



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7338

Requerente: Associação Nacional dos Analistas do Poder Judiciário e do

Ministério Público da União

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro EDSON FACHIN

Administrativo. Artigo 4º da Lei nº 14.456/2022, que altera o artigo 8º, inciso II, da Lei nº 14.416/2006, que "dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União". Projeto de lei apresentado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios com o objetivo de promover a transformação de cargos vagos de auxiliares e técnicos em cargos de analista. Substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados que instituiu a exigência do nível de escolaridade superior para o cargo de Técnico Judiciário. Preliminar. Ilegitimidade ativa. Mérito. Observância dos limites constitucionais ao poder de emenda em projetos de iniciativa reservada (pertinência temática e ausência de aumento de despesas). Inexistência de violação ao artigo 96, inciso II, da Carta. A alteração do requisito de escolaridade do cargo de Técnico Judiciário, na espécie, prestigia o princípio da eficiência, mostrando-se compatível com o artigo 37, caput, da Lei Maior. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, Substituto, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Analistas do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, tendo por objeto o artigo 4º da Lei nº 14.456, de 21 de setembro de 2022, que "*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; 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*". Eis o teor da disposição impugnada:

Art. 4º O inciso II do caput do art. 8º da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 8º

II - para o cargo de Técnico Judiciário, curso de ensino superior completo;

Após defender sua legitimidade ativa, a autora menciona que a lei objurgada teve origem no Projeto de Lei nº 3662/2021, proposto pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, cujo objetivo inicial seria apenas transformar cargos vagos da carreira de Auxiliar Judiciário e de Técnico Judiciário em cargos de Analista Judiciário no âmbito do referido órgão.

No entanto, quando da tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, foi apresentada emenda para alterar o artigo 8º, inciso II, da Lei nº 11.416/2006, que "*dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União*", estabelecendo a exigência do nível de escolaridade superior para o cargo de Técnico Judiciário.

Afirma que referida emenda teria alterado significativamente a estrutura das carreiras do Poder Judiciário Federal e, por isso, usurparia a iniciativa privativa desse Supremo Tribunal Federal para dispor sobre o assunto, nos termos do artigo 96, inciso II, da Constituição Federal.

Assevera que, embora não haja vedação de que o texto encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas, a possibilidade de alterações parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada não seria ilimitada.

Destaca, a esse respeito, que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal teria entendimento consolidado no sentido de rejeitar a prática de inserção de emendas que não

preservem o conteúdo temático da proposição originária.

Em outra vertente, a requerente alega que a exigência de curso superior constituiria o fator distintivo entre as carreiras de Analista Judiciário e Técnico Judiciário, de modo que a supressão desse discriminem acarretaria tumulto na organização administrativa dos tribunais, em ofensa ao artigo 37, *caput* da Lei Maior, notadamente porque os Técnicos Judiciários receberiam, em média, 50% (cinquenta por cento) a menos do que os Analistas Judiciários.

Para fundamentar seu pedido de medida cautelar, afirma que o risco de dano estaria evidenciado pelo prejuízo à gestão do Poder Judiciário e, sobretudo, *“pelo fato de que, em todo o país, uma enormidade de pessoas que possuem apenas nível técnico foram aprovadas em concursos públicos do Poder Judiciário destinados a nível médio e aguardam nomeação ou posse, mas, com a vigência da norma impugnada, serão impedidas de tal ato, mesmo depois de tanto esforço e dedicação”* (fl. 20 da petição inicial).

Além disso, aponta a possibilidade de pleito judicial por parte dos Técnicos Judiciários pedindo equiparação salarial com os Analistas Judiciários com fundamento na similitude de funções (embora não alteradas pela emenda, cabe dizer) e de nível de escolaridade.

Com base nesses argumentos, requer a concessão de liminar para

suspender a vigência do art. 4º da Lei Federal nº 14.456/2022, que impõe a exigência de nível de escolaridade superior para o ingresso no cargo de técnico judiciário do Poder Judiciário da União e, conseqüentemente, que este Supremo Tribunal Federal, até o trânsito em julgado desta ação, notifique os órgãos integrantes do Poder Judiciário da União (Direção Geral do STF, CNJ, CJF, CSTJ, TST, STJ, STM, TSE, TJDF, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Eleitorais) para que (1) não exijam diploma de nível superior para a inscrição e posse em concursos públicos de nível médio junto ao Poder Judiciário, além de (2) determinar que não deflagrem concursos públicos para provimento de cargos de Técnico Judiciário. (fls. 25 e 26 da petição inicial).

No mérito, a autora pede a declaração da inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei nº 14.456/2022.

Fábio de Oliveira Ribeiro; o Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público – SINDMPU; o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Mato Grosso do Sul – SINDJUFE/MS; o Sindicato

dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SINTRAEMG; o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco; o Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – SINDIQUINZE; o Sindicato dos Servidores das Justiças Federais no Estado do Rio de Janeiro – SISEJUFE; o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Goiás – SINJUFEGO; a Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal – ASSEJUS; a Federação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE; o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal do Estado da Paraíba – SINDJUF/PB; o Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal no Estado de Santa Catarina – SINTRAJUSC; o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF; o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal no Estado do Espírito Santo – SINPOJUFES; a Associação dos Servidores do Ministério Público Federal – ASMPF; o Sindicato dos Trabalhadores da Justiça Federal no Ceará – SINTRAJUFE-CE; o Sindicato dos Servidores da Sétima Região da Justiça do Trabalho – SINDISSÉTIMA; o Sindicato dos Servidores da Justiça Eleitoral do Ceará – SINJE/CE; e a Associação dos Servidores do Supremo Tribunal Federal – ASTRIFE ingressaram com pedido de *amici curiae*.

Em 8 de fevereiro de 2023, a requerente defendeu novamente a sua legitimidade ativa *ad causam*, bem como reiterou os argumentos apresentados na petição inicial, destacando o suposto "contrabando" legislativo, o ferimento à autonomia administrativa e financeira desse Supremo Tribunal Federal e o risco imposto aos candidatos ao cargo de Técnico Judiciário. Por fim, postulou o indeferimento dos pedidos de *amici curiae*.

O processo foi distribuído ao Ministro EDSON FACHIN, que admitiu, na condição de *amici curiae*, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Mato Grosso do Sul – SINDJUFE/MS; o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SINTRAEMG; o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal em Pernambuco; o Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – SINDIQUINZE; o Sindicato dos Servidores das Justiças Federais no Estado do Rio de Janeiro – SISEJUFE; o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Goiás – SINJUFEGO; a Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal – ASSEJUS; a

Federação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE; o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal do Estado da Paraíba – SINDJUF/PB; e o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF.

Ademais, determinou a intimação do SINDMPU, SINTRAJUSC, SINPOJUFES, ASMPF, o SINTRAJUFE-CE, SINDISSÉTIMA, SINJE/CE e ASTRIFE para que regularizassem a representação processual.

Posteriormente, o Ministro Relator solicitou informações ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999.

Em atendimento à solicitação, o Senado Federal afirmou que é possível a apresentação de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, desde que respeitados os requisitos da pertinência temática e da ausência de aumento de despesa. Nesse sentido, afirmou que haveria coincidência do tema versado na emenda apresentada pela Câmara dos Deputados (Emenda de Plenário nº 1) com o objeto da proposição original de proporcionar melhor qualificação ao quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional.

De seu turno, a Câmara dos Deputados sustentou que a matéria se encontraria no âmbito da discricionariedade legislativa e teria sido observado o devido processo legislativo na referida Casa Legislativa.

Na sequência, vieram os autos para a manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR: DA AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA

Cumprido registrar, primeiramente, que a requerente não logrou demonstrar sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

De fato, segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, a legitimidade das entidades de classe e das confederações sindicais para a instauração de processo de fiscalização normativa abstrata está condicionada ao preenchimento do requisito da pertinência temática, ou seja, da relação de pertinência entre o objeto da ação e as atividades institucionais da autora. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTIDADE DE CLASSE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - NTU. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. **A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.** 2. **No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas**, que cuidaram de inaugurar e disciplinar o veto popular como instrumento de participação popular no processo legislativo no âmbito do Município de Aracaju, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora (NTU), que estão voltados para a proteção dos interesses de empresas de transportes urbanos. **O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática.** Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 385 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2017, Publicação em 25/10/2017; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO INTERNO DO TRT DA 5ª REGIÃO. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA AUTORA. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETIVO INSTITUCIONAL DA POSTULANTE E O CONTEÚDO DA NORMA IMPUGNADA. 1. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das confederações para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação da pertinência temática entre os objetivos institucionais da postulante e o conteúdo da norma impugnada.** Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADI nº 5919 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/08/2018, Publicação em 22/08/2018; grifou-se).

No caso, conforme se infere do artigo 5º de seu Estatuto Social, a requerente congrega e representa "*Analistas Judiciários da União, ativos e inativos, desde que exerçam suas funções nos limites jurisdicionais da União*" (documento nº 4 do processo eletrônico).

Entretanto, a norma sob invectiva não trata de tema relacionado a esses servidores, tampouco de seus direitos ou interesses, mas sim de requisito de escolaridade do cargo de Técnico Judiciário.

Note-se que a disposição questionada sequer traça as atribuições do cargo de Técnico Judiciário, as quais, eventualmente, poderiam resvalar nos interesses dos analistas

judiciários representados pela autora.

Ocorre que, de acordo com a jurisprudência dessa Suprema Corte, a caracterização da pertinência temática está condicionada à existência de relação **direta e específica** entre o conteúdo da norma questionada e os objetivos institucionais da associação requerente. A propósito, confirmam-se os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.529/2011. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ÓRGÃOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA - CADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. **A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.** 2. **No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a atuação administrativa de órgãos do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CNI), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses das empresas industriais. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática.** Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedentes: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006. 4. Agravo Regimental conhecido e não provido.

(ADI nº 4474 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/12/2017, Publicação em 02/02/2018; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. **À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade *ad causam*.** Agravo regimental conhecido e não provido.

(ADI nº 5023 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2014, Publicação em 06/11/2014; grifou-se).

Desse modo, constata-se que a autora carece de legitimidade para questionar a validade do dispositivo em comento, haja vista que sua atuação não abrange os interesses da categoria profissional por ele disciplinada.

Some-se a isso que a representatividade da requerente se limita a parcela dos servidores públicos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, razão pela qual não pode ser caracterizada como associação de classe para o fim previsto no artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal.

De fato, em hipótese semelhante, esse Supremo Tribunal Federal não conheceu de ação direta ajuizada por entidade representativa de mero segmento da classe dos servidores públicos federais. Confira-se a ementa do referido julgado, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º combinado com o artigo 32, ambos da Lei 8.829, de 22 de dezembro de 1993. Pedido de liminar. – **Falta à autora legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, por não ser entidade de classe. – Com efeito, trata-se ela de uma associação que congrega apenas uma pequena parcela de servidores públicos de um dos Ministérios que integram o Poder Executivo da União.** Ora, esta Corte, ao julgar o pedido de liminar na ação direta de inconstitucionalidade nº 591, decidiu que faltava legitimação para propor ação dessa natureza à União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional - Unafisco Nacional, porque eles ‘não constituem uma classe, mas apenas pequena parcela de servidores públicos que integram uma das diversas carreiras existentes no Poder Executivo’. **Não se conheceu da presente ação direta de inconstitucionalidade**, ficando, assim prejudicado o pedido de liminar.

(ADI nº 1297, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/09/1995, Publicação em 17/11/1995; grifou-se).

Nesse mesmo sentido, cumpre transcrever a ementa dos seguintes acórdãos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Legitimação ativa. - **Falta de legitimação para propor ação direta, porquanto os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional não constituem uma classe, mas apenas pequena parcela de servidores públicos que integram uma das diversas carreiras existentes no Poder Executivo.** Ademais, a autora e uma associação de associações e, portanto, representa estas e não os membros de uma classe. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando, assim, prejudicado o pedido de liminar.

(ADI nº 591 MC, Relator: Ministro Moreira Alves, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/10/1991, Publicação em 22/11/1991; grifou-se);

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP). LEI 4.647/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ENTIDADE QUE REPRESENTA APENAS

PARCELA DA CLASSE ECONÔMICA ATINGIDA PELA NORMA IMPUGNADA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) não possui legitimidade para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 4.647/2015 do Estado do Mato Grosso do Sul, porque seu escopo de atuação não abrange a totalidade da categoria econômica afetada pela norma em comento. Ausente, também, a necessária pertinência temática. Precedentes. 2. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(ADI nº 5444 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/02/2018, Publicação em 26/02/2018; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARTIGO 3º DO DECRETO 37.004/2016 DO ESTADO DA PARAÍBA. REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS NA REVENDA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NOVOS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS DISTRIBUIDