



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AJCONST/PGR N. 1102770/2024**

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal:

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição; no art. 6º, III, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei n. 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os arts. 2º e 3º, este no ponto em que eleva o requisito de escolaridade exigido para ingresso nos cargos de Técnico do MPU e de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público de nível médio para superior, da Lei n. 14.591, de 25.5.2023. A lei “*dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em*

AMO

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016”.*<sup>1</sup>

## I. Objeto da ação

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

**Lei n. 14.591/2023**

**Art. 2º Os cargos de Analista e de Técnico do Ministério Público da União, ambos do quadro de pessoal efetivo do Ministério Público da União, são essenciais à atividade jurisdicional.**

**Art. 3º A Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:**

**“Art. 2º (...)**

**II – Técnico do Ministério Público da União, de nível superior”.**

**“Art. 7º (...)**

**II – para o cargo de Técnico, diploma de conclusão de curso superior, em nível de graduação, observada a disposição do parágrafo único do art. 3º desta Lei”.**

**(...)**

**“Art. 29. (...)**

**§ 1º (...)**

**II – Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público, de nível superior.”**

Os dispositivos vulneram os arts. 127, § 2º, e 128, § 5º, da Constituição, por serem oriundos de emenda parlamentar sem pertinência temática com o conteúdo da proposição original, de

---

<sup>1</sup> Acompanham a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei n. 9.868/1999), da proposição original e de peças do Procedimento Administrativo n. 1.00.000.013358/2023-41.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

iniciativa legislativa do Chefe do Ministério Público da União. Decerto que o autor desta ação direta não se convence da oportunidade dessas normas criticadas; daí, esta demanda.

**Vicissitudes do projeto de lei encaminhado pelo Procurador-Geral da República**

A Lei n. 14.591/2023, em que inseridas as normas impugnadas, originou-se do Projeto de Lei n. 2.969/2022, de iniciativa do Procurador-Geral da República, que tratava, em sua redação original, da transformação de cargos vagos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador de Justiça Militar, Promotor de Justiça Militar e cargos em comissão, no âmbito do Ministério Público Militar. Eis o teor da proposição:

Art. 1º Ficam transformados 23 (vinte e três) cargos de Analista do Ministério Público da União em 04 (quatro) cargos de Procurador de Justiça Militar, 02 (dois) cargos de Promotor de Justiça Militar e nos cargos em comissão constantes do Anexo deste Projeto de Lei, no âmbito do Ministério Público Militar.

Art. 2º As despesas resultantes da execução desta Lei correrão à conta das dotações consignadas ao Ministério Público da União no orçamento geral da União.

Parágrafo único. O provimento dos cargos criados por esta Lei observará o artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**ANEXO ÚNICO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR**

<b>FUNÇÕES/NÍVEL (CARGO EM COMISSÃO - CC)</b>	<b>QUANTIDADE</b>
CC-1	17

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No curso do processo legislativo, houve a apresentação de emendas ao projeto, consolidadas pela Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados sob a forma de Subemenda Substitutiva Global, que alterou o conteúdo da proposição original.

A redação final aprovada em ambas as Casas do Congresso, posteriormente convertida na Lei n. 14.591/2023, veiculou inovações substanciais relativamente ao projeto, estampadas nos arts. 2º e 3º<sup>2</sup>, que modificaram atributos de cargos do quadro de pessoal efetivo do Ministério Público da União.

O art. 2º da Lei n. 14.591/2023 previu, sem correlação com o projeto apresentado, a essencialidade dos cargos de Analista e Técnico do Ministério Público da União à atividade jurisdicional.

O art. 3º, da mesma forma fugindo da abrangência essencial da proposta encaminhada à Câmara dos Deputados, alterou a Lei n. 13.316/2016 para inserir dispositivo que veio a elevar o requisito de escolaridade exigido para ingresso nos cargos de Técnico do MPU e de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público de nível médio para superior (arts. 2º, II, 7º, II, e 29, § 1º, II). Esse dispositivo não guarda afinidade alguma com a proposição original, que tão-somente propunha a transformação de cargos vagos de Analista no Ministério

---

2 Referidos dispositivos do PL n. 2.969/2022 foram vetados pelo Presidente da República, por meio da Mensagem n. 242, de 25.5.2023. O veto parcial aposto à proposição, contudo, foi rejeitado em sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada em 14.12.2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público Militar em cargos de Promotor e de Procurador da Justiça Militar.

