



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

**N.º 489 /2018 – SFCONST/PGR**  
**Sistema Único n.º 309364/2018**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.660/GO**

**REQUERENTE:** Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP)

**INTERESSADOS:** Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

**RELATOR:** Ministro Edson Fachin

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI 19.953/2016 DO ESTADO DE GOIÁS. LEI ORIGINÁRIA DO PODER EXECUTIVO QUE DISPÕE SOBRE ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE DEVIDOS AOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INICIATIVA RESERVADA AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 127-§2.º). AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

1. As reservas de iniciativa previstas no art. 61-§1.º-II-*c* e *d* da CF não alcançam a disciplina remuneratória dos servidores do Ministério Público, prevista no art. 127-§2.º da Constituição.

2. A iniciativa legislativa prevista no art. 127-§2.º da Constituição — reservada, na esfera federal, ao Procurador-Geral da República e, na estadual, aos Procuradores-Gerais de Justiça — compreende a proposição dos vencimentos e todas as parcelas remuneratórias devidas aos servidores do Ministério Público. Precedentes.

3. O poder de iniciativa legislativa conferido ao Ministério Público é expressão da sua autonomia e independência. A subtração dessa prerrogativa constitucional exclusiva compromete a atuação da instituição voltada, no seu âmago, à defesa da coletividade e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

– Parecer pela procedência do pedido.

## I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP), com pedido de medida cautelar, tendo por objeto as expressões “*Ministério Público*” e “§3.º do art. 30 da Lei n.º 14.810, de 01 de julho de 2004”, constantes do art. 2.º-*caput* e 29 da Lei estadual 19.573, de 29 de dezembro de 2016, que “*disciplina, nos termos do art. 95, inciso XVII, da Constituição Estadual, o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade aos servidores públicos do Estado de Goiás*”.

Em destaque as expressões impugnadas da norma:

Art. 2.º O disposto nesta Lei aplica-se aos servidores do Poder Público estadual, nele compreendidos o pessoal do Executivo, **Ministério Público**, Defensoria Pública, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios. [...]

Art. 29. Ficam revogados o art. 181 e parágrafo único da Lei nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988; os §§ 1º, 2º e 3º do art. 21 da Lei nº 11.719, de 15 de maio de 1992; **o § 3º do art. 30 da Lei nº 14.810, de 01 de julho de 2004**; os §§ 2º e 3º do art. 16-C da Lei nº 15.122, de 04 de fevereiro de 2005; o art. 7º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 15.337, de 1º de setembro de 2005; o § 3º do art. 45 da Lei nº 16.893, de 14 de janeiro de 2010, e o § 2º do art. 33 da Lei nº 16.894, de 18 de janeiro de 2010.

A petição inicial aponta afronta aos arts. 37-X e XV, e 127-§2.º da Constituição. Sustenta a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que a lei estadual, oriunda do Poder Executivo, dispôs sobre matérias atinentes à remuneração e ao plano de cargos e salários de servidores do Ministério Público do Estado, cuja iniciativa pertence ao Procurador-Geral de Justiça. Alega, por outro lado, que a revogação do art. 30-§3.º da Lei estadual 14.810/2004 implicou diminuição dos percentuais pagos a título de adicional de insalubridade e periculosidade, em afronta à garantia da irredutibilidade de vencimentos.

O relator, Min. Edson Fachin, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas e, após, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 10 do processo eletrônico).

O Governador do Estado de Goiás defendeu a constitucionalidade da norma. Afirmou ausente o vício de iniciativa, porquanto o Chefe do Executivo estabeleceu disciplina igualitária para todos os servidores do Estado em relação aos adicionais de periculosidade e insalubridade. Assentou, quanto à alegação de ofensa ao art. 37-X e XV da CF, que a irredutibilidade de vencimentos não alcança adicionais de natureza transitória (peça 15).

A Assembleia Legislativa, igualmente, afirmou a constitucionalidade da norma ao fundamento de que a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico pertence ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61-§1.º-II-*c* e *d* da Constituição Federal e art. 20-§1.º-III-*b* da Constituição do Estado de Goiás. Alegou, nos mesmos termos que o Governador do Estado, que “*não se incluem na garantia da ir-redutibilidade os adicionais e as gratificações devidos por força de circunstâncias específicas de caráter transitório*” (peça 17).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 19).

É o relatório.

## II

Conforme José Afonso da Silva, “*iniciativa reservada é a que compete a um só dos titulares do poder de iniciativa legislativa, com exclusão de qualquer outro titular*”.<sup>1</sup> Por estar sujeita à cláusula de exclusividade inscrita na própria Constituição e por decorrer diretamente do princípio da divisão funcional de poder,<sup>2</sup> a reserva de iniciativa é norma de processo legislativo de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais (CF, art. 25-*caput*).<sup>3</sup>

O art. 127-§2.º da Constituição reserva ao chefe de cada Ministério Público a iniciativa de leis que disponham sobre política remuneratória e plano de carreira dos servidores integrantes dos quadros do Ministério Público. Conquanto o art. 61-§1º-II-*c* e *d* da CF confira ao Presidente da República a iniciativa para deflagrar o processo legislativo pertinente a servidores públicos e sobre normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados, não pode lei de iniciativa do Poder Executivo validamente dispor sobre remuneração dos servidores do Ministério Público. Vejam-se, a propósito, os seguintes julgados:

- 1 SILVA, José Afonso. Da inconstitucionalidade dos arts. 5º e seguintes do projeto de lei 3.115. *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, vol. 15, p. 223, jan./2002.
- 2 Adverte o Ministro Celso de Mello que “*o respeito às atribuições resultantes da divisão funcional de Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis.*” (ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.12.2006).
- 3 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 deve ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida*” (ADI 5.087/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 13.11.2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO ESPECÍFICA ACERCA DO VÍCIO APONTADO (ART. 3º, I, DA LEI 9.868/1999). SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL INDICADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. ALCANCE DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CRIAÇÃO DE PROMOTORIAS E PROCURADORIAS DE JUSTIÇA POR ATO INFRALEGAL. IMPOSSIBILIDADE. ENQUADRAMENTO DE SERVIDORES DE OUTRO PODER. PROVIMENTO DERIVADO INCONSTITUCIONAL. INICIATIVA LEGISLATIVA (ART. 127, §2º, CF/1988).

1. “Não obstante a autonomia institucional que foi conferida ao Ministério Público pela Carta Política, permanece na esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das leis orçamentárias em geral. A Constituição autoriza, apenas, a elaboração, na fase pré-legislativa, de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes” (ADI 514-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994).

2. As Procuradorias e as Promotorias de Justiça são órgãos públicos e, como tais, apenas por lei podem ser criados.

3. Lei de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça não pode dispor sobre o enquadramento de servidores de outros Poderes em quadro de pessoal específico do Ministério Público. Violação à iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ademais, a previsão em análise configura provimento derivado inconstitucional, por ofensa à regra do concurso público (art. 37, II, CF).

**4. 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 Procurador-Geral da República, na esfera federal.**

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, nessa parte, parcialmente procedente, confirmando-se a medida cautelar deferida (ADI 1.757/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 8.10.2018 – sem destaques no original).

CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS. PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA. LEI Nº 4.548, DE 26.08.91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. C.F., ART. 61-§1º, II, A E D, E ART. 127, §2º.

I. No julgamento da ADIn nº 126-4-RO, Relator o Sr. Ministro O. Gallotti, o Supremo Tribunal Federal decidiu que **a competência do Ministério Público para propor a fixação de vencimentos decorre do poder que lhe confere a Constituição de iniciativa para a criação de cargos** (CF, art. 127, §2º) (ADI 595-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 13.12.1991; RTJ 138-01/84 – sem destaques no original).

[...] Na competência reconhecida ao Ministério Público, pelo art. 127, §2º, da Constituição Federal, para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, **compreende-se a de propor a fixação dos respectivos vencimentos, bem como a sua revisão** ADI 63/AL, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 27.5.1994).

A Lei goiana 19.573/2016, de iniciativa do Governador do Estado, ao dispor sobre o adicional de insalubridade e periculosidade devido aos servidores integrantes dos quadros do Ministério Público estadual, usurpou iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça e,

dessa maneira, afrontou a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público. Como observa doutrinariamente o Min. Alexandre de Moraes:

O novo *status* constitucional de independência, autonomia e imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público em 1988, foi reforçado pela concessão de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, podendo, inclusive, propor a criação e extinção dos cargos da instituição e de seus serviços auxiliares, com provimento obrigatório por concurso público de provas e títulos, para a iniciativa das respectivas leis.<sup>4</sup>

Daí assinalar Clèmerson Merlin Clève<sup>5</sup> que o poder de iniciativa legislativa conferido ao Ministério Público pela Constituição de 1988 é corolário de sua autonomia e independência e o respeito a essa autonomia e independência é condição indispensável para que o MP cumpra fielmente as atribuições que lhe foram confiadas pela Constituição, entre as quais avultam a titularidade da persecução penal, a defesa de direitos fundamentais dos cidadãos, o controle do poder público e a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

São, portanto, formalmente inconstitucionais a expressão “*Ministério Público*”, constante do art. 2º-*caput* da Lei goiana 19.573/2016, e a revogação do art. 30-§3.º da Lei 14.810/2004 — previsão dos adicionais de insalubridade e periculosidade no Plano de Carreira dos Servidores do Ministério Público do Estado de Goiás— pelo art. 29 do mesmo diploma estadual.

### III

Opina a Procuradora-Geral da República pela procedência do pedido.

Brasília, 25 de outubro de 2018.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

PC

4 MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.622.

5 CLÈVE, Clèmerson Mérlin. *O Ministério Público e a reforma constitucional*. Revista dos tribunais, vol. 692, p. 21, jun. 1993.