

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.982 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DA BAHIA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO PARÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO PIAUÍ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO</b>

**ADI 5982 / DF**

	GRANDE DO NORTE
<b>AM. CURIAE.</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>AM. CURIAE.</b>	: ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>AM. CURIAE.</b>	: ESTADO DO TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>AM. CURIAE.</b>	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE TOCANTINS

### **VOTO - VISTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, pela qual são impugnados os incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar 75/1993 – diploma que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União. Eis o teor dos dispositivos sob invecção:

“Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

III – requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;”

O autor recobra o conteúdo do inc. VI do art. 129 da Constituição Federal, que reza uma função institucional do Ministério Público, aquela de *“expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”*. Ao comparar tal dispositivo constitucional com o teor do art. 8º, II e III da LC 75/1993, o peticionante cogita que a norma infraconstitucional teria laborado em excesso:

“Inferre-se do exposto que a Constituição Federal restringiu as requisições do Ministério Público somente às hipóteses de informações e documentos para a instrução dos seus procedimentos administrativos, enquanto que a legislação infraconstitucional acrescentou ao rol constitucional mais hipóteses de requisição: **exames e perícias, além de serviços temporários de servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas.**

(...)

Ocorre que, ao criar um regime jurídico mais severo para as requisições, não poderia a legislação infraconstitucional inovar nas hipóteses de requisição além das dispostas no texto constitucional.” (eDOC 1, fl. 4)

O alegado excesso da norma infraconstitucional é ilustrado com situação de fato descrita na exordial: o órgão de proteção ambiental do Estado de Santa Catarina vivia às voltas com requisições oriundas do Ministério Público Federal para a produção de laudos e perícias (tudo isso sob a ameaça de responsabilização, na hipótese de não atendimento pela entidade estadual). Situação que – na ótica do peticionante – vulnera o art. 129, inciso VI, da Constituição: *“o Ministério Público pode requisitar documentos e informações relativas ao passado e não providências para o futuro”*, de modo que as perícias mencionadas no inciso II do art. 8º da LC 75/1993

## ADI 5982 / DF

são aquelas já realizadas, e portanto reduzidas, documentalmente, a escrito. Jamais autorizaria a produção de ordem para se levar a efeito perícias, ainda mais porque, no caso em que o receptor da ordem é a administração pública direta ou indireta de ente subnacional, ter-se-ia claro descumprimento do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88). À mesma conclusão chega o autor quanto à requisição de serviços temporários de servidores de outros quadros, previsto no inciso III do art. 8º, da LC 75/93.

Sob a ótica formal, o autor cogita inconstitucionalidade no inciso III do art. 8º. A cessão obrigatória de servidor para realizar serviços temporários ao Ministério Público da União versaria tema próprio ao regime jurídico único dos servidores. Assim, os órgãos e entidades subnacionais apenas poderiam desempenhar a competência em comento se lei de iniciativa do respeito Chefe do Poder Executivo assim dispusesse (art. 61, § 1º, II, “c” c/c art. 25, CF/88). Não seria esse o caso da LC 75/1993, na visão do autor, que supostamente seria “*de origem do Poder Legislativo*” (eDOC 1, fl. 9). Ademais, o desrespeito à autonomia dos Estados-membros também vulneraria o princípio federativo (art. 1º e art. 25, CF/88).

Há pedido cautelar, que entretanto não foi apreciado pelo Relator originário, Ministro Celso de Mello, que adotou o rito previsto no art. 12, da Lei n. 9.868/99 (eDOC 7).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa e inadequação da via eleita. De acordo com o referido órgão: “*na espécie, a pretexto de impugnar a validade, in abstracto, de dispositivos da Lei Orgânica do Ministério Público da União, o autor busca, na verdade, obter tutela contra supostos excessos cometidos pelo Parquet Federal na utilização do instrumento da requisição*” (eDOC 21, fl. 5). Caso superada a preliminar, requer, no mérito, a improcedência do pedido, forte no fundamento de que “*a ausência de autorização constitucional expressa ao membro do Ministério Público para requisitar exames, perícias e serviços da Administração Pública não equivale à existência de vedação*”

## ADI 5982 / DF

*implícita à adoção de tais providências”* (eDOC 21, fl. 11). Alega, também, que o Autor busca criar uma nova hipótese de reserva jurisdicional, ao condicionar a requisição de serviços à prévia manifestação do Poder Judiciário (fl. 12). Aduz que descabe falar de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ao instante em que sublinha que o diploma sob investiva tem por origem iniciativa mensagem do então Procurador-Geral da República Sepúlveda Pertence (fl. 17).

