

Ementa: CNPG - Nota Técnica - ADI 5982 - Ação direta de inconstitucionalidade na qual suscita a inconstitucionalidade dos incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar 75/1993.

I. Poder de requisição. Possibilidade de sua regulamentação e ampliação por norma infraconstitucional. Norma de eficácia limitada (CF, art. 129, VI). Acréscimo às funções institucionais do Ministério Público (CF, art. 128, § 5º). Teoria dos poderes implícitos. Jurisprudência do STF.

II. Natureza jurídica impositiva da requisição. Repercussão na tutela adequada de direitos fundamentais. Atuação resolutiva do Ministério Público. Promoção de soluções negociadas e acordos justos. Qualidade epistêmica das deliberações ministeriais.

III. O controle de proporcionalidade como elemento intrínseco ao exercício do poder requisitório. Inexistência de justificativa suficiente para a restrição. Comprometimento da autonomia do MP e da efetividade de sua atuação.

IV. Conclusão pela improcedência da ADI 5982.

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG vem apresentar Nota Técnica acerca da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina (ADI 5982), na qual suscita a inconstitucionalidade da norma do artigo 8º, incisos II e III, da Lei Complementar n. 75/1993 em face da Constituição Federal.

1. Contextualização.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5982 foi proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de questionar a constitucionalidade dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993, que conferem ao Ministério Público da União (MPU) a prerrogativa de requisitar informações, exames, perícias e documentos da Administração Pública direta e indireta, bem como de requisitar serviços temporários de servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas. O autor sustentou que tais dispositivos impactam diretamente a organização e o funcionamento dos entes estaduais, inclusive sob o aspecto orçamentário, pedindo, assim, que o objeto das requisições ministeriais se restrinja a informações e documentos, em interpretação restritiva do art. 129, VI, da Constituição Federal.

O relator, Min. Nunes Marques, em voto lançado no Plenário Virtual, conheceu da ação e, quanto ao mérito, votou pela necessidade de se interpretar as prerrogativas conferidas ao Ministério Público da União de forma harmônica com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Dessa forma, entendeu pela parcial procedência do pedido, com a fixação de interpretação conforme à Constituição, a fim de que *“as requisições de informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta, mormente no âmbito estadual, possam ser formuladas de forma prudente, pormenorizada e atrelada às suas atribuições constitucionais, bem como que a Administração Pública direta ou indireta poderá, conquanto também de forma pormenorizada e justificável, demonstrando e comprovando que não possui condições logísticas e/ou financeiras de cumprir tais requisições, escusar-se a seu cumprimento, ou, ao menos, prestá-las na medida do possível, conforme §3º, art. 8º, Lei Complementar n. 75/1993. E, em respeito ao inciso III, do mesmo texto normativo, confere-se interpretação conforme à Constituição Federal, de modo que, em respeito ao âmbito de incidência do quanto já decidido na ADI n. 2.838 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.04.2023), a Administração Pública poderá recusar cumprimento à requisição do Ministério Público, desde que de forma pormenorizada, comprovada e justificável, conforme §3º, art. 8º, Lei Complementar n. 75/1993.”*

Voto divergente foi proferido pelo Min. Alexandre de Moraes, que se posicionou pela improcedência da ação, reconhecendo a constitucionalidade dos incisos II e III do art. 8º da LC n. 75/1993. Para o Ministro, o poder de requisição integra o núcleo essencial das atribuições do Ministério Público, previsto expressamente no art. 129, VI, da Constituição Federal, e deve ser

interpretado à luz da teoria dos poderes implícitos (*inherent powers*), que assegura ao *Parquet* os instrumentos necessários ao cumprimento de sua missão constitucional. Defendeu que o legislador complementar pode regulamentar e ampliar os meios de atuação ministerial, desde que compatíveis com sua finalidade institucional.

Atualmente, o julgamento encontra-se suspenso, após pedido de vista do Min. Gilmar Mendes.

