requisita os dados e a coletividade que eventualmente seria beneficiada com a ação civil a ser instruída com os dados requisitados.

4 CONDUTA

O tipo objetivo consiste em recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil. Recusar é rejeitar, não dar, não fornecer. Retardar significa demorar, adiar, atrasar. Omitir é sonegar, silenciar a respeito, calar-se.

A recusa pode ser expressa, assumida, realizada mediante uma ação, ou velada, praticada por meio de uma omissão, como, por exemplo, quando não há a resposta no prazo ordenado. O crime, assim, é de forma livre. Para este núcleo do tipo, o crime é de mera conduta, isto é, o agente recusa, e então o crime estará consumado, ou não o faz, e não haverá que se falar em crime, sequer tentado.

No caso de retardamento, o crime também é de forma livre, isto é, o sujeito ativo pode atrasar o envio dos dados requisitados tanto em razão de uma inação sua (omissão) como também ao praticar atos inúteis (ação), apenas para postergar o envio. Aqui o crime é material, somente se consumando quando o sujeito ativo concretamente retarda o envio dos dados técnicos indispensáveis requisitados pelo Ministério Público. Em relação ao núcleo retardar, a tentativa será admissível nos casos em que a conduta for realizada por ação (por exemplo, alguém esconde os documentos em que estão contidos os

dados técnicos requisitados pelo Ministério Público, no intuito de adiar o atendimento da requisição formulada, mas um terceiro os encontra e atende, no prazo, à requisição ministerial).

Já o núcleo omitir substancia uma conduta negativa, praticável exclusivamente por omissão (crime omissivo próprio). Ocorre quando o sujeito ativo tem pleno conhecimento da informação requisitada pelo Ministério Público, mas a sonega, ou informa os dados técnicos de maneira lacunosa, omitindo-os parcialmente. Não é cabível a tentativa. Nenhuma das condutas previstas no art. 10 da Lei n. 7.347/85 é punível a título de culpa (art. 18, parágrafo único, do Código Penal).

A recusa, o retardamento ou a omissão tem de dizer respeito a dados “requisitados pelo Ministério Público”. Requisição é a exigência formal de algo, sem que exista a possibilidade de sua recusa. Trata-se, na verdade, de uma ordem, de uma determinação³. A requisição ministerial tem de ser individualizada, vale dizer, dirigida diretamente a alguém, que deve comprovadamente ter recebido a requisição. A comunicação da requisição ao sujeito ativo pode ocorrer de diversas maneiras (por escrito, verbalmente ou por terceira pessoa). É necessário inequivocamente que se trate de requisição, e não mero pedido ou solicitação, que podem ser recusados. Exige-se, também, que o sujeito ativo efetivamente saiba que a requisição provém do Ministério Público. A requisição há de ter por objeto dados concernentes a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Se a requisição cuidar de dados para a defesa, não de direitos metaindividuais, mas de outra espécie de direitos, seu não-atendimento poderá configurar crime de prevaricação ou de desobediência (arts. 219 e 330 do Código Penal, respectivamente). Se a requisição almejar dados para o ajuizamento de ação de interdição (Código Civil, arts. 1.768, III, e 1.769; Código de Processo Civil, arts. 1.177, III, e 1.178) ou para o ajuizamento de ação civil *ex delicto* (Código de Processo Penal, art. 68).

30

É necessário inequivocamente que se trate de requisição, e não mero pedido ou solicitação, que podem ser recusados. Exige-se, também, que o sujeito ativo efetivamente saiba que a requisição provém do Ministério Público.

A requisição tem de referir-se a “dados técnicos indispensáveis”, devendo tal elementar do tipo estar devidamente comprovada. Dados são informações, esclarecimentos. Técnicos são os dados dos quais o membro do Ministério Público não pode ter pleno conhecimento senão mediante informações e esclarecimentos prestados por terceiro, destinatário da requisição⁴. Indispensáveis são aqueles dados sem os quais a ação civil não pode ser proposta ou o arquivamento do inquérito civil não pode ser feito (art. 9º da Lei n. 7.347/85), tudo de forma fundamentada (arts. 129, VIII, última parte, da Constituição, 43, III, da Lei n. 8.625/93 e 9º, *caput*, última parte, da Lei n. 7.347/85). Exige-se do Ministério Público responsabilidade tanto no ajuizamento de ação civil pública quanto no arquivamento do inquérito civil que pode lhe servir de base, de modo a serem considerados indispensáveis aqueles dados sem os quais o Ministério Público não pode decidir – pelo menos não de forma fundamentada e criteriosa – pelo ajuizamento da ação ou pelo arquivamento do inquérito civil (ou do procedimento administrativo que lhe faça as vezes).

