



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SECRETARIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 202 / 2024 / CGIP/SAIP/SAJ/CC/PR

Interessado: Consultoria-Geral da União (CGU)

Juízo Processante: Supremo Tribunal Federal

Ação Constitucional: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.710

Relator: Ministro Dias Toffoli

Assunto: 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 nº 14.591/2023.

Processo: 00688.001523/2024-77

Senhora Secretária Especial Adjunta Substituta,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do Ofício nº 336/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU ([6054271](#)), por intermédio do qual a Consultoria-Geral da União solicita, **até 10 de setembro de 2024**, o encaminhamento de subsídios para elaboração de informações a serem prestadas pelo Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.710.
2. Relata a mencionada missiva, no trecho de relevo:

"2. Trata-se de ADI, com pedido de medida cautelar, impetrada pela PGR, 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 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'.

3. Deixamos de juntar cópia da petição inicial e dos demais documentos constantes dos autos, uma vez que todas as peças do processo poderão ser acessadas, a qualquer tempo, no site do Supremo Tribunal Federal ou por meio do sistema SAPIENS da AGU.

4. Informamos que a presente solicitação se faz previamente à notificação da Autoridade, com vistas a permitir a produção antecipada da minuta de manifestação jurídica pertinente.

5. Pede-se o obséquio de encaminhar a referida manifestação à Consultoria-Geral da União, se possível, até o dia **10/09/2024**."

3. Até a data da elaboração desta manifestação, consulta ao andamento processual da Ação Direta não indicava a divulgação de despacho ou decisão do Ministro Relator, Dias Toffoli, a respeito das alegações vertidas na peça de ingresso, de modo que não há prazo judicial em curso.

4. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Delineamento do objeto e dos parâmetros de controle invocados.

5. Como consignado no relatório, o Procurador-Geral da República questiona a validade do 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 nº 14.591/2023.

6. Transcrevem-se os dispositivos impugnados:

Lei nº 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.'

7. Os parâmetros de controle invocados são os arts. 127, § 2º, e 128, § 5º, **todos da Constituição da República**, adiante transcritos:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

(...)

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 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, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

8. Feitos esses apontamentos, passa-se ao exame do contexto que balizou a edição dos dispositivos normativos questionados.

II.2 - Atributos de cargos efetivos dos serviços auxiliares dos ramos do Ministério Público da União e do CNMP. Iniciativa legislativa reservada ao Procurador-Geral da República.

9. Como premissa ao exame do desafio constitucional proposto pelo Procurador-Geral da República, recorda-se que *"a iniciativa legislativa prevista no art. 127, § 2º, da Constituição para a criação de cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira do Ministério Público é privativa do procurador-geral de justiça, no âmbito estadual, e do PGR, na esfera federal"* (ADI 1.757, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 20-9-2018, P, DJE de 8-10-2018.).

10. Foi com base nessa premissa que o Procurador-Geral da República enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2969/2022, de seguinte teor:

"PROJETO DE LEI Nº

Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador de Justiça Militar, de Promotor de Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar.

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."

11. Nota-se, portanto, que a proposição legislativa originária buscava apenas transformar cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador de Justiça Militar, de Promotor de Justiça Militar e em cargos em comissão especificados, no âmbito do Ministério Público Militar.

12. Verifica-se, assim, que, de modo discrepante da temática originalmente veiculada na proposição legislativa, houve, no curso da respectiva tramitação no Congresso Nacional, a inserção, por emenda parlamentar, dos dispositivos questionados na presente Ação Direta, de modo a qualificar os cargos de Analista e de Técnico do Ministério Público da União como essenciais à atividade jurisdicional e a elevar o nível de escolaridade exigido para provimento do cargo de Técnico do Ministério Público da União e de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público.

II.3 - Inviabilidade de inovação temática oriunda de emenda parlamentar em proposição legislativa de iniciativa reservada ao Procurador-Geral da República.