Na mesma linha trilhada pela Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da República opinou pela inadequação da via eleita, a importar na ausência de interesse de agir e no não-conhecimento da ação: seria incompatível com a fiscalização abstrata de inconstitucionalidade a avaliação de situação concreta e individual no uso da requisição ministerial (eDOC 24).

É o que cumpre recuperar das peças que instruem os autos.

Iniciado o julgamento da ação, o eminente relator, Ministro Nunes Marques, apresentou voto no sentido da parcial procedência da demanda *“para conferir interpretação conforme aos dispositivos impugnados, de modo que o inciso II, art. 8º, Lei Complementar federal n. 75, de 20 de maio de 1993, seja interpretado de modo harmônico e integrado ao texto constitucional, a fim de que, na medida em que o Ministério Público Federal já conta com sistema próprio de assessoramento (SPPEA) e conta com o apoio de outros órgãos federais (INCRA, IBAMA, etc.), “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.*

## ADI 5982 / DF

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”.

Logo após, o Ministro Alexandre de Moraes inaugurou divergência apresentando voto no sentido da improcedência da demanda.

Ato contínuo, pedi vista dos autos para analisar detidamente a controvérsia. **Passo ao voto.**

### I - PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

Antes de ingressar no exame de mérito da presente ação, analiso as preliminares de ilegitimidade ativa e de inadequação da via eleita suscitadas pela AGU e pela PGR.

No que se refere à **ilegitimidade ativa do Governador do Estado de Santa Catarina**, aduz a AGU que o chefe do Poder Executivo não deteria legitimidade universal, razão pela qual necessitaria demonstrar pertinência temática entre o conteúdo da norma impugnada e os interesses do referido Estado-Membro.

No que se refere a esse requisito, a discussão remonta aos primeiros anos de promulgação da Constituição de 1988. Desde os debates da Constituinte, os membros da Corte já alertavam para a alta carga de trabalho que seria enfrentada pelo Tribunal. Justamente por isso, a Corte adotou postura de cautela e restrição judicial no exercício de suas competências, em especial no que se refere à admissão de ações diretas de inconstitucionalidade pelo novo e ampliado rol de legitimados previsto no art. 103 da CF/88, tendo estabelecido pressupostos e condições processuais para a admissão dessas ações (HORBACH, Beatriz Bastide. **A gradual supressão da exigência da pertinência temática em controle abstrato**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev->

## ADI 5982 / DF

16/observatorio-constitucional-supressao-exigencia-pertinencia-tematica-control-abstrato/>).

No que se refere aos Governadores de Estado (art. 103, V, da CF/88), a Corte possui jurisprudência consolidada no sentido que “*Em se tratando de impugnação a diploma normativo a envolver outras unidades da Federação, o governador há de demonstrar a pertinência temática, ou seja, a repercussão do ato considerados os interesses do estado.*” (ADI 2.747, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16.5.2007).

Tenho seguido a jurisprudência do Tribunal no que se refere a essa exigência, embora não sem críticas. Nesse sentido, já tive a oportunidade de defender, no âmbito acadêmico, que:

**“A relação de pertinência envolve inequívoca restrição ao direito de propositura, que, tratando-se de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. A relação de pertinência assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação — análoga, talvez, ao interesse de agir do processo civil —, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do sistema de fiscalização abstrata de normas.”** (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.593/1.594).

No julgamento do Agravo Regimental na ADI 3.961/DF, em 7.2.2019, propus ao Tribunal inclusive a supressão dessa exigência, por considerar que a legitimidade prevista no art. 103 da CF/88 deveria ser ampla e geral, superando-se essa perspectiva defensiva surgida e consolidada após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, ainda que se considere o entendimento consolidado da jurisprudência do STF, há inegável relação de pertinência temática entre as normas impugnadas e os interesses do Estado-Membro, em

## ADI 5982 / DF

especial a partir da interpretação que as normas constantes do art. 8º, II e III, da LC 75/93, vêm recebendo por parte de membros do Ministério Público da União.

Os exemplos mencionados pelo requerente demonstram a possível afetação de serviços públicos, a usurpação de competências administrativas e um significativo grau de interferência do Ministério Público sobre o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, o que decorre da interpretação e aplicação das normas questionadas sobre os interesses do estados-membros.

É importante pontuar que se trata de uma consequência genérica que decorre de determinada interpretação das normas impugnadas, possivelmente contrária à Constituição, que afeta, de forma específica, o interesse do Estado-Membro.

Além da específica questão envolvendo o estado de Santa Catarina, observa-se dos autos que houve a apresentação de pedido de ingresso como *amicus curiae* por parte do **Estado de São Paulo** (eDOC 26), que também alega a excessiva interferência do Ministério Público nos serviços públicos estaduais, com base nas mesmas normas impugnadas nesta ação.