Ao tratar de dados técnicos indispensáveis à **propositura** da ação civil, o art. 10 da Lei n. 7.347/85 não descarta dos dados imprescindíveis ao arquivamento do inquérito civil, na medida em que o arquivamento é precisamente o outro lado da propositura da ação civil. Se esta não tiver sido proposta é porque o arquivamento foi realizado. Se os dados são realmente indispensáveis, deve-se ao fato de que, sem eles o Ministério Público não tem como saber se é caso de propositura de ação coletiva ou caso de arquivamento, de modo que as duas possibilidades estão contempladas pelo crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85. Se a convicção do Ministério Público já estiver formada em um ou em outro sentido é porque os dados não são indispensáveis, cabendo ao representante do Ministério Público arquivar o inquérito civil ou propor a ação coletiva. Nesse caso (propositura da ação), os dados **dispensáveis** ainda podem ser requisitados pelo Ministério Público – hipótese em que a desobediência à requisição configuraria, em tese, não o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, mas sim o tipo do art. 319 ou o do art. 330, ambos do Código Penal – ou podem ser pedidos em juízo, porquanto os dados tidos por dispensáveis à **propositura** da ação não são necessariamente dispensáveis também para o **juízo** da causa.

Não obstante as considerações acima, afigura-se perfeitamente possível situação em que o Ministério Público requisita determinados dados técnicos realmente indispensáveis à propositura da ação civil, a requisição não é atendida por recusa, retardamento ou omissão no envio e mesmo assim, apesar do contido no art. 283 do Código de Processo Civil, a ação civil é proposta. Em razão não só do princípio da obrigatoriedade, que impõe ao Ministério Público a defesa responsável dos direitos metaindividuais, desde que presentes elementos fáticos e jurídicos mínimos que demonstrem sua agressão⁵, como igualmente em atenção à relevância do direito material envolvido (que, no caso da ação civil em análise, concerne a direitos metaindividuais), o Ministério Público pode entender cabível a propositura da ação mesmo sem os dados indispensáveis, podendo fazer referência à requisição desobedecida na petição inicial e pedir em juízo seja tentada a obtenção dos dados. Se esses são realmente indispensáveis, é porque sem eles o Ministério Público não tem como saber se é caso de propositura de ação coletiva ou caso de arquivamento, e o representante do Ministério Público, mesmo sem ter convicção plenamente formada, dada a desobediência a tal requisição, pode preferir submeter o caso ao Poder Judiciário, com os devidos esclarecimentos⁶.

Em tal hipótese, apesar de a ação civil ter sido proposta, não se pode negar a ocorrência do crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85. O caráter indispensável dos dados não se mostra apenas pela total impossibilidade no ajuizamento da ação. Pode-se apresentar, de acordo com o caso concreto, também com a propositura de ação incompleta ou imperfeita, ou seja, a propositura da ação, por si só, não é suficiente para afastar a indispensabilidade dos dados requisitados. Não se entenda que, em casos nos quais alguém desobedeça a requisição do Ministério Público, em relação a dados indispensáveis, o direito material deixe de ser protegido. Há circunstâncias nas quais a ação poderá ser proposta, embora com lacunas, ou defeituosa, sem que seja irresponsável, e a indispensabilidade dos dados técnicos seguirá presente, podendo mesmo restar até mais evidente. Os dados técnicos continuam sendo indispensáveis à propositura da ação civil. Essa foi proposta sem tais dados⁷.

