

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.710 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOCACIA DO SENADO
ADV.(A/S) : LUIZA DERETTI MARTINS
ADV.(A/S) : MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S) : GABRIELLE TATITH PEREIRA

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República relativa aos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591, de 25 de maio de 2023, inseridos por emendas parlamentares no curso do processo legislativo, **pelos quais (i) se alçou o status dos cargos de analista e de técnico do Ministério Público da União à condição de essenciais à atividade jurisdicional e (ii) se exigiu nível superior para o cargo de técnico do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.**

A referida 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”.

Eis o inteiro teor dos dispositivos específicos impugnados:

“Lei nº 14.591, de 25 de maio de 2023

ADI 7710 / DF

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.’ (NR)

‘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.’ (NR)

(...)

‘Art. 29 (...)

§ 1º (...)

II - Técnico do Conselho Nacional do Ministério Público, de nível superior.’ (NR)”

Como parâmetros normativos de controle de constitucionalidade, apontou o requerente os arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Sustentou o Procurador-Geral da República, em síntese, que os dispositivos impugnados originaram-se “de emenda parlamentar sem pertinência temática com o conteúdo da proposição original, de iniciativa legislativa do Chefe do Ministério Público da União”, o que os macularia de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

A controvérsia consiste, portanto, na averiguação da higidez constitucional formal dos dispositivos impugnados, de origem

parlamentar, à luz da exigência de que as emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa privativa guardem pertinência temática com relação ao conteúdo do projeto de lei originalmente proposto.

Passo, assim, à análise do mérito da presente ação direta.

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo se submetem a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, **estabeleceu a Constituição da República a iniciativa privativa do Ministério Público para deflagrar o processo legislativo quanto à criação e à extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a sua política remuneratória e a seus planos de carreira, conforme o disposto no art. 127, § 2º, do texto constitucional. Ademais, conforme o § 5º do art. 128, é de iniciativa privativa dos respectivos procuradores-gerais as leis complementares da União e dos estados que estabelecem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.**

Transcrevo, por oportuno, o inteiro teor dos dispositivos constitucionais:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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 (...).”

Nessa toada, em relação especificamente às **emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa privativa**, a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o Poder Legislativo pode emendar projeto cuja iniciativa é privativa, desde que (i) não ocorra aumento de despesa e que (ii) **haja pertinência temática entre as emendas e o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo**. Confira-se, a título exemplificativo, o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). - **As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa.** Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em **duas limitações: a) a impossibilidade de o**

parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica. - O artigo 46 da Lei Complementar nº 836/97 dispõe que, na hipótese de o deslocamento do servidor público ocorrer sem prejuízo remuneratório, caberá ao Município ressarcir ao Estado os valores pagos ao agente estatal cedido, bem como os encargos sociais correspondentes. Tudo a ser feito com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental. Caso em que se reconhece ofendida a autonomia municipal para aplicar livremente as suas rendas (CF, art. 18). - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'Na hipótese de o afastamento ocorrer sem prejuízo de vencimentos, o Município ressarcirá ao Estado os valores referentes aos respectivos contra-cheques, bem como encargos sociais correspondentes, com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental', constante do art. 46 da Lei Complementar nº 836/97, do Estado de São Paulo" (ADI nº 3.114/SP, Rel. Min. **Ayres Britto**, Tribunal Pleno, DJ de 7/4/06 – grifos nossos).

Na mesma linha, registrem-se os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI nº 5.882/SC (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/22); ADI 6.329/MT-TP (Rel. Min. **Marco Aurélio**,

ADI 7710 / DF

Tribunal Pleno, DJe de 3/6/20); ADI nº 4.759/BA (Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/18); ADI nº 3.655/TO (Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 15/4/16); e ADI nº 2.810/RS (Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/16).

Portanto, são formalmente **constitucionais** as emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa privativa que (i) **não impliquem aumento de despesa** e que (ii) **guardem pertinência temática com o objeto do projeto encaminhado ao Poder Legislativo, de modo a não desfigurá-lo**.

Com efeito, a possibilidade de os parlamentares emendarem projeto de lei de iniciativa privativa constitui garantia democrática inserida na ampla margem de atuação da função realizada por excelência pelo Poder Legislativo. Nessa toada, a averiguação da higidez constitucional de tais emendas deve ser pautada segundo os critérios postos, buscando-se, sempre que possível, avalizar as inserções realizadas pelo Poder Legislativo.