Destarte, entendo que restou demonstrada a existência de relevante questão constitucional que decorre da interpretação e aplicação das normas previstas pelo art. 8º, II e III, da LC 75/93, o que afasta a alegação de proteção a interesses meramente subjetivos suscitada na preliminar de **inadequação da ação** (eDOC 9, p. 9 e ss).

Anote-se que a apresentação de questões fáticas não constitui situação estranha ao controle abstrato de constitucionalidade, sendo, na verdade, uma exigência da “*comunicação entre a norma e o fato*” (MARENHOLZ, Erns Gottfried. *Verfassungsinterpretation aus praktischer Sicht*, in **Verfassungsrecht zwischen Wissenschaft un Richter**kuns: homenagem aos 70 anos de Konrad Hesse, p. 54) que constitui condição da própria interpretação constitucional (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito**

## ADI 5982 / DF

**Constitucional**. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1.400).

No âmbito do direito constitucional alemão, há relevante corrente que defende a aplicação do método tópico como o mais adequado para lidar com o problema da interpretação constitucional. Nessa perspectiva, Böckenforde defende a idoneidade da tópica e do pensamento problemático como método necessário para a abertura estrutural da interpretação da Constituição, de forma a densificar suas normas e atribuir continuidade a seus textos, que são comumente amplos e indeterminados (MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial**. Revista Jurídica Virtual. N. 8. Jan-2000, p. 1).

A conhecida teoria de Peter Häberle sobre a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição parece admitir o mesmo tipo de raciocínio, ao valorizar a inclusão participativa e os diferentes pontos de vista, as mais variadas experiências, como elemento estruturante desse método de interpretação que busca conciliar “Constituição e realidade constitucional” (MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial**. Revista Jurídica Virtual. N. 8. Jan-2000, p. 1).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Castanheira Neves escreve que *“a norma-texto será apenas um – um elemento necessário, mas insuficiente – para a concreta realização jurídica, já que essa realização exigirá, para além daquela norma e em função agora do caso concreto (do problema jurídico do caso concreto), que se elabore já a normativa ‘concretização’, já a específica ‘norma de decisão’”* (MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial**. Revista Jurídica Virtual. N. 8. Jan-2000).

Portanto, conluo que a referência a situações fáticas concretas não é capaz de desnaturar a pretensão de inconstitucionalidade objetiva delimitada na presente ação, que impugna a compatibilidade de regras

gerais relativas aos poderes de requisição do Ministério Público com princípios e normas constitucionais fundamentais.

Por esses motivos, rejeito as questões preliminares suscitadas.

## **II - MÉRITO**

Ao adentrar no exame de mérito, observo que a impugnação apresentada pela requerente trata do **poder de requisição de serviços, atividades (perícias, exames, laudos) e funcionários públicos** por parte do Ministério Público da União.

Nessa linha, trata-se de impugnação que se volta sobre parte do poder requisitório do *Parquet*, que inclui, ainda, a requisição de informações e documentos já existentes nas repartições públicas, os quais, reiterar-se, não são objeto da presente ação.

É possível notar, desde já, que a requisição de atividades e servidores públicos possui um maior grau de intervenção sobre a rotina e as competências da Administração Pública, razão pela qual é submetida a regime jurídico específico.

Além disso, tais poderes requisitórios podem ser analisados de acordo com diversas dimensões constitucionais, dentre as quais podemos destacar: a) a dimensão das alegações de **inconstitucionalidade formal**; b) a dimensão **material ou institucional** dos poderes requisitórios atribuídos aos membros do Ministério Público da União; c) a possível violação ao princípio da **separação de poderes e ao pacto federativo**.

Passo a apreciar essas questões nos tópicos a seguir.

### **II.1 – Ausência de inconstitucionalidade formal**

O requerente aduz a existência de inconstitucionalidade formal nas normas impugnadas, uma vez que a Lei Complementar 75/1993 teria disposto sobre o regime jurídico dos servidores públicos estaduais,

## ADI 5982 / DF

matéria que seria privativa do chefe do Poder Executivo local, mediante aplicação por simetria da norma prevista pelo art. 61, §1º, II, “c”, da CF/88, nos termos do art. 25 do mesmo diploma normativo (eDOC 1, p. 9).

A análise dessa questão passa por uma prévia compreensão do conceito de regime jurídico. No que se refere a esse tema, José dos Santos Carvalho Filho defende que:

“Regime jurídico, como se sabe, é o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica [...] Do regime jurídico se originam diversos direitos e deveres para os servidores [...] constitui competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, “c”, da CF, a iniciativa de leis que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos, **inclusive provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**. Frequentemente, porém, as Casas Legislativas usurpam esse poder de iniciativa reservado ao Chefe do Executivo, quer através de leis (com veto do Executivo), quer através de Constituições estaduais, regulando inúmeros aspectos próprios do regime estatutário, **como aposentadoria, remuneração, vantagens pecuniárias etc., o que tem ad ensejo a várias decisões dos Tribunais Superiores que, acertadamente, declaram a inconstitucionalidade, direta ou incidentalmente, de tais atos por ofensa ao aludido mandamento** (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. Atlas: São Paulo, 2012. p. 592-594).