Considerando que o tema objeto do presente julgamento, notadamente acaso prevaleça o entendimento apresentado pelo relator, afetará todo o Ministério Público brasileiro, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União emite a presente Nota Técnica, a fim de expor os fundamentos pelos quais o poder de requisição deve ser garantido pelo Supremo Tribunal Federal em sua inteireza, mantida sua natureza jurídica impositiva e os objetos de alcance, disciplinados em lei específica.

2. O poder de requisição na Constituição Federal e a possibilidade de sua regulamentação e ampliação por norma infraconstitucional.

O autor da ADI sustenta, para demonstrar pretensa inconstitucionalidade material da norma impugnada, que a lei (Lei Complementar 75/1993, no caso) não poderia criar hipóteses de requisição para além daquelas já previstas no texto constitucional. Segundo sustenta, por se tratar de norma impositiva e de regime jurídico severo, não poderia ter seu espectro de incidência ampliado pelo legislador infraconstitucional.

De fato, a Constituição faz menção a requisições do Ministério Público apenas em relação a informações e documentos (art. 129, VI, da CF), ao passo em que a legislação infraconstitucional acrescenta outras hipóteses: exames, perícias, serviços temporários e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas.

A argumentação, todavia, não encontra amparo na Constituição e diverge do sentido que o Supremo Tribunal Federal confere às normas de conformação do Ministério Público, em jurisprudência que vem se mantendo íntegra, estável e coerente.

No caso em exame, a norma apontada como parâmetro de controle da constitucionalidade (art. 129, VI, da CF) enquadra-se no conceito de norma de eficácia limitada definidora de princípio institutivo, segundo a classificação do Professor José Afonso da Silva¹.

Confira-se o dispositivo confrontado:

“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;**” (grifamos)

Dessa forma, ao dispor sobre as funções e atribuições institucionais do Ministério Público, o legislador constituinte pretendeu traçar **esquemas gerais** das atribuições daquele órgão, delegando para a lei infraconstitucional a regulamentação do exercício dessas atividades. A Lei Complementar n. 75/1993, portanto, foi editada em cumprimento à Constituição, regulamentando norma hierarquicamente superior.

Ademais, a ausência, na Constituição, de previsão expressa de alguma atribuição ao Ministério Público, não vincula ou coíbe a atuação do legislador infraconstitucional, como se extrai do art. 128, § 5º, da CF, que autoriza os Procuradores-Gerais estabelecerem a organização, as atribuições e o estatuto do respectivo Ministério Público.

Nesse sentido exato sentido, confira-se trecho do voto do Ministro Marco Aurélio, ao julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2913), em que se discutia a validade do art. 48, II, parágrafo único, da LC 75/1993:

“(…) Ao depois; **a só falta, na Constituição, de disposição expressa sobre atribuições, não pré-exclui possam estas ser previstas por lei, como se tira ao próprio texto constitucional (art 128, § 5º).** A Constituição contém, aliás, apenas algumas hipóteses de atribuições específicas, que, como a da representação interventiva (art. 36, III), se não confundem com outras funções essenciais do Ministério Público, como é o caso da legitimação exclusiva para propositura de ação penal pública.” (ênfase acrescentada)

¹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 88-102

Além disso, a leitura estrita da norma contida no inciso VI do art. 129, da CF, para restringir as hipóteses de requisição a informações e documentos – como pretende o autor da presente ação –, é incompatível com a norma contida no inciso IX do mesmo artigo, que dispõe ser função institucional do MP “**exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade**”.

De fato, com esse rol de funções aberto, o objetivo da Constituição foi conferir ao Ministério Público os instrumentos necessários ao desempenho de sua finalidade, sem precisar tecer minúcias a especificar todos os atos possíveis de serem praticados pelo *Parquet*.

Ampara esse interpretação a **teoria dos poderes implícitos**, que indica, em síntese, que “a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”². A Constituição Federal atribui ao Ministério Público as funções de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais (CF, art. 129, II); promover a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III); defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (CF, art. 129, V); exercer o controle externo da atividade policial (CF, art. 129, VII); entre outras. Se, para desempenhar adequadamente essa funções, revelar-se necessária a requisição de exames, perícias, serviços temporários ou meios materiais para a realização de atividades específicas, deverá assim fazer, respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. A natureza jurídica impositiva da requisição e sua essencialidade para tutela adequada de direitos.