De acordo com a jurisprudência, não se consideram indis-

pensáveis dados que poderiam, sem recusa, ser facilmente obtidos em outro órgão⁸. Não há crime se a pessoa incumbida de enviar os dados requisitados o faz mesmo depois de ultrapassado o prazo concedido, justificando a impossibilidade do encaminhamento desses documentos no prazo estipulado pelo Ministério Público⁹, ou se deixa de enviá-los com justificativa¹⁰. Em princípio, também não é crime enviar resposta ao Ministério Público solicitando, fundamentadamente, um maior prazo para o atendimento da requisição, desde que tal pedido não tenha a finalidade de retardar o envio dos dados, hipótese esta em que o crime estaria configurado.

É mister que o sujeito ativo tenha conhecimento de que tais dados são indispensáveis à propositura da ação civil pública prevista na Lei n. 7.347/85, devendo o representante do Ministério Público, ao requisitá-los, fazer expressa menção a essa circunstância. Sem o comprovado conhecimento de tal fato pelo destinatário, não se pode entender presente o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, embora a obrigatoriedade do atendimento permaneça. Na requisição, para que o destinatário saiba que espécies de dados lhe são requeridos, o representante do Ministério Público deve referir-se a sua indispensabilidade. Não é necessário, porém, que a requisição fundamente tal indispensabilidade. Nela basta a alusão¹¹. Em eventual denúncia pelo crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, diversamente, é imperiosa a comprovação da imprescindibilidade dos dados.

Apesar do conteúdo dos arts. 8º, § 2º, da Lei Complementar n. 75/93, 26, § 2º, e 80, da Lei n. 8.625/93, que têm lastro no inc. VI do art. 129 da Constituição, a jurisprudência predominante tem entendido que o Ministério Público não pode requisitar diretamente dados bancários¹². Nesse passo, não pratica o crime sob comento aquele que se nega a cumprir requisição de envio de dados protegidos pelo sigilo bancário, já que o poder de requisição do Ministério Público não os abrangia.

Como se vê nos arts. 129, VI, da Carta Magna; art. 8º II a IV e §§ 1º a 3º, da Lei Complementar n. 75/93; 26, I, b, II e §§ 2º e 3º, e 80, da Lei n. 8.625/93, a regra é a inexistência de sigilo oponível ao Ministério Público. Por força dessa premissa, se houver dúvida sobre serem ou não sigilosos os dados desejados pelo Ministério

Público na requisição, deve seu destinatário atendê-la. Se não o fizer, o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85 pode configurar-se, já que ele é praticável também por dolo eventual (art. 18, I, última parte, do Código Penal). Se o destinatário da requisição deixa de atendê-la sabendo que os dados podem não ser sigilosos, assume o risco de eles realmente não serem e, conseqüentemente, de praticar o crime.

(...) a requisição pode ter como destinatário qualquer ente particular ou público, independentemente, neste caso, de tratar-se de ente do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou mesmo do próprio Ministério Público, de qualquer esfera política (...)

A requisição tem de ser ministerial, ou seja, proveniente de representante do Ministério Público regularmente investido no cargo. Igualmente tem a requisição de ser emanada em razão do ofício ministerial (*propter officium*), ou seja, se representante do Ministério Público requisita dados em situação divorciada de sua função ministerial, não há documento hábil para a configuração do crime em análise.

Só é válida tal requisição se emanada de representante do Ministério Público no exercício regular de suas atribuições, não sendo crime a desobediência à requisição expedida por quem não possui atribuição. Sem esta, o Ministério Público não pode agir, salvo delegação de atribuição formal e expressa, possível dentro de um mesmo ramo do Ministério Público ou entre seus diversos ramos. Assim, para investigação sobre possíveis desvios de recursos do patrimônio da União que se destinavam à construção, pelo governo federal, de obras para a recomposição de uma área de preservação ambiental gerida pela União, o Ministério Público federal detém atribuição para requisitar dados. Para instruir um inquérito civil cujo objeto é apurar eventuais omissões de um município em relação à conservação do patrimônio histórico municipal, a atribuição para requisições é do Ministério Público estadual. Se empresa pratica condutas discriminatórias contra seus empregados, o Ministério Público do Trabalho requisitar dados para apurar os fatos e sua autoria.