Da mesma maneira, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República esclarece, em trecho transcrito nas informações apresentadas nestes autos, que:

“Em relação à alegada existência de vício de iniciativa,

## ADI 5982 / DF

ressalte-se que a LC nº 75/93 não é norma que trata dos servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria” (eDOC 9, p. 13).

Destarte, entendo que o referido argumento não merece prosperar, uma vez que as normas questionadas não tratam do regime jurídico de servidores do Poder Executivo, da forma de provimento de cargos, da estabilidade, aposentadoria ou demais temas afetos, mas sim do instituto administrativo da **requisição de serviços públicos e de funcionários da Administração Pública**.

Além disso, tal como demonstrado pela Advocacia-Geral da União, a Lei Complementar nº 75/93 foi apresentada por iniciativa do Procurador-Geral da República, em conformidade com a regra prevista pelo art. 128, §5º, da CF/88, de seguinte teor:

“Art. 128. [...]

**§5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público [...]**”

Desta feita, é possível concluir que as normas impugnadas tratam diretamente de questões alusivas à organização e aos poderes atribuídos aos membros do Ministério Público da União, ou seja, de matéria estranha ao regime jurídico de servidores do Poder Executivo.

Em assim sendo, rejeito a alegação de inconstitucionalidade formal, sem prejuízo da análise do impacto que a aplicação de tais regras possa ocasionar no âmbito da organização dos serviços públicos, o que será analisado mais à frente.

## II.2 – Dimensão material ou institucional dos poderes requisitórios dos membros do Ministério Público da União

O requerente aduz a inconstitucionalidade material dos poderes requisitórios do Ministério Público da União, tendo em vista que a Constituição Federal teria restringido, em seu art. 129, III e VI, as hipóteses de requisições a informações e documentos já existentes no âmbito da Administração Pública, enquanto que a legislação infraconstitucional acrescentou a esse rol as situações de exames, perícias e serviços temporários, inclusive dos servidores e materiais necessários à realização de atividades específicas (eDOC 1, p. 4).

Em relação a essa questão, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade, uma vez que as normas constitucionais indicadas tratam do núcleo mínimo ou essencial de atribuições conferidas ao *Parquet*, com a possibilidade de complementação desse poder-dever pela legislação infraconstitucional, tal como se observa da parte final do art. 129, VI, da CF/88, ao prever a atribuição dos membros do Ministério Público de “*expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva*”.

Trata-se, portanto, de claro exemplo de norma declaratória de princípios institutivos e organizatórios, de acordo com a tradicional classificação de José Afonso da Silva, o que não impede a complementação ou densificação dessas normas gerais por parte do Legislador.

Nessa linha, destaco o seguinte trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União, ao enfrentar a questão da complementação da norma constante do art. 129, VI, da CF/88 pela legislação infraconstitucional (eDOC 9, p. 12 e ss):

“o artigo 129, inciso VI, da CF/88 (apontado pelo requerente como parâmetro de constitucionalidade) trata de

específica função institucional do Ministério Público, apresentando, portanto, núcleo mínimo de atribuições e conferindo expressamente à lei complementar a disciplina minudente de sua execução. [...]

A leitura do *caput* do dispositivo transcrito revela que se trata de espécie de '*norma declaratória de princípios institutivos e organizatórios*', na tradicional classificação do professor José Afonso da Silva quanto à aplicabilidade das normas constitucionais, que define '*a estrutura e as funções de determinados órgãos e instituições, cuja formatação definitiva, contudo, se encontra na dependência do legislador ordinário*'.

Dessa maneira, em absoluto acatamento à reserva constitucional de lei complementar, o legislador tratou de regulamentar o dispositivo transcrito e conferir-lhe aplicabilidade. [...]

Nesse sentido, a afirmação de que a previsão em lei de direito ou obrigação não disciplinado no texto constitucional resultaria em inexorável inconstitucionalidade implicaria, primeiro, completo esvaziamento do conteúdo de lei, que seria fatalmente inconstitucional caso não se limitasse à repetição do texto constitucional e, além disso, na conseqüente necessidade de promulgação de emenda constitucional para disciplinar todo e qualquer direito ou obrigação, o que não se pode admitir."

Contudo, diversa é a conclusão a que se chega em relação à alegação de interpretação das regras relativas ao **poder de requisição** do Ministério Público da União que extrapolam os limites constitucionais desse instituto.