O voto do relator da ADI 5982, ao autorizar na tese proposta que a Administração Pública se escuse ao cumprimento das requisições ministeriais “de forma pormenorizada e justificável, demonstrando e comprovando que não possui condições logísticas e/ou financeiras” de cumpri-las, altera a sua natureza jurídica, atribuindo-lhe caráter de ato jurídico meramente argumentativo.

² MS 26.547-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.05.2007.

Entretanto, a requisição expedida pelo Ministério Público é – e deve ser – um **ato jurídico de natureza impositiva**³. É a externalização de parcela do poder estatal constitucionalmente atribuído ao Ministério Público, por meio do qual cumpre sua missão de defesa do ordenamento jurídico, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Há certa convergência conceitual entre a requisição ministerial e a decisão judicial, neste ponto. Assim como a decisão judicial, **requisição ministerial se cumpre**⁴. Eventuais erros ou extrapolações em seu exercício devem ser questionadas pela via adequada. A desobediência à requisição, ainda que fundamentada, não pode ser admitida como comportamento juridicamente válido, sob pena de desnaturação do instituto e esvaziamento de sua eficácia.

Sem o reconhecimento do poder coercitivo da requisição, a atuação do Ministério Público se fragiliza, reduzida a uma atividade de mero convencimento moral, destituída da força para compelir os entes públicos a colaborarem com a elucidação de fatos e a instrução de procedimentos de interesse coletivo.

A proposta trazida pelo voto do relator atribuí à Administração Pública direta e indireta o poder de escolher a dedo quais requisições cumprir, quais não, desde que cumpra com a condição argumentativa de justificar o seu não cumprimento. **Tal solução esvazia o conteúdo da requisição, transmutando-a de um poder-dever em mera solicitação, em um pedido frágil, sem qualquer coercibilidade**⁵. Nos rincões do país, regiões com uma população mais vulnerável e, conseqüentemente, mais dependente do agir resolutivo do Ministério Público, isso resultará na inviabilização da atuação do MP.

Destaca-se, a título de exemplo, a atuação do Ministério Público na área ambiental, que, para ser eficaz, depende da obtenção célere e completa de informações técnicas, na maior parte das vezes produzidas por órgãos públicos. Nesses procedimentos, dada a complexidade das questões e do seu aspecto multidisciplinar, a perícia é, geralmente, imprescindível à comprovação das circunstâncias

³ “As requisições não são pedidos, mas sim consistem em ordem legal para que se entregue, apresente ou forneça algo” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 212)

⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 5. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2001, p. 1542.

⁵ Vide, nessa linha Hugo Nigro Mazzilli: “Se o desatendimento às requisições não fosse sancionado, a norma que lhe confere poderes de investigação teria mero caráter moral, sem a força coercitiva ínsita à norma jurídica”. (*O inquérito civil*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 216-217).

do fato, do dano, do nexos de causalidade, inclusive para a delimitação do objeto (pedido) da ação civil pública. **Ao admitir que as requisições ministeriais possam ser fundamentadamente ignoradas ou contestadas por seus destinatários, enfraquece-se a adequada tutela do bem jurídico, na forma preconizada pelo art. 225 da CF/1988, em especial do seu §3º**⁶.

O destaque ora conferido à tutela ambiental é importante não só por ser esse o pano de fundo exposto pelo autor da ADI para questionar o poder requisitório do Ministério Público – na petição inicial, o governador de Santa Catarina questiona especificamente o uso de requisições de perícias pelo MPF destinadas a órgãos ambientais do respectivo Estado –, mas também porque há todo um arcabouço normativo-principiológico, para além dos dispositivos impugnados da Lei Complementar n. 75/1993, que reforçam a legitimidade do exercício desse poder-dever no âmbito da tutela ambiental. A corroborar a necessidade de prestação pelos órgãos e agentes da Administração Pública ao Ministério Público está o direito de informação ambiental (Princípio 10 da Declaração do Rio, arts. 2º da Lei n. 10.650/2003, 8º da Lei n. 12.527/2011 – LAI – e 9º da lei n. 6.938/1981 - PNAMA) e seu dever correspondente, que compreende a produção de informação ambiental publicizada (transparência ativa), não publicada (transparência passiva) e não produzida (transparência reativa)⁷.