É possível a delegação de atribuições, como se dá, por exemplo, quando representante do Ministério Público federal solicita a membro do Ministério Público estadual a realização de determinados atos para

instruir inquérito civil (por exemplo, por questões geográficas: inexistência de sede do Ministério Público federal na localidade onde os atos de instrução devem ser realizados). Se, para essa instrução delegada pelo representante do Ministério Público federal ao membro do Ministério Público estadual, é necessária a expedição de alguma requisição por parte deste, ela é lícita, apesar do objeto do procedimento não

dizer respeito ao Ministério Público estadual. A recíproca é verdadeira para todos os ramos do Ministério Público. Para instruir um inquérito civil cujo objeto está restrito a determinado Estado-membro, pode mostrar-se necessária a prática de atos de instrução em outro Estado, sendo legítima a solicitação da realização de tais atos por um membro do Ministério Público de um Estado ao membro do outro.

Há casos de falta de atribuição dentro de um mesmo ramo do Ministério Público. Se for em determinado município onde ocorrer malversação das verbas destinadas às políticas públicas voltadas para a habitação da população carente, o membro do Ministério Público estadual que atua em outro município não tem atribuições para requisitar informações referentes a tais fatos (ressalvada, sempre, a possibilidade de estes dizerem respeito de alguma forma a outros para cuja apuração tenha atribuição). Os arts. 8º, § 4º, da Lei Complementar n. 75/93 e 26, § 1º, da Lei n. 8.625/93, determinam que o encaminhamento das requisições destinadas às autoridades que mencionam são de atribuição exclusiva do procurador-geral da República e do procurador-geral de Justiça. Em razão desses dispositivos, somente quem detém atribuição para encaminhar requisições às autoridades neles mencionadas são os procuradores-gerais. Se a requisição for proveniente de quem não detém atribuição para expedir-la ou se não for enviada como determina a lei, sua desobediência não configura o crime previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/85¹³.

A atribuição é aferida não pelos dados requisitados nem pelo destinatário da requisição, mas sim pelo objeto da

investigação. O Ministério Público estadual pode requisitar dados de entes federais, bem como pode o Ministério Público da União destinar requisição a entes estaduais e municipais¹⁴.

Se houver dúvida sobre a existência de atribuição do representante do Ministério Público autor da requisição, deve seu destinatário atendê-la. Se não o fizer, o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85 pode-se configurar, pois ele é praticável também por dolo eventual (art. 18, I, última parte, do Código Penal). Se o destinatário de tal requisição deixa de atendê-la, sabendo que o representante do Ministério Público pode deter atribuição para expedi-la, assume o risco de ele realmente ser autoridade com atribuição e, conseqüentemente, de praticar o crime.

O art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85 estatui que a requisição do Ministério Público pode ter como destinatário *qualquer organismo público ou particular*. Em razão disso, a requisição pode ter como destinatário qualquer ente particular ou público, independentemente, neste caso, de tratar-se de ente do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou mesmo do próprio Ministério Público, de qualquer esfera política (federal, estadual ou municipal)¹⁵. Nem poderia ser diferente, considerando que a Constituição de 1988 impõe ao Ministério Público a função institucional de fazer com que todos os Poderes Públicos efetivamente respeitem os direitos nela assegurados, promovendo todas as medidas, judiciais ou não, para a garantia de tais direitos e para seu efetivo respeito pelos Poderes públicos (art. 129, II).

A denúncia do crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, para atender as exigências do art. 41 do Código de Processo Penal pertinentes à exposição do fato apontado como criminoso, deve evidenciar o seguinte: a) a requisição tinha por objeto dados concernentes a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos¹⁶; b) ela proveio de representante do Ministério Público no exercício regular de suas atribuições¹⁷; c) efetivamente chegou ao conhecimento do destinatário; d) este sabia tratar-se de dados indispensáveis; e e) em que consiste a indispensabilidade dos dados e por que sem eles o Ministério Público não pôde decidir, de maneira fundamentada e criteriosa, pelo ajuizamento da ação ou pelo arquivamento do inquérito civil¹⁸.

5 CONCURSO DE CRIMES

Quando a requisição disser respeito à ação civil de que cuida a Lei n. 7.853/89, a qual trata dos direitos metaindividuais das pessoas portadoras de deficiência, pode haver, em tese, o crime do art. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89.