No que se refere a esse tema, é importante assentar que o art. 5º, XXV, da CF/88, estabelece a requisição coercitiva da propriedade e dos serviços de particulares **nas hipóteses de iminente perigo público**, assegurada indenização ulterior, se houver dano:

“Art. 5º [...]

**XXV - no caso de iminente perigo público**, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;”

Em termos de competência legislativa, o art. 22, III, prevê que compete privativamente à União legislar sobre “*requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra*”, o que foi implementado, no âmbito federal, através do Decreto-Lei n. 4.812/1942, bem como através de outras leis federais especiais: a Lei 9.007/95 (requisição para o desempenho de atividades vinculadas à Presidência da República); a Lei 8.682/93 (requisição para o desempenho de atividades na Advocacia-Geral da União); a Lei 6.999/82 (requisição da Justiça Eleitoral); a Lei 9.020/95 (requisição para a Defensoria Pública da União), bem como as normas constantes do art. 8, II e III, da LC 75/93, que foram impugnadas nesta ação.

É importante pontuar que a requisição constitui **ato administrativo autoexecutável e irrecusável**, o que não significa que se trate de poder-dever dotado de discricionariedade.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho defende que:

“O administrador público não é livre para requisitar bens e serviços. Par que possa fazê-lo, é necessário que esteja presente situação de *perigo público iminente*, vale dizer, aquele perigo que não somente coloque em risco a coletividade, como também que esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. Atlas: São Paulo, 2012. p. 782).

## ADI 5982 / DF

Também cumpre acentuar que a legislação infraconstitucional possibilita a requisição de atividades específicas e do exercício temporário de servidores públicos lotados em outros órgãos da Administração, **o que não é extensível à transferência definitiva da propriedade de bens públicos, tal como assentei no julgamento da ADI 6.362/DF, com amparo na jurisprudência do STF e no magistério da doutrina mais avalizada sobre esse tema.**

Ainda assim, deve-se dizer que tais requisições de atividades administrativas e de servidores públicos, nos termos em que delimitados pelas leis acima descritas – e tal como previsto pelo art. 8º, II e III da LC 75/1993 – também se encontram pautadas pela imperiosa necessidade do serviço público e pelo perigo que o não desempenho dessas funções possa ocasionar ao bem comum, não se tratando de ato meramente discricionário, conforme mencionado.

A análise contextual das regras que estabeleceram a requisição de atividades e funcionários públicos evidencia claramente a **imprescindibilidade** dessa medida para a estruturação e o funcionamento dos órgãos dotados dessa prerrogativa, **bem como a excepcionalidade e temporariedade da medida.**

Não é por outro motivo que se percebe uma tendência do legislador em atribuir o poder de requisição de atividades e funcionários públicos a órgãos que foram fortalecidos pela Constituição de 1988, mas que não eram dotados do adequado aparato para o desempenho de suas funções, como a Defensoria Pública, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público da União.

Ao destacar essas características temporárias e precárias dessas requisições, Hugo Nigro Mazzilli escreve que:

“O Ministério Público poderá requisitar diversas providências de várias autoridades e organismos — e a Lei Complementar n. 75/93 aumentou extraordinariamente seus poderes nesse campo (arts. 7º e 8º). **Permite-se a requisição de**

**diligências investigatórias; de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e produzir provas (art. 7º, II).**

**Permite-se no inc. III do art. 8º até mesmo a requisição de serviços temporários e de meios materiais da administração.**

Trata-se de uma particularidade, pois o art. 266 da mesma Lei também disciplinava dita requisição de servidores da administração federal, direta ou indireta, mas o presidente da República vetou-o, por entender que tal requisição seria privativa do Poder Executivo. Entretanto, esqueceu-se de vetar o art. 8º, III, que permite a mesma coisa e até é mais abrangente.

Esse poder de requisição de servidores, portanto, é norma vigente. Não é válido o argumento do veto. O Poder Judiciário, por exemplo, pode efetuar requisições temporárias semelhantes às que foram previstas na Lei Complementar em exame. **Não se vê impossibilidade de que a requisição ministerial ocorra, não como forma de rotina nem como justificativa para que o Ministério Público da União deixe de criar e manter sua própria estrutura, seus próprios servidores e seus próprios serviços – ele precisa deter estrutura administrativa própria. Entretanto, em casos excepcionais e temporários, como tem ocorrido, por exemplo, com os serviços da Justiça Eleitoral, pode haver a necessidade emergencial e específica de efetuar dita requisição.** (MAZZILI, Hugo Nigro. *As Atribuições do Ministério Público na Lei Complementar Federal N. 75, de 20 de maio de 1993*. Revista da PGR, 3/18; Rev. Dos Tribunais, 696/444. Disponível em: <mazzilli.com.br/pages/artigos/atrib\_mp\_lc75.pdf>).

Portanto, a requisição de atividades e servidores públicos por parte do MPU foi certamente relevante para o exercício das atividades de seus membros no contexto subsequente à promulgação da LC 75/93.

Contudo, o nítido processo de reforço institucional e estrutural pelo qual passou o Ministério Público da União nos últimos anos aponta para uma indispensável diminuição no uso desse instrumento, que deve ser relegado às hipóteses subsidiárias e excepcionais em que as atividades ou serviços requisitados não possam ser exercidos pelos servidores integrantes dos quadros de apoio do *Parquet*, sob pena de inconstitucionalidade circunstancial na aplicação dessas regras legais.

Não me olvido, por óbvio, que semelhante processo de reforço institucional não foi necessariamente observado, em mesma magnitude, no âmbito dos ministérios públicos das demais unidades da federação. Justamente por isso, como encaminhamento que ora submeto ao próprio relator e aos eminentes pares, entendo que deve ser determinado ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que promova, com recursos oriundos dos orçamentos dos ministérios públicos de todos os entes da federação, a estruturação de núcleo especializado, a nível nacional, destinado a atender essa necessidade dos mais variados órgãos do ministério público.

Ainda assim, penso que a **excepcionalidade** e a **subsidiariedade** devem necessariamente nortear eventual requisição de atividades e servidores públicos com base no art. 8º, II e III, da LC 75/93, sob pena de caracterização da inconstitucionalidade suscitada pelo requerente nestes autos. Registre-se que a adequada compreensão da **excepcionalidade, temporariedade e impessoalidade** das requisições também é ressaltada na Nota Técnica Consolidada nº 2/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP e na Nota Técnica nº 488/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, que trata da hipótese de solicitação cogente de servidores públicos no âmbito do Poder Executivo Federal.

De fato, consta desse documento que:

“diante das balizas fixadas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1571/2008, **a requisição deve atender aos critérios da excepcionalidade e da**

**temporiedade, razão pela qual em sua autorização precisa constar período certo e previamente determinado. Além disso, visando resguardar os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, o órgão ou entidade que recebeu o pedido de requisição não está obrigado a disponibilizar servidor nominalmente identificado, ficando sob sua responsabilidade a escolha, entre aqueles que detenham as qualidades técnicas necessárias para desempenhar as atividades pretendidas pelo requisitante” (in: QUEIROZ, Emyly Melo. *Cessão, Requisição e Movimentação da Força de Trabalho no Âmbito da Administração Pública Federal*. Belo Horizonte: Ed. Dialética, 2021. p. 63-64).**

A impessoalidade na requisição de servidores públicos também encontra previsão no art. 9º, §2º, do Decreto 10.835/2021, ao estabelecer que *“a requisição não será nominal e o órgão ou a entidade requisitada poderá indicar o agente público de acordo com as atribuições a serem exercidas no órgão ou na entidade requisitante”*.

Outrossim, cumpre anotar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmada a partir do Acórdão TCU 199/2011 prevê a **excepcional possibilidade de recusa ao atendimento às requisições** do Ministério Público da União, tendo em vista a hipótese de apresentação de justificativa plausível, o que decorre da própria interpretação da norma constante do art. 8º, §3º, da LC 75/93 (*“A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa”*).

Com efeito, entendo que tais requisitos e condicionantes da requisição de atividades e servidores públicos devem ser estendidos às regras previstas para o Ministério Público da União, **em especial por revelarem uma interpretação desse instituto que se mostra absolutamente consentânea com sua feição e característica constitucional.**

## ADI 5982 / DF

Nessa linha, compreendo que a incorporação dessa compreensão constitucional das regras de requisição de atividades e servidores públicos, promovida por órgãos e Tribunais administrativos, constitui importante exemplo do constitucionalismo democrático e da interpretação aberta da Constituição que valoriza a visão e a participação de outros agentes públicos e privados, para além do Poder Judiciário, na definição do sentido e alcance das normas constitucionais.

Ressalte-se que, para além das características da **excepcionalidade**, **temporiedade** e **impessoalidade** que são ínsitas à natureza constitucional da requisição de serviços e funcionários públicos, a prática desses atos deve observar as demais disposições constitucionais aplicáveis à espécie, como o princípio da **legalidade** (art. 5º, *caput* e inciso II c/c art. 37, *caput*, da CF/88), que impede a solicitação de providência não estabelecida em lei e impõe a **motivação** da requisição ministerial de acordo com os requisitos normativos acima previstas, o princípio do **devido processo legal** (art. 5º, LIV, da CF/88), que obsta a solicitação de serviço ou de ato administrativo sem a observância do procedimento legalmente estabelecido, o princípio da **publicidade** (art. 37, *caput*, da CF/88), que afasta requisições clandestinas, não publicizáveis ou infensas a controle, bem como o princípio da **proporcionalidade**, que demanda a demonstração da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito das requisições de atividades e servidores públicos por parte dos membros do Ministério Público da União.