13. Como registrado na inicial da Ação Direta, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reputa eivado de vício formal o ato normativo que decorra de inovação temática em emenda parlamentar apresentada no curso da tramitação de proposição legislativa de iniciativa reservada ao Procurador-Geral da República.

14. Nesse sentido, *mutatis mutandis*, as ementas dos seguintes precedentes do Plenário da Suprema Corte (destaques acrescidos):

EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. REFORMULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOURO 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.

1. A reestruturação de cargos públicos pressupõe a similitude entre as atribuições, a equivalência salarial e a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos envolvidos. A transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal (Art. 9º da MP 1.915/1999 e Art. 17 da Lei 10.593/2002) não implicou em alteração substancial das atribuições dos cargos em questão. Constatada a absoluta identidade de atribuições e padrão remuneratório, a alteração tão somente do nível de escolaridade exigido para ingresso na carreira não implica, consideradas as particularidades do caso concreto, em provimento derivado de cargo público.

2. A transformação do cargo de Técnico da Receita Federal em cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil se mostra compatível com a Constituição Federal ante a similitude entre as atribuições e a identidade dos requisitos de escolaridade. Equivalência salarial. Comparação inaplicável. Constitucionalidade. Precedentes.

3. Mostra-se ofensivo à isonomia e à eficiência administrativa a não inclusão do cargo de Analista Previdenciário dentre os cargos transformados em Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. Distinções e particularidades quanto ao requisito da equivalência salarial. Interpretação conforme sem redução de texto.

4. 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.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.616 julgada improcedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.151 julgada parcialmente procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.966 julgada procedente, referendando-se a medida cautelar anteriormente deferida.

(ADI 4151, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-01-2024 PUBLIC 09-01-2024 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 30-01-2024 PUBLIC 31-01-2024)

EMENTA 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.** CRIAÇÃO DE DESPESA COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. Uma vez que a alteração do caput do art. 8º da Lei Complementar n. 181/1999 pela de n. 245/2003, ambas do Estado de Santa Catarina, não envolve os dispositivos impugnados, permanecem as razões e os objetivos do preceito. Ausência de prejuízo do pedido.

2. A impugnação é genérica, mostrando-se específica apenas quanto aos arts. 1º, XVIII, “a”; 3º; 4º; 5º, IV; 6º; 7º; 8º, §§ 1º e 2º; e à expressão “que será anexado ao ofício do Registro Civil, Pessoas Jurídicas e Títulos e Documentos” contida no art. 5º, I, todos daquele diploma local, o que enseja, no ponto, o conhecimento parcial da ação. Precedentes.

3. A acumulação de ofícios das serventias extrajudiciais é matéria afeta à organização dos serviços judiciários que não contraria a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Precedentes.

4. 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.

5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6. A eficácia da declaração de inconstitucionalidade deve ser modulada de modo que produza efeitos a partir da data de publicação da ata de julgamento da presente decisão, para (i) extinguirem-se os cargos listados nos dispositivos declarados inconstitucionais; (ii) ressalvem-se da incidência do acórdão os atuais ocupantes daqueles cargos, desde que neles investidos mediante aprovação em concurso público; (iii) ressalvem-se da incidência do acórdão os servidores que já estejam aposentados e aqueles que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento; (iv) preservem-se todos os atos já praticados.

7. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, XVIII, “a”; 3º; 4º; 6º; 7º e 8º, §§ 1º e 2º; e 13 da Lei Complementar n. 181, de 21 de setembro de 1999, do Estado de Santa Catarina, com efeitos ex nunc.

(ADI 2114, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-04-2023 PUBLIC 17-04-2023)

15. Verifica-se, portanto, que os precedentes do STF dão guarida ao pedido deduzido nesta Ação Direta.

II.4 - Análise realizada pelo Presidente da República. Veto parcial que abarcou dispositivos questionados nesta Ação Direta.

16. Em sintonia com o vertido nos tópicos precedentes, observa-se que a Lei nº 14.591, de 25 de maio de 2023, foi sancionada pelo Presidente da República, com aposição de veto parcial, por inconstitucionalidade.