Já se a requisição concernir a direito difuso, coletivo, individual homogêneo ou individual indisponível dos idosos, o crime poderá ser o do art. 100, V, da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). No que concerne a este crime, percebe-se uma ampliação na abrangência do tipo penal. O inc. V do art. 100 do Estatuto do Idoso trata da ação civil prevista na Lei n. 10.741/2003. Esta, por sua vez, no *caput* de seu art. 81, expressamente consignou que a ação civil de que os cuida abarca, também, os direitos individuais indisponíveis das pessoas idosas, diversamente do que se dá na Lei n. 7.347/85, que não alcança tais espécies de direitos, ficando restrita aos direitos metaindividuais propriamente ditos (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos).

O art. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89 apresenta pena mais severa que o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85. Já o art. 100, V, da Lei n. 10.741/2003, por sua vez, comina pena mais branda (reclusão, de

seis meses a um ano, e multa). Verifica-se uma incoerência legislativa, já que as ações civis coletivas envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos das pessoas idosas, bem como as ações civis em defesa dos direitos individuais indisponíveis dos idosos carecem, como regra, de maior celeridade, eficácia e eficiência, sendo que, por isso, a recusa, o retardamento ou a omissão dos dados requisitados pelo Ministério Público guardam maior relevância, de modo que a pena deveria ser pelo menos igual à prevista no art. 10 da Lei n. 7.345/85 (um a três anos de reclusão), ainda menor que a do art. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89 (um a quatro anos de reclusão).

Sobre a Lei n. 10.741/2003, por meio dos arts. 74, V, VI e VII, deixou inequivocamente expressos, embora não de forma exaustiva, os meios de que o Ministério Público pode lançar mão na investigação diretamente realizada pela instituição para apurar os crimes em que o sujeito passivo seja idoso. Assim, uma crítica que se pode lançar ao crime do art. 100, V, da Lei n. 10.741/2003 é a de ter ficado restrito à recusa infundada de dados destinados à "ação civil", quando as requisições ministeriais referentes à ação penal podem ser tão ou mais importantes que aqueles voltados à ação civil. Fica a proposta para que, *de lege ferenda*, seja feita a alteração ampliativa.

Caso o não-fornecimento de dados ao Ministério Público se der por meio de conduta que não seja recusa, retardamento ou omissão, se os dados não forem indispensáveis à ação civil (mas apenas úteis, auxiliares ou complementares), se não são se relacionarem a direitos metaindividuais de nenhuma espécie ou disserem respeito à ação penal, o crime pode ser, em tese, o do art. 319 ou o do art. 330, os dois do Código Penal, que apresentam apenamento bem mais brando (respectivamente, detenção, de três meses a um ano, e multa, e detenção, de quinze dias a seis meses, e multa).

Em relação ao crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal e que guarda alguma semelhança com o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, discute-se se o funcionário público pode ser seu sujeito ativo ou se só o particular tem tais condições para tanto. O motivo da controvérsia reside em que o crime do art. 330 do Código Penal está elencado entre os praticados por particular contra a administração pública e não entre os crimes praticados por funcionário público. A maioria doutrinária entende que o funcionário público pode ser o sujeito ativo do crime de desobediência, desde que não realize a conduta no exercício das funções ou em razão delas¹⁹. Assim também é o entendimento jurisprudencial, que acresce os argumentos de que o funcionário público pratica o crime de desobediência quando descumpra qualquer determinação que não seja ordem administrativa *interna corporis* porque aí estaria agindo como qualquer outro cidadão e que o Código Penal, ao se referir a crimes praticados por particular contra a administração, apenas indica que tais crimes são comuns, e não próprios, passíveis de serem praticados, inclusive, por funcionários públicos²⁰. E. Magalhães Noronha, comentando os crimes do capítulo II (dos crimes praticados por particular contra a administração em geral) do Título XI do Código Penal, no qual está inserido o crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), esclarece que os crimes previstos nesse capítulo são comuns, em contraposição aos crimes previstos no capítulo I do mesmo título, crimes próprios e só podem ser praticados por funcionários públicos. Conclui dizendo que os crimes do capítulo II também podem ser praticados por funcionários públicos²¹.