In casu, a Lei nº 14.591, de 25 de maio de 2023, na qual foram inseridas as normas questionadas, originou-se do Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, encaminhado em 13 de dezembro daquele ano à Câmara dos Deputados **por iniciativa do Procurador-Geral da República**. O projeto dispunha

“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 (...)”.

Transcrevo, por pertinente, o inteiro teor, à época, 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

FUNÇÕES/NÍVEL	QUANTIDADE
(CARGO EM COMISSÃO – CC)	17
CC-1”	

Como se depreende da análise do conteúdo do referido projeto, **fica evidenciada a iniciativa privativa do Procurador-Geral da República para a deflagração de tal processo legislativo**, em observância ao art. 127, § 2º, da Constituição da República, **porquanto ele veicula matéria afeta a cargos do Ministério Público da União (MPU)**, que engloba, como se sabe, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O projeto trata, notadamente, da transformação de cargos vagos de analista do Ministério Público da União em cargos de procurador de justiça militar e promotor de justiça militar e em cargos em comissão no âmbito do Ministério Público Militar.

No decorrer do trâmite legislativo, **o projeto de lei foi objeto de**

emendas parlamentares, dentre as quais a que veiculou a exigência de nível superior para o cargo de técnico do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, ora impugnada.

Como se extrai da justificativa exposta pelos parlamentares no curso do processo legislativo, a referida emenda **objetivou modernizar a carreira de técnico do Ministério Público, porquanto a crescente complexidade das atribuições de tal cargo demandaria conhecimentos específicos de nível superior.** Transcrevo, por pertinentes, trechos das razões expostas pelos deputados que apresentaram tal proposição:

“É inegável a modernização do sistema de justiça, com a implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJE), atualização das atividades ministeriais e a necessidade de gestão por competência vem, a cada dia, exigindo o nível superior para o técnico do MPU.

Note-se que as atividades profissionais do cargo de Técnico do MPU, apesar de mantidas as suas atribuições e responsabilidades originárias, vêm se tornando mais complexas e com mais responsabilidades, em virtude das inovações tecnológicas e processuais incorporadas ao processo de trabalho, exigindo conhecimentos específicos de nível superior, apesar de ocuparem cargos de exigência de grau médio.

Essa atuação, que demanda maior especialização, inclui assessorar os membros e os superiores em audiências e diligências; analisar informações, certidões, declarações, relatórios e documentos congêneres; e, desenvolver minutas de atos administrativos e normativos cada vez mais específicos, tornando mais complexas as tarefas a serem executadas em função das atribuições originárias previstas para os cargos efetivos.

O Ministério Público da União precisa acompanhar as transformações sociais sob pena de estagnação. O servidor, que

exercia atividades manuais/braçais, passou a se qualificar ao longo das últimas duas décadas para atender às novas demandas da sociedade. No Ministério Público da União, o classificador de processos físicos agora classifica os processos digitais, em planilhas e sistemas informatizados, com relatórios e documentos digitais. É nítida, portanto, a necessidade de que os cargos públicos sejam dimensionados e redimensionados na estrutura administrativa para que a sociedade continue gozando da prestação dos serviços, atendendo-se aos ditames constitucionais como a efetividade e a eficiência. Essa modernização e informatização, com a consequente digitalização e atualização das atividades do cargo do técnico do Ministério Público da União, exige que esses servidores possuam escolaridade de nível superior para fazer jus à evolução de suas competências, habilidades e atitudes, tornando a legislação compatível com as atividades desempenhadas. Dessa forma, fica clarividente que as atividades do cargo de Técnico do MPU vêm evoluindo no decorrer do tempo com o avanço tecnológico, acompanhando a tendência, já concretizada no serviço público, de modernização das carreiras públicas.¹

No parecer favorável à aprovação das emendas propostas, o relator do projeto na Câmara dos Deputados destacou que tais inserções teriam por objetivo **“proporcionar melhor qualificação do quadro de profissionais dedicados à prestação jurisdicional”**².