17. As razões do veto parcial constam da Mensagem nº 242, de 25 de maio de 2023, que, encaminhada ao Presidente do Senado, encontra-se assim redigida, no trecho de interesse:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, que “Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em 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”.

Ouvidos, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 2º do Projeto de Lei

“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.”

Razões do veto

“A proposição legislativa estabelece que os cargos de Analista e de Técnico do Ministério Público da União, ambos do quadro de pessoal efetivo do Ministério Público da União, seriam essenciais à atividade jurisdicional.

Entretanto, em que pese a boa vontade do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois o dispositivo não possui estreita pertinência temática com a norma proposta originalmente, o que acarreta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois seria usurpada competência privativa do Procurador-Geral da República, em ofensa ao disposto no caput do art. 2º, no **caput** do art. 61 e no § 2º do art. 127 da Constituição.”

Art. 3º do Projeto de Lei, na parte em que altera o inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016

“II - Técnico do Ministério Público da União, de nível superior.”

Art. 3º do Projeto de Lei, na parte em que altera o inciso II do caput do art. 7º da Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016

“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. 3º do Projeto de Lei, na parte em que altera o inciso II do § 1º do art. 29 da Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016

“II - Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público, de nível superior.”

Razões dos vetos

“A proposição legislativa dispõe que os quadros de pessoal efetivo do Ministério Público da União seriam compostos, dentre outras, pela carreira constituída do cargo de provimento efetivo de Técnico do Ministério Público da União, de nível superior. No mesmo sentido, determina que o quadro de pessoal efetivo do Conselho Nacional do Ministério Público seria composto, dentre outras carreiras de cargos de provimento efetivo, pela carreira de Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público, de nível superior.

Estabelece, ainda, que o diploma de conclusão de curso superior, em nível de graduação, seria requisito de escolaridade para ingresso no cargo de Técnico, observado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois os dispositivos não possuem estreita pertinência temática com a norma proposta originalmente, que decorre da cláusula de reserva de iniciativa, e usurparia, assim, competência privativa do Procurador-Geral da República, em ofensa ao disposto na alínea “d” do inciso II do § 1º do art. 61, no § 2º do art. 127 e no § 5º do art. 128 da Constituição.”

(...)

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.”

18. Referido veto parcial foi rejeitado pelo Congresso Nacional, o que levou à promulgação das partes vetadas em 26 de dezembro de 2023.

19. Verifica-se, contudo, que as razões do veto parcial dialogam com os fundamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade ora em exame, a apontar para a procedência dos pedidos formulados pelo Procurador-Geral da República.

III - CONCLUSÃO

20. São estas as considerações que submetemos ao conhecimento da Consultoria-Geral da União, a título de subsídios, para atuação nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.710.

Brasília, na data da assinatura.

DANIEL AUGUSTO MOREIRA
Secretaria Adjunta de Informações Processuais
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República

De acordo. Verifica-se que os fundamentos da presente Ação Direta dialogam com a Mensagem nº 242, de 25 de maio de 2023, por meio da qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República comunicou ao Congresso Nacional o veto parcial do Projeto de Lei nº 2.969, de 2022. Rejeitado o veto parcial, com promulgação das partes vetadas, entende-se que persiste o vício de inconstitucionalidade formal indicado, como, aliás, decorre dos precedentes do Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, uma vez aprovada esta Nota, ao Gabin/SAJ, para encaminhar à Consultoria-Geral da União (CGU/AGU), em resposta ao Ofício nº 336/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU ([6054271](#)).

DANIELLA RIBEIRO DE PINHO
Secretária Adjunta Substituta
Secretaria Adjunta de Informações Processuais
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República

Aprovo.

MARIA ROSA GUIMARÃES LOULA
Secretária Especial Adjunta Substituta
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Augusto Moreira, Assessor**, em 04/09/2024, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniella Ribeiro de Pinho, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 04/09/2024, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Rosa Guimarães Loula, Secretário(a) Especial Adjunto(a) substituto(a)**, em 04/09/2024, às 19:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6058985** e o código CRC **158119BD** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0