A desnaturação do caráter impositivo da requisição não só enfraquece a proteção ambiental⁸, mas várias outras áreas sob a tutela do Ministério Público, como saúde, educação, infância e juventude, patrimônio público, patrimônio cultural e urbanismo. **O acesso à informação é um**

⁶ Para um estudo amplo sobre a importância da informação requisitada para a tutela adequada do meio-ambiente, vide: MAIA, Leonardo Castro. O Ministério Público e a requisição de informações aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente. *JUS*, Belo Horizonte, ano 43, n. 26, p. 251-268, jan./jun. 2012.

⁷ IAC 13/STJ (REsp 1.857.098): “O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa).

⁸ O exemplo da requisição ambiental é também elucidativo para evidenciar incongruência existente no voto do relator, ao diferenciar as requisições realizadas em procedimentos civis daquelas expedidas em procedimentos de natureza penal, as quais tiveram sua constitucionalidade recentemente reconhecida pelo STF no julgamento das ADIs ns. 2.943, 3.309 e 3.318. É que a prova técnica produzida no inquérito civil, conforme disposto no §1º do art. 19 da Lei nº 9.605/1998, poderá ser aproveitada no processo penal, desde que submetida ao contraditório (ainda que diferido). Ou seja, a prova pericial obtida por meio de requisição em procedimento cível poderá ser utilizada para demonstrar e resolver um ilícito penal. Ademais, não é incomum que o membro do Ministério Público, para se resolver o ilícito ambiental concomitantemente nas esferas penal, cível e administrativa, celebre transação penal com base nos elementos do inquérito civil público, incluindo dentre suas cláusulas da transação a obrigação de recuperar integralmente a área ambiental degradada (reparação cível). Esses casos evidenciam a inviabilidade de condicionar a natureza jurídica da resolução ao tipo de tutela, se cível ou penal.

corolário do acesso à justiça, na medida em que proporciona a tutela adequada do direito material, seja por possibilitar a adequada solução do conflito na esfera extrajudicial (principalmente pela autocomposição), seja por promover ações judiciais mais bem instruídas, evitando o acionamento desnecessário ou imprudente do Judiciário.

Com efeito, o poder de requisição revela-se instrumento essencial ao alcance de soluções autocompositivas justas pelo Ministério Público⁹. Isso porque a obtenção de informações – muitas vezes detidas exclusivamente pela Administração Pública – é indispensável para a formação de uma base objetiva de compreensão do conflito. A assimetria informacional, se não superada, compromete gravemente a qualidade e a legitimidade de eventuais acordos. Ao permitir que o Ministério Público obtenha dados necessários à instrução de seus procedimentos, a requisição qualifica o diálogo entre as partes, favorece a transparência e assegura que as soluções negociadas se aproximem das reais necessidades dos titulares dos direitos envolvidos, promovendo acordos mais justos e com maior adesão social.

Caso prevaleça o entendimento que confere à requisição natureza meramente argumentativa, ficarão prejudicados não só os índices conciliação, mas também a qualidade epistêmica das deliberações do Ministério Público. A redução da requisição à condição de simples solicitação fragiliza a capacidade do órgão ministerial de reunir elementos probatórios relevantes antes da judicialização do conflito, comprometendo a formação de juízo racional sobre o fato controvertido. A epistemologia jurídica demonstra que a maior disponibilidade de informações relevantes aumenta significativamente a chance de uma deliberação correta¹⁰. Logo, enfraquecer o poder de requisição implica minar um dos principais mecanismos processuais de aproximação da verdade, afetando diretamente a qualidade substantiva das escolhas do Ministério Público — sejam elas pelo ajuizamento, pelo arquivamento ou pela solução consensual.