Sob essa perspectiva, entendo ser uma interpretação **inconstitucional** das normas previstas pelo art. 8º, II e III da LC , por exemplo, a **requisição para o desfazimento de obra** trazida a lume pelo requerente (eDOC 3, p. 1), uma vez que a natureza **autoexecutável e irrecusável** dessa representação é incompatível com a observância do devido processo legal que é constitucionalmente exigível para a imposição da penalidade administrativa de **demolição de obra** (art. 5º, LIV, da CF/88, c/c art. 72, VIII, da Lei 9.605/98 e art. 70, §4º, da Lei 9.605/98 - *“As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio,*

## ADI 5982 / DF

*assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei”).*

Destarte, entendo que as normas previstas pelo art. 8º, II e III da LC 75/1993, no ponto em que estabelecem a possibilidade de requisição ministerial de serviços e funcionários públicos, devem ser interpretadas e aplicadas a partir de uma **filtragem constitucional** que estabeleça a observância aos requisitos da **temporiedade, impessoalidade, legalidade e motivação, com a observância aos princípios do devido processo legal, da publicidade, da proporcionalidade de tais atos e, sobretudo, da excepcionalidade/subsidiariedade.**

### **II.3 – Violação ao princípio da separação de poderes e ao pacto federativo**

Os requerentes também alegam que o uso desmedido das requisições de atividades e servidores públicos por parte do Ministério Público da União viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88) e desequilibra o pacto federativo (art. 1º da CF/88), tendo em vista a excessiva interferência em políticas públicas e na prestação dos serviços públicos atribuídos à Administração Pública, bem como em face da indevida usurpação das competências dos Estados-membros por parte de órgão da União.

Em relação à separação dos poderes, é importante acentuar, em primeiro lugar, que se trata de uma fórmula universal que encontra raízes até mesmo na antiguidade, com importantes variações no decorrer do tempo sob a influência de correntes que propunham desde o equilíbrio entre as funções do governo, passando pelo controle dos arbítrios do Estado e pela teoria dos freios e contrapesos, até chegar ao complexo de teorias constitucionais que formam a base dos modernos sistemas políticos ocidentais, fortemente calcados na concepção de um Estado administrativo e regulador (VILE, M. C. J. **Constitutionalism and Separation of Powers**. 2ª ed. Oxford University Press, 1998, p. 3).

## ADI 5982 / DF

Ao destacar o caráter relativo e contextual desse princípio, que deve ser compreendido a partir da análise de determinada ordem jurídico-constitucional e de sua realidade, ressaltei, durante o julgamento da **ADPF 388/DF**, que:

“a separação de Poderes não corresponde a uma fórmula abstrata e imutável que se aplique de modo indistinto a todo e qualquer sistema jurídico ao longo dos séculos. Isso não significa, no entanto, que deixe de ser um princípio que informe, à luz dos postulados básicos do Estado Democrático de Direito, a construção institucional adotada pelo Povo ao desenhar a ambiência de atuação funcional das instituições estatais por si criadas e legitimadas.”

Ao tratar desse tema em Portugal, o professor Nuno Piçarra destaca a importância da noção da separação de poderes enquanto *“independência ou imunidade de um órgão estadual, quanto ao(s) seu(s) titular(es) ou quanto aos seus actos, perante a acção ou interferência de outro”* (PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional**. Coimbra Editora, 1989, p. 12).

O referido autor aduz, ainda, que a distinção material das funções estatais e a separação orgânico-pessoal nela fundada se pautam não só por preocupações de ordem jurídico-dogmática, mas também – ou, sobretudo – por preocupações garantistas: pretende-se que nenhum desses órgãos chegue a controlar, por si só, a totalidade do poder do Estado; e que a entrega de cada uma das frações em que o poder político seja dividido a diversos órgãos venha a fazer com que cada um constitua perante o outro um freio e simultaneamente um contrapeso, prevenindo-se, assim, a concentração e o abuso de poder, em favor da liberdade individual (PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional**. Coimbra Editora, 1989, p. 13).

Por sua vez, Maurice John Crawley Vile apresenta importante relato

em que reconstrói a evolução desse princípio desde a sua função primordial de evitar abusos por parte do Estado até as exigências atuais de coordenação e eficácia entre as instituições.