Ressaltou, ainda, que **as proposições não possuíam impacto orçamentário e financeiro, porquanto os valores já estariam “previstos na proposta orçamentária do MPU de 2023 aprovada pelo Congresso**

¹Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2246579. Acesso em: 9 abr. 2025.

² Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2246579. Acesso em: 9 abr. 2025.

Nacional³.”

O Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, com os acréscimos parlamentares, foi, então, aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em votação simbólica, sendo encaminhado, assim, ao Senado Federal, casa revisora.

No âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, **o parecer favorável do relator naquela casa legislativa analisou, de forma expressa, a constitucionalidade da referida inserção parlamentar, porquanto obedeceria aos dois mandamentos jurisprudenciais e constitucionais: o não aumento de despesas e a pertinência temática.** Destaco trechos de tal manifestação:

“Dúvida poderia surgir quanto ao fato de a mudança de nível de escolaridade do cargo de técnico ter sido introduzida por emenda da Câmara dos Deputados a projeto de iniciativa reservada. Porém, essa alteração não gera aumento de despesa para o MPU ou o CNMP, uma vez que a remuneração do cargo não está sofrendo alteração. Logo, não há aumento da despesa prevista no projeto, em observância ao art. 63, inciso II, da Lei Maior.

Também está evidenciada a pertinência temática da emenda, pois o projeto versa sobre a transformação de cargos do MPU.⁴”

Assim como na casa iniciadora, o Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, com as emendas parlamentares acrescidas na Câmara dos Deputados, foi aprovado no plenário do Senado Federal em votação simbólica.

Encaminhou-se, assim, o projeto de lei para apreciação do Chefe do Poder Executivo, que o vetou parcialmente, conforme a Mensagem nº

³ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2246579. Acesso em: 9 abr. 2025.

⁴ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2969-2022> . Acesso em: 9 abr. 2025.

ADI 7710 / DF

242, de 25 de maio de 2023, sob o argumento de que os dispositivos vetados padeceriam de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ante a ausência de pertinência temática. **Vide** as razões de tal veto no que importa à presente ação:

“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.”

Posteriormente, em sessão conjunta do Congresso Nacional de 14 de dezembro de 2023, **os vetos foram derrubados, sendo posteriormente promulgadas as partes anteriormente vetadas, adentrando, assim, no ordenamento jurídico vigente os arts. 2º e 3º da Lei nº 14.591, de 25 de**

maio de 2023, ora postos ao escrutínio judicial de constitucionalidade.

Como se viu no breve retrospecto, houve divergência nos controles de constitucionalidade políticos e preventivos realizados pelo Poder Legislativo (ao examinar a higidez constitucional do projeto de lei) e pelo Poder Executivo (ao vetar determinados dispositivos com o fundamento de inconstitucionalidade), cabendo ao Poder Judiciário, no presente momento, pronunciar-se acerca de tal questão.

Pois bem.

Registro que a matéria analisada na presente ação não é nova.

O Supremo Tribunal Federal, ao recentemente apreciar a ADI nº 7.709/DF (Rel. Min. **Cristiano Zanin**, Tribunal Pleno, DJe de 7/4/25), igualmente ajuizada pelo Procurador-Geral da República, julgou **improcedente o pedido** veiculado, declarando a **constitucionalidade** da parte final do art. 1º; do art. 2º, parágrafo único; e do art. 4º da Lei nº 14.456, de 21 de setembro de 2022, inseridos por emenda parlamentar, que **exigiram curso superior como requisito para a investidura na carreira de técnico Judiciário do Poder Judiciário da União**.

Naquela oportunidade, o projeto de lei em que foram inseridos os dispositivos analisados foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e versava acerca da transformação de cargos vagos de auxiliar judiciário e de técnico judiciário em cargos vagos da carreira de analista judiciário no quadro permanente da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Sustentou-se que os artigos postos à análise desta Suprema Corte estariam eivados de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por não guardarem pertinência temática com o conteúdo original do projeto de lei originalmente encaminhado ao Poder Legislativo.

Ao se debruçar acerca da questão, **concluiu a Suprema Corte não se vislumbrar ausência de pertinência temática entre os dispositivos inseridos por emendas parlamentares e o teor original da proposição legislativa, porquanto a exigência de nível superior para os referidos cargos seria um aspecto intrínseco à organização e ao regime jurídico do**

quadro funcional do Poder Judiciário da União, ao qual se vincula o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do art. 21, inciso XIII, da Constituição da República.

Destaco, por pertinente, trechos do voto condutor do acórdão do Ministro **Cristiano Zanin**:

“Como se extrai das justificativas, a emenda que introduziu a exigência de ensino superior para Técnicos Judiciários se mantém conectada ao propósito do projeto original. **O objetivo coincide com o do Projeto de Lei de proporcionar melhor qualificação e racionalização do quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional.**

Além disso, trata-se de modificação do quadro funcional que encontra ressonância na realidade da Justiça brasileira. De acordo com dados colhidos no Censo do Poder Judiciário 2023, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, do total de 85.345 servidores do Poder Judiciário respondentes do questionário, 83,7% já tinham ensino superior completo.

No presente caso, a introdução da exigência de curso superior para ingresso no cargo de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União não desfigura o projeto, pois se trata de aspecto intrínseco à organização e ao regime jurídico do quadro funcional do Poder Judiciário da União, ao qual se vincula o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do art. 21, XIII, da Constituição.

Ainda que veicule norma com caráter mais abrangente, a emenda não rompe com o objetivo principal do projeto, nem o desfigura, mas dispõe acerca de aspectos jurídicos dos recursos humanos no Poder Judiciário da União” (grifos nossos).

Transcrevo, por oportuno, a ementa de tal julgado:

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da lei federal n. 14.456/2022 introduzidos por emenda parlamentar no curso do processo legislativo. Alteração de requisito de ingresso no cargo de técnico judiciário do poder judiciário da união para nível superior. Alegação de inconstitucionalidade formal por ofensa à iniciativa reservada do supremo tribunal federal. Art. 96, II, da constituição. Inexistência de vício de inconstitucionalidade. Poder de emenda que observou os requisitos previstos na jurisprudência do supremo tribunal federal. Ação julgada improcedente.

I. Caso em exame

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Procurador-Geral da República contra a parte final do art. 1º, o parágrafo único do art. 2º e o art. 4º, todos da Lei Federal n. 14.456, de 21/9/2022. O diploma legal transforma cargos vagos das carreiras de Auxiliar Judiciário e de Técnico Judiciário em cargos vagos da carreira de Analista Judiciário no Quadro Permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e altera a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, para exigir curso de ensino superior completo como requisito para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União. No parágrafo único do art. 2º, a Lei estabelece, ainda, que os cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário do Quadro Permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios são essenciais à atividade jurisdicional.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se há inconstitucionalidade formal nos dispositivos, por serem oriundos de emenda parlamentar ao Projeto de Lei n. 3.662/2021, de iniciativa do TJDFT, que tratava da

transformação de cargos vagos no Quadro Permanente do Tribunal. O requerente sustenta que os dispositivos violam o art. 96, II, da Constituição Federal, por não guardarem pertinência temática com o conteúdo da proposição original, além de avançarem em matéria de iniciativa legislativa reservada ao Supremo Tribunal Federal.

III. Razões de decidir

3. O poder de apresentar emendas a projetos de lei em curso no Congresso Nacional constitui prerrogativa parlamentar, inerente à atividade legislativa e incide inclusive sobre proposições legislativas de iniciativa reservada a outros Poderes ou órgãos autônomos.

4. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento nessa matéria de que é possível o exercício do poder de emenda em projetos de lei de iniciativa reservada, observadas, todavia, duas limitações constitucionais: (i) a pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) e a ausência de aumento de despesa decorrente da emenda. Precedentes.

5. A caracterização da impertinência temática exige que as matérias versadas na proposição original e por meio de emendas sejam completamente estranhas e alheias entre si. Precedentes.

6. No presente caso, todavia, a emenda que introduziu a exigência de ensino superior para o cargo de Técnico Judiciário se mantém conectada ao propósito do projeto original. O objetivo coincide com o do Projeto de Lei de proporcionar melhor qualificação e racionalização do quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional. Ainda que veicule norma com caráter mais abrangente, a emenda não rompe com o objetivo principal do projeto, nem o desfigura, mas dispõe acerca de aspectos jurídicos dos recursos humanos

no Poder Judiciário da União.

IV. Dispositivo

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 7.709/DF, Rel. Min. **Cristiano Zanin**, Tribunal Pleno, DJe de 7/4/25 – grifos nossos).

As conclusões do referido julgamento aplicam-se, *in totum*, ao que importa para a análise da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, o 3º da Lei nº 14.591, de 25 de maio de 2023, inserido por emenda parlamentar, **ao veicular a exigência de nível superior para o cargo de técnico do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, não desfigurou o projeto de lei originalmente proposto pelo Procurador-Geral da República, porquanto contém matéria intrínseca à organização e ao regime jurídico do quadro funcional do Ministério Público da União, no qual se insere o Ministério Público Militar, ramo do Parquet cujo projeto de lei versava.**

Ademais, o art. 2º da referida legislação **tão somente alçou o *status* dos cargos de analista e de técnico do Ministério Público da União, ambos de seu quadro de pessoal, à condição de essenciais à atividade jurisdicional, disposição amplamente relacionada à proposição legislativa originalmente encaminhada ao Congresso Nacional, que versava, ao fim e ao cabo, justamente sobre determinados cargos integrantes do quadro funcional do Ministério Público da União.**

O mero caráter mais abrangente das emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa privativa, **per se**, não constitui fundamento apto a descaracterizar a pertinência temática, sob pena de se adotar interpretação demasiadamente ampliativa das regras alusivas à reserva de iniciativa, que, justamente por consistirem em exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

Assim, só devem ser consideradas impertinentes, do ponto de vista

ADI 7710 / DF

temático, e qualificadas como *contrabando legislativo* emendas que versem assuntos totalmente alheios, estranhos, sem nenhuma conexão ou afinidade com o tema do projeto de lei, o que não ocorre na espécie. A propósito, transcrevo ementa de recente julgado de minha Relatoria:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei nº 13.424/17, que alterou o art. 4º da Lei nº 6.615/78. Denominações e descrições das funções nas quais se desdobram as atividades e setores da profissão de radialista. Inconstitucionalidade formal e material. Não ocorrência. Dispositivo legal advindo de emenda parlamentar à medida provisória submetida ao processo de conversão em lei. Alegada ausência de pertinência temática com o objeto da MP. Extrapolação do poder regulamentar. Ausência. Pedidos julgados improcedentes.

1. Conforme assentado pela Corte Suprema no julgamento da ADI nº 5.127, ‘viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, **caput**, 5º, **caput**, e LIV, CRFB), a **prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória**’.

2. **In casu**, como se pode observar das justificativas declinadas no parecer da Comissão Mista, ‘no momento em que se busca modernizar as regras de renovação de outorgas, é necessária uma atualização na designação das funções dos profissionais que integram as empresas de radiodifusão, em face da obsolescência da atual regulamentação, a qual não contempla a nova miríade de profissionais de comunicação digital’, razão pela qual a alteração introduzida pela Emenda Parlamentar nº 3 no texto da Medida Provisória nº 747/16, a qual originou o art. 7º da Lei nº 13.424/17, guarda correlação temática com a matéria veiculada na medida provisória.

3. Precedente.

4. Não se verifica, **in casu**, inconstitucionalidade material, sob o argumento de suposta extrapolação do poder regulamentar conferido ao titular do Poder Executivo, uma vez que a Lei nº 13.424/17, em seu art. 7º, restringiu seu alcance ao fixar parâmetros que antes não existiam na Lei nº 6.615/78.

5. Pedidos de declaração de inconstitucionalidade formal e material julgados improcedentes” (ADI nº 5.769, Rel. Min. **Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, DJe de 10/1/2023 – grifo nosso).

Foi devidamente observado, portanto, o requisito da pertinência temática entre as emendas parlamentares e o projeto de lei de iniciativa privativa, **razão pela qual não se constata qualquer mácula à higidez constitucional dos dispositivos impugnados na presente ação direta.**

Por fim, quanto ao aspecto meritório subjacente, registro ser inegável que **as inserções legislativas**, como bem delineado pelos parlamentares nas exposições de razões no curso do processo legislativo, **objetivam melhorar a qualificação de quadro profissional indispensável ao adequado e racional funcionamento do Ministério Público, instituição essencial à Justiça, que foi alçada a missões da mais alta estatura constitucional pela ordem inaugurada em 1988.**

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido** veiculado.

É como voto.