Por força de emenda ao projeto, veio a se disciplinar assunto totalmente distinto, radicalmente desfocado da provocação decorrente da iniciativa do Procurador-Geral da República. Por emenda parlamentar, passou-se a regradar atributos essenciais de cargos efetivos dos serviços auxiliares de todos os ramos do Ministério Público da União.

Os dispositivos postos à fiscalização abstrata, portanto, resultam de incursão ilegítima sobre a esfera da iniciativa legislativa reservada do Procurador-Geral da República. Os arts. 2º e 3º, este no ponto em que eleva o requisito de escolaridade exigido para ingresso nos cargos de Técnico do MPU e de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público de nível médio para superior, da Lei n. 14.591/2023 são, portanto, formalmente inconstitucionais.

**Inconstitucionalidade formal de inovação temática de emenda parlamentar em proposição de iniciativa legislativa reservada ao Procurador-Geral da República.**

A Constituição conferiu ao Ministério Público independência e autonomia, como forma de possibilitar o exercício pleno das funções institucionais que lhe foram confiadas. No art. 127, § 2º, facultou ao Ministério Público a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo que disponha sobre a criação e a extinção de seus cargos e serviços

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

auxiliares, bem como os respectivos planos de carreira e política remuneratória. No art. 128, § 5º, inseriu no campo normativo de lei complementar, cuja iniciativa foi conferida aos respectivos Procuradores-Gerais, a disciplina atinente à organização, às atribuições e ao estatuto de cada Ministério Público.

Segundo firme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a iniciativa legislativa no que toca a regime remuneratório, criação de cargos e planos de carreira de membros e servidores do Ministério Público compete exclusivamente ao Procurador-Geral respectivo<sup>3</sup>. Ainda, no magistério da Corte, as regras de iniciativa legislativa reservada são normas de processo legislativo constitucional que informam o princípio da divisão funcional de poder<sup>4</sup>.

Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos oriundos de emenda parlamentar que não guardavam pertinência temática e desnaturavam proposições originárias em temas sujeitos a reserva de iniciativa do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Assim, por exemplo:

ações diretas de inconstitucionalidade.  
julgamento conjunto. reformulação da

---

3 Nesse sentido: ADI n. 5.660/GO, rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 5.11.2021; e ADI n. 1.757/ES, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 8.10.2018.

4 “Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida” (ADI 5.087/DF, rel. o Ministro Teori Zavascki, DJe 13.11.2014).

ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOUREIRO NACIONAL PARA O CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.915/1999 E LEI FEDERAL 10.593/2002. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL EM CARGO DE ANALISTA-TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEI FEDERAL 11.457/2007. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO A OUTROS CARGOS INICIALMENTE NÃO CONTEMPLADOS. EMENDA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. VETO. SUPERAÇÃO DO VETO. LEI FEDERAL 11.907/2009.

(...) É inconstitucional, porque ofensiva à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a ampliação, via emenda parlamentar, dos cargos inicialmente previstos na estreita transformação de cargos enunciada na redação original do Art. 10, II da Lei 11.457/2007 (...)<sup>5</sup>.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. CONHECIMENTO PARCIAL. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (...).

---

5 AADDI n. 4.151, 4.616 e 6.966/DF, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJe 31.1.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) É reservada ao Tribunal de Justiça a iniciativa para instaurar processo legislativo que venha a dispor sobre a organização e divisão judiciárias do Estado, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas que não guardem pertinência com a matéria originalmente proposta ou impliquem aumento de despesa, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes (...)<sup>6</sup>.

PROJETO - INICIATIVA - EMENDAS - MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL. Surge a relevância da matéria veiculada e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo questionado quando encerre alteração substancial, mediante emenda parlamentar, de projeto reservado a certa iniciativa.