Em suma, ao se dificultar seu exercício da requisição, contribui-se para a redução de possibilidades de resolução extrajudicial e consensual do conflito, bem assim para a

⁹ “Com as informações sobre a causa, ficará muito mais simples para as partes alcançarem um acordo qualificado, afastando uma das críticas aos acordos que é desproporcionalidade entre informações das partes envolvidas.” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Jupodivm, 2019, p. 304).

¹⁰ LAUDAN, Larry. *Verdad, Error y Proceso Penal. Um ensayo sobre epistemología jurídica*. (Trad. Carmen Vázquez y Edgar Aguilera). Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 124; GOLDMAN, Alvin I. *Knowlegde in a Social World*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 292.

precarização da qualidade epistêmica das deliberações do Ministério Público. É de se concluir, portanto, que o enfraquecimento do poder requisitório implica o enfraquecimento da própria tutela dos direitos.

Nessa linha, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já reconheceu, por mais de uma vez, a relação entre o poder de requisição e a tutela adequada de direitos, ao apreciar ações diretas de inconstitucionalidade em que se discutia a validade de leis que conferiam poder requisitório às Defensorias Públicas. Confira-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR 80/1994. PODER DE REQUISIÇÃO. GARANTIA PARA O CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E EFETIVA. ADI 230/RJ. ALTERAÇÃO DO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ADVENTO DA EC 80/2014. AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA DAS DEFENSORIAS. IMPROCEDÊNCIA. **1. O poder atribuído às Defensorias Públicas de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, propicia condições materiais para o exercício de seu mister, não havendo falar em violação ao texto constitucional. 2. A concessão de tal prerrogativa à Defensoria Pública constitui verdadeira expressão do princípio da isonomia e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva.** 3. Não subsiste o parâmetro de controle de constitucionalidade invocado na ADI 230/RJ, que tratou do tema, após o advento da EC 80/2014, fixada, conforme precedentes da Corte, a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 6852, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Arts. 18, XX, e 154, III, da Lei Complementar n. 104, de 23 de maio de 2012, do Estado da Paraíba. **3. Poder da Defensoria Pública de requisitar a qualquer autoridade pública certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, documentos e outras providências necessárias ao desempenho de suas funções.** 4. Possibilidade. 5. Defensoria Pública como instituição com contornos próprios. Defesa dos hipossuficientes e tutela de direitos coletivos a justificar tais prerrogativas. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 6865, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTS. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, E 69, III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 117/1994, DO ESTADO DE RONDÔNIA. DEFENSORIA PÚBLICA. PERFIL INSTITUCIONAL REDESENHADO COM AS SUCESSIVAS

REFORMAS CONSTITUCIONAIS. ARQUITETURA NORMATIVA FUNDADA NA AUTONOMIA FINANCEIRA, FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE REQUISIÇÃO. TÉCNICA PROCESSUAL NECESSÁRIA AO ADIMPLEMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. DENSIFICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DO ACESSO À JUSTIÇA EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES. IMPROCEDÊNCIA. (...) . **5. A atribuição à Defensoria Pública da prerrogativa de requisitar documentos, informações, esclarecimentos, materiais e demais providências necessárias ao desempenho de sua função institucional, constitui autêntica materialização do direito fundamental à tutela jurisdicional adequada e efetiva, mediante a disposição dos instrumentos processuais pertinentes. (...).**

(ADI 6876, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-03-2022).

Em relação à tal prerrogativa, chancelou o STF que “(...) a atribuição à Defensoria Pública da prerrogativa de requisitar documentos, informações, esclarecimentos, materiais e demais providências necessárias ao desempenho da sua função institucional, constitui autêntica materialização do **direito fundamental à tutela jurisdicional adequada e efetiva**, mediante a disposição dos instrumentos processuais pertinentes. O poder de requisição da Defensoria Pública tem por finalidade viabilizar o pleno alcance de sua missão constitucional”.¹¹

Considerando que, em tais situações, a posição processual da Defensoria se aproxima a do Ministério Público¹², correto afirmar que a mesma *ratio decidendi* utilizada para reconhecer o poder de requisição às Defensorias Públicas deve ser aplicada para solução da ADI 5.982/DF.

Em conclusão, assevera-se que o reconhecimento da autoridade plena da requisição ministerial é condição indispensável para a efetividade da atuação do Ministério Público e para a tutela adequada dos direitos cuja defesa incumbe à Instituição. A relativização dessa prerrogativa comprometerá não apenas a eficácia das medidas extrajudiciais instrumentalizadas pelo *Parquet*, mas a proteção de direitos fundamentais. A requisição é um instrumento de autoridade e não de convencimento, compreensão diversa, além de inconstitucional, é ruim.

¹¹ ADI 5296, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 04/11/2020.

¹² “Em relação a atuação da Defensoria Pública por meio de ações de tutela coletiva, como já havia me pronunciado após o voto divergente do Ministro Fachin nos autos da ADI 6.865, entendo que cabe fazer uma diferenciação no seu papel institucional. Em tais situações, a posição processual da Defensoria se aproxima a do Ministério Público, sendo, portanto, lógico que possua os mesmos poderes requisitórios conferidos ao Ministério Público.” (ADI 6876, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21/03/2022).

4. O controle de proporcionalidade como elemento intrínseco ao exercício do poder requisitório.

No voto proferido na ADI 5982, o Min. Nunes Marques defende que os incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar n. 75/1993 devem ser interpretados conforme a Constituição, de modo que as requisições do Ministério Público da União à Administração Pública estejam condicionadas à observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Com base nessa diretriz, o relator reduz o poder requisitório a um tipo de solicitação qualificada, que poderá ser recusada pela Administração, desde que de forma justificada. Embora se enuncie no voto a intenção de preservar importantes postulados constitucionais, tal proposta conduz, na prática, a um esvaziamento injustificado de prerrogativa legal conferida ao Ministério Público.

Injustificado porque o controle de proporcionalidade, longe de ser uma limitação específica ao exercício do poder requisitório, é um critério aplicável a todos os atos administrativos. Proporcionalidade e razoabilidade são postulados estruturantes do direito público contemporâneo, cuja observância é condição de validade de qualquer manifestação de poder estatal, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹³. Assim, não há sentido em conferir interpretação conforme à Constituição para que se imponha ao Ministério Público a observância de princípios que já o vinculam de forma objetiva, como se a atuação de seus membros fosse originariamente desproporcional, demandando “freios” adicionais.

A proporcionalidade, enquanto parâmetro de aferição da adequação, necessidade e justa medida (proporcionalidade em sentido estrito) dos atos administrativos, se insere no cerne do exercício do poder de requisição. Qualquer abuso, excesso ou desvio deverá ser submetido ao crivo do Poder Judiciário no caso concreto. Cria-se, em prevalecendo a sistemática proposta no voto do Relator, um sistema que submete o ato requisitório proveniente do Ministério Público a um duplo controle de proporcionalidade: primeiramente da entidade Administração Pública destinatária, que poderá decidir pelo não cumprimento caso entenda desarrazoado; em segundo momento, pelo Judiciário, como ocorre com os atos administrativos em geral. Assim, impõem-se filtros desnecessários e injustificados à atuação do MP, comprometendo sua autonomia funcional e a

¹³ ADI 6466, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 03/07/2023; ADI 6421-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 21/05/2020; ADI 5592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.02.2019; RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016.

efetividade de suas funções constitucionais, notadamente na tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

Desse modo, tem-se que a interpretação conforme sugerida pelo relator ao exercício do poder requisitório é injustificada, pois ignora que o próprio ordenamento jurídico já provê mecanismos suficientes para controle da proporcionalidade dos atos ministeriais. Transformar a requisição em mero pedido, sujeito à conveniência do requisitado, enfraquece o Ministério Público e subverte o papel institucional que lhe foi conferido pela Constituição de 1988. Se não há fundamentos para restringi-lo, sobram argumentos constitucionais para mantê-lo hígido.

5. Conclusão.

Diante do exposto, este Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG se manifesta pela improcedência da ADI n. 5.982, acaso conhecida.

Brasília, 14 de abril de 2025.

Romão Ávila Milhan Junior

Procurador-Geral de Justiça do Mato Grosso do Sul
Presidente Adjunto do GNP

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios
Presidente do CNPG e do GNP