Para o autor:

**“A tradicional teoria da separação dos poderes buscou dividir as funções do governo entre três poderes e manter os agentes desses três poderes separados. A evidente inabilidade desse arranjo para controlar os abusos por parte do governo levou a uma modificação através da introdução da teoria dos freios e contrapesos que decorreu das Constituições Britânicas equilibradas do século dezoito. Embora essa estrutura institucional tenha sido explicitamente corporificada na Constituição dos Estados Unidos, os valores que eles buscam salvaguardar, democracia, eficiência e justiça, foram tão importantes na Grã-Bretanha dos séculos dezanove e vinte, e a estrutura institucional do governo Britânico demonstrou, e ainda demonstra, a influência desses valores, particularmente na forma de processos específicos caracterizados pelas operações entre os diferentes poderes do governo. [...] O desenvolvimento dos partidos políticos durante o século vinte, que ameaçou o nível de separação real das funções e dos poderes do governo, não foi um ataque contra os valores históricos que eles representam [...] mas sim uma resposta à introdução de um quarto valor, a justiça social, que parece demandar novas estruturais e uma nova ênfase na coordenação da engenharia do governos, ao invés da ênfase inicial no controle” (VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2ª ed. Oxford University Press, 1998, p. 405-406)**

Portanto, é possível vislumbrar na separação de poderes não só uma garantia contra arbítrios ou abusos estatais que decorrem do poder

totalitário ou de sua concentração, mas também preocupações pragmáticas e operacionais com o eficiente desempenho das funções estatais por cada uma das instituições integrantes do poder público.

Destaque-se que essa dupla função de proteção contra os arbítrios estatais e de garantia de eficiência na prestação dos serviços públicos também se encontra presente no âmago do princípio federativo que distribui as funções do Estado em diferentes níveis.

Sob essa perspectiva, tenho ressaltado, em diversas oportunidades, a necessidade de vislumbrarmos um modelo de Estado e de federalismo cooperativo e concertado para o adequado atendimento ao interesse público da sociedade, como um todo.

**Diante dessas premissas, concluo que a requisição de atividades e de servidores públicos por parte do Ministério Público da União de forma rotineira, sem a observância aos critérios delineados no item anterior deste voto, também configura violação ao princípio da separação dos poderes e ao pacto federativo (arts. 2º e 1º da CF/88, respectivamente), na medida em que interfere de forma indevida na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos por parte dos entes federados.**

Em assim sendo, concluo que a interpretação pela aplicação irrestrita dos poderes requisitórios previstos pelo art. 8º, II e III, da LC 75/93, desvinculada dos parâmetros constitucionais da excepcionalidade, temporariedade, motivação e proporcionalidade, dentre outros, constitui situação de inconstitucionalidade que deve ser rechaçada por esta Corte.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela parcial procedência desta ação para dar interpretação conforme ao art. 8º, II e III, da LC 75/93, e fixar que:

- i) a requisição de atividades (perícias, exames, laudos) e

servidores públicos por parte do Ministério Público da União, com base no art. 8º, II e III, da LC 75/93, deve observar os critérios da **excepcionalidade, temporariedade, impessoalidade, motivação e legalidade**, com observância aos princípios do **devido processo legal** e da **proporcionalidade**, sob pena de inconstitucionalidade;

ii) o poder público poderá recusar requisições de atividades e servidores públicos quando demonstrar, mediante decisão fundamentada, a impossibilidade de atendimento à demanda sem prejuízo da prestação dos seus próprios serviços ou nos caso em que não forem observados os critérios indicados no “item i”;

iii) a requisição rotineira de atividades ou servidores públicos pelo Ministério Público da União, em desacordo com os itens “i” e “ii”, é inconstitucional por violação ao princípio da separação dos poderes e/ou do pacto federativo.

Como se vê, estou, em linhas gerais, acompanhando o eminente relator, a quem mais uma vez cumprimento pela judiciosa análise do caso, embora proponha encaminhamento ligeiramente distinto, que ora submeto ao próprio relator e aos eminentes pares.

O essencial, em minha visão, é enfatizar aquilo que fiz constar no item (i) da minha proposta, no sentido de que a requisição de atividades pelo Ministério Público da União deve observar os princípios da administração pública e, **sobretudo, os critérios da excepcionalidade e da subsidiariedade**.

Proponho, igualmente, que esta Corte emita determinação para que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) coordene a implementação, estruturação e administração, **com recursos oriundos**

dos orçamentos dos ministérios públicos de todos os entes da federação, de núcleo especializado, a nível nacional, destinado a realizar perícias, vistorias e produzir insumos técnicos de natureza variada porventura necessários ao exercício das atividades dos diversos órgãos do Ministério Público da União, do Distrito Federal e Territórios e dos Estados, quando tais órgãos não tenham a capacidade de produzir estes insumos por conta própria.

Com essas breves achegas, que ora submeto aos eminentes pares, acompanho o relator.

É como voto.