PROJETO - MINISTÉRIO PÚBLICO - EMENDA. Mostra-se relevante pedido de suspensão de eficácia de diploma legal quando notada modificação substancial do projeto inicialmente encaminhado pelo Procurador-Geral de Justiça, a implicar, até mesmo, aumento de despesa<sup>7</sup>.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INOVAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA INSTAURAR PROCESSO LEGISLATIVO QUE VENHA A DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E A ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO OU NÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DO AUMENTO DE DESPESA. OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS DO

---

6 ADI n. 2.114/SC, rel. o Ministro Nunes Marques, DJe 17.4.2023.

7 ADI n. 3.946-MC/MG, rel. o Ministro Marco Aurélio, DJe 19.12.2007.



DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. TRANSFIGURAÇÃO DO OBJETIVO PRETENDIDO PELA PROPOSIÇÃO ORIGINAL (...).

(...) 3. É reservada ao Tribunal de Contas a iniciativa para deflagrar processo legislativo a fim de dispor sobre a própria estrutura e organização, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas, se impertinentes em relação à matéria originalmente proposta ou caso delas resulte aumento de despesa. Precedentes.

4. Emendas parlamentares que possam resultar em embaraços aos atos de comunicação transfiguram o objetivo da proposição legislativa original, por isso incidem em vício de inconstitucionalidade.

(...) 9. Emenda parlamentar que introduz exigência de submissão ao Plenário, já na primeira sessão subsequente à formalização, do ato individual do Relator por meio do qual deferidas medidas cautelares transfigura a proposta normativa originária do Tribunal de Contas, limitada à questão dos prazos processuais e procedimentos de comunicação, e constitui ofensa à autonomia e independência do órgão de controle.

10. É inconstitucional emenda parlamentar que cria instituto recursal com efeito suspensivo, por caracterizar interferência na autonomia do Tribunal de Contas.

11. É inconstitucional a revogação, decorrente de emenda parlamentar, de dispositivo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas mediante o qual (i) determinado que os meios de comunicação dos atos processuais serão regulamentados via resolução; (ii) fixada multa com valor dobrado aos infratores reincidentes; (iii) prevista prescrição, com efeitos concretos, com potencial de beneficiar determinadas pessoas que respondem ou responderam processos no órgão. Precedente do Supremo no sentido da irretroatividade de norma que estabelece prazos prescricionais mais

curtos, a beneficiar aqueles aos quais imputada a prática de atos de improbidade administrativa.

12. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente<sup>8</sup>.

É inconstitucional, portanto, a inserção, por emenda parlamentar, de matéria estranha ao objeto de projeto de lei de iniciativa reservada do Procurador-Geral da República.

### **Concessão de medida cautelar**

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar de suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

A plausibilidade jurídica do pedido se demonstra pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e no acervo de jurisprudência da Suprema Corte.

O perigo na demora decorre do fato de que, consoante informações prestadas pela Secretaria-Geral do Ministério Público Federal<sup>9</sup>, está prevista, para breve, a realização de certame para preenchimento de cargos que compõem as carreiras de servidores do MPU, com a expectativa de publicação de edital no início do mês de outubro, havendo, atualmente, 404 cargos vagos de Técnico do MPU/Administração, além de 916 previsões de aposentadoria nos próximos cinco anos.

---

8 ADI n. 6.967/RN, rel. o Ministro Nunes Marques, DJe 22.9.2023.

9 Cf. Memorando n. 769/2024/SGP/SG, de 25.3.2024, em anexo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A incerteza sobre os requisitos para se apresentar à disputa é particularmente nociva para a normalidade das relações da Administração Pública com o cidadão e para a própria organização interna do aparelho burocrático. A permanência em vigor das normas inconstitucionais influiu negativamente sobre o ânimo de um vasto segmento de interessados — composto pelos que não dispõem de título de ensino superior — de se preparar para esses certames. Mais grave ainda, impede que esse mesmo extenso grupo de indivíduos efetivamente se inscreva nos concursos a serem abertos.

## V. Pedidos

O Procurador-Geral da República requer cautelarmente a suspensão da eficácia das normas da Lei n. 14.591/2023, no seu art. 2º e no ponto em que o art. 3º eleva o requisito de escolaridade exigido para ingresso nos cargos de Técnico do MPU e de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público de nível médio para superior.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

Paulo Gonet Branco  
Procurador-Geral da República