A discussão não tem cabimento no caso do crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, porque o tipo penal não faz qualquer exigência quanto a quem seja capaz de praticá-lo, podendo qualquer pessoa, inclusive o funcionário público que pratica a conduta no exercício das funções ou em razão delas, ser sujeito ativo. Como afirmado no item 3, o crime é comum.

6 CONCLUSÃO

O crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85, assim como aqueles previstos nos arts. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89 e 100, V, da Lei n. 10.741/2003, que lhe são semelhantes, possui, indiretamente, berço constitucional, na medida em que significa a tutela penal da ação coletiva a ser manejada pelo Ministério Público em defesa de direitos metaindividuais e tal defesa, como visto, representa importante faceta do acesso à Justiça, contemplado pelo inc. XXXV do art. 5º da Carta Política.

Seu estudo, assim, adquire significativo relevo porque, embora sua aplicação na prática não seja desejada (o ideal seria que o Ministério Público não encontrasse qualquer embaraço em sua atuação), o tipo penal em comento protege um direito fundamental e, por isso, deve ser aplicado com apuro e técnica.

REFERÊNCIAS

- 1 Há outros dispositivos de leis específicas que igualmente cuidam do inquérito civil. Citem-se, apenas como exemplo, os arts. 6º da Lei n. 7.853/89, 223 da Lei n. 8.069/90; 90 da Lei 8.078/90; art. 6º, VII e art. 7º, I, da Lei Complementar; 75/93; art. 9º, IX, d, 25, IV, 26 e 80 da Lei n. 8.625/93 e 92 da Lei 10.741.
- 2 Para Rodolfo de Camargo Mancuso, no caso do "retardamento" previsto como crime pelo art. 10 da Lei n. 7.347/85, o crime é próprio, somente podendo ser praticado por funcionário público. O autor faz remissão ao núcleo "retardar", previsto no crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), praticado por funcionário público contra a administração em geral, e conclui que também o retardamento previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/85 apenas pode ser praticado por funcionário público (*Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 518 e 526). Como o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85 – e, de igual maneira, os crimes dos arts. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89 e 100, V, da Lei n. 10.741/2003, que têm conteúdo normativo idêntico, apesar da redação ligeiramente diferenciada – não exigiu qualquer qualidade especial do sujeito ativo (diversamente do que fez o Código Penal em relação ao crime do art. 319, que expressamente só

pode ser praticado por funcionário público, por estar incluído no Capítulo I do Título XI do Código Penal) nem contém em sua redação a expressão "ato de ofício" (referida também no crime de prevaricação – art. 319 do Código Penal), ato que só pode ser praticado por funcionário público, não há motivo para se exigir a qualidade de funcionário público do sujeito ativo deste crime, notadamente porque particulares podem retardar o envio de dados requisitados pelo Ministério Público. Se podem se recusar a enviar tais dados ou mesmo omiti-los, por idêntica razão também podem retardar sua remessa. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 429; NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 1.339, comentário 2 ao art. 10 da Lei n. 7.347/85 também defendem tratar-se de crime comum.

- 3 *Requisitar é o poder jurídico de exigir uma prestação, de determinar que algo se faça. Quem requisita determina, exige, não pede. É poder sem intermediários para seu exercício, vinculando diretamente o expedidor ao destinatário, tendo por objeto uma atividade deste. Possui o atributo da auto-executoriedade*. PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 65.
- 4 A expressão "dados técnicos", para o Superior Tribunal de Justiça, refere-se a *qualquer informação dependente de um conhecimento ou trabalho específico, que seja peculiar de determinado ofício ou profissão*. (RHC 12359/MG, 5ª T., Rel. Min. Gilson Dipp, unânime, j. em 28/5/2002, publicado no DJ 1/7/2002. p. 355).
- 5 *Por força da legitimidade ativa, a nosso ver, o Ministério Público tem o dever de propor a ação civil pública todas as vezes que essa se coloque como possível e plausível. É direito indisponível do Ministério Público, pois que a competência deve ser exercitada. Toda competência é dever, relembramos* (FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Ação civil pública – gizeamento constitucional*. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 484-502).
- 6 É o caso de se aplicar, por semelhança, o § 2º do art. 8º da Lei n. 7.347/85.
- 7 Com esse entendimento, MAZZILLI, *op. cit.*, p. 431. O Superior Tribunal de Justiça, apreciando hipótese na qual a ação civil pública foi proposta apesar de omissão na prestação de dados técnicos requisitados pelo Ministério Público, decidiu que *o documento requisitado pelo Parquet não se mostrou indispensável à propositura da ação civil pública, eis que referida ação foi ajuizada* (HC 14927/RN, 5ª T., Rel. Min. Jorge Scartezini, unânime, j. em 18/12/2001, publicado no DJ 2/9/2002, p. 210). Lendo-se o inteiro teor do acórdão, porém, vê-se que, no caso concreto, os dados requisitados pelo Ministério Público não eram mesmo indispensáveis, e a ação civil pública foi ajuizada normalmente. Na denúncia pelo crime do art. 10 da Lei n.

7.347/85, a indispensabilidade dos dados não restou evidenciada. O precedente, contudo, não serve para desautorizar a tese aqui perfilhada, porquanto segue sendo possível caso em que a imprescindibilidade dos dados fique comprovada mesmo com a propositura da ação.

- 8 Superior Tribunal de Justiça, HC 15951/DF, 5ª T., Rel. Min. Felix Fischer, unânime, j. em 27/11/2001, pub. DJ 25/2/2002, p. 412.
- 9 TRF – da 1ª Região, HC 01000715467/TO, 3ª T., Rel. Juiz Candido Ribeiro, unânime, j. em 7/12/1999, pub. DJ 4/2/2000, p. 240.
- 10 TRF – da 1ª Região, HC 01000715453/TO, 3ª T., Rel. Juiz Candido Ribeiro, unânime, j. em 9/11/1999, pub. DJ 4/2/2000, p. 239.
- 11 O art. 8º, *caput*, da Lei n. 7.347/85 preconiza que ao interessado na petição inicial, e não ao destinatário da requisição, compete o julgamento daquilo que é necessário para sua instrução.
- 12 Supremo Tribunal Federal, RE 215301/CE, 2ª T., Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 13/4/1999, unânime, pub. DJ 28/5/1999, p. 24. No Superior Tribunal de Justiça, HC 2019/RJ, 5ª T., Rel. Min. Flaquer Scartezini, unânime, j. em 13/3/1994, pub. DJ 9/5/1994, p. 10.881.
- 13 Diz Hugo Nigro Mazzilli, quanto aos inquéritos civis, que eles *devem ser instaurados pelo Ministério Público Federal ou Estadual conforme seja a respectiva distribuição de atribuições para propor a correspondente ação civil pública e que a instauração e a presidência do inquérito civil competem ao membro do Ministério Público que tenha em tese atribuições para a propositura da ação civil pública correspondente* (*O inquérito civil*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 90).
- 14 *Destinatária da requisição pode ser qualquer autoridade municipal, estadual ou federal, ainda que o requisitante seja membro do Ministério Público estadual. Da mesma forma, o Ministério Público federal pode expedir requisições não só destinando-as a autoridades federais, como também a autoridades municipais ou estaduais; não estará havendo violação ao princípio federativo, desde que o presidente do inquérito civil esteja investigando fatos de sua alçada funcional: este, sim, é o limite para a atuação ministerial, não a natureza federal ou estadual da autoridade investigada*. (NERY JR. *op. cit.*, p. 1.332-1.333, comentário 9 ao art. 8º da Lei n. 7.347/85). Ver, ainda, a nota 15, abaixo.
- 15 O art. 26, I, b, e seus §§ 1º e 3º, da Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, é explícito ao permitir a requisição a *qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. O art. 8º, §1º, da Lei n.7.347/85, ao falar em "qualquer pessoa, organismo público ou particular", também prevê a possibilidade de requisição a qualquer dos poderes e mesmo ao Ministério Público. De igual maneira, o § 4º do art. 8º da Lei Complementar n. 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, ao mencionar autoridades de todos os Poderes da República. O Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de decidir que o Ministério Público pode requisitar dados de qualquer dos Poderes da República, sem que isso signifique agressão ao princípio da separação dos poderes. Assim o RHC 12359/MG, 5ª T., Rel. Min. Gilson Dipp, unânime, j. em

- 28/5/2002, pub. DJ 1/7/2002, p. 355 e o RHC 11888/MG, 5ª T., Rel. Min. Gilson Dipp, unânime, j. em 18/10/2001, pub. DJ 19/11/2001, p. 291. Ver, ainda, a nota 14, acima. Em sentido contrário, sem abordar os pontos aqui suscitados, ATALIBA, Geraldo. *Relações entre poderes – Ministério Público – inquérito civil. Revista de Processo*, São Paulo, v. 17, n. 65, p. 199-212, jan./mar. 1992.
- 16 Superior Tribunal de Justiça, Resp. 66854/DF, 6ª T., Rel. Min. Vicente Cernicchiaro, unânime, j. em 17/9/1986, pub. DJ 16/12/1996, p. 50.960.
- 17 Superior Tribunal de Justiça, RHC 11367/PE, 5ª T., Rel. Min. Edson Vidigal, unânime, j. em 2/4/2002, pub. DJ 29/4/2002, p. 259.
- 18 Superior Tribunal de Justiça, HC 14927/RN, 5ª T., Rel. Min. Jorge Scartezini, unânime, j. em 18/12/2001, pub. DJ 2/9/2002, p. 210.
- 19 JESUS, Damásio Evangelista de. *Código penal anotado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 947; MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de direito penal*. 3 v. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 366; DELMANTO, Celso et al. *Código penal comentado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 657 e NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 889.
- 20 No Superior Tribunal de Justiça: RHC 7844/PA, 5ª T., Rel. Min. Felix Fischer, unânime, j. em 6/10/1998, pub. DJ 3/11/1998, p. 182; RHC 7990/MG, 6ª T., Rel. Min. Fernando Gonçalves, unânime, j. em 29/10/1998, pub. DJ 30/11/1998, p. 209; HC 12008/CE, 5ª T., Rel. Min. Felix Fischer, unânime, j. em 6/3/2001, pub. DJ 2/4/2001, p. 313; e RHC 12780/MS, 5ª T., Rel. Min. Felix Fischer, unânime, j. em 27/5/2003, pub. DJ 30/6/2003, p. 266. No Tribunal Regional Federal da 1ª Região: HC 01000352779/MG, 4ª T., Rel. Juiz Carlos Olavo, unânime, j. em 16/3/2004, pub. DJ 2/8/2004, p. 79.
- 21 NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 298 e 308.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

- 1 CAMPOS, Wanderley. Requisição do Ministério Público – reflexos penais de seu indeferimento. *Justitia*, São Paulo, v. 52, n. 152, p. 58-60, out./dez. 1990.
- 2 COSTA JUNIOR, Paulo José. *Código penal comentado*. 8. ed. São Paulo: DPJ, 2005.
- 3 FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. *Crimes contra a natureza*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- 4 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- 5 _____. *O inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- 6 MESTIERI, João. Aspecto penal da Lei 7.853/89. In: TEPERINO, Maria Paula (Coord.). *Comentários à legislação federal aplicável às pessoas portadoras de deficiência*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 209-223.
- 7 SICA, Ana Paula Zomer; SICA, Leonardo. Comentários ao estatuto do idoso – arts. 100 a 109. In: GOMES, Luiz Flávio; VANZOLINI, Maria Patrícia. *Reforma criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 152-171.

ABSTRACT

The author analyses the crime set forth in article 10 of Law n. 7,347/85, which deals with the disobedience to the order, issued by the Public Prosecution Service, to get technical data regarded as essential to the civil action proceeding. Moreover, he discourses on typical elements necessary to establish the criminal classification.

He states that this crime is in tune with the importance of the Public Prosecution Service for the defense of the meta-individual rights and the prestige given to the institution viewing such aim, which may be learnt not only from the Brazilian Constitution, but also from several legal provisions. Therefore, the study of the referred criminal classification acquires significant relevance, for, inasmuch as it protects a fundamental right, it must be enforced with accuracy and technique.

KEYWORDS

Criminal Law; Law n. 7,347/85 – article 10; Public Prosecution Service; civil inquiry; public civil action; criminal classification; crime.

Paulo Sérgio Duarte da Rocha Júnior é
Procurador da República.

Artigo recebido em 11/06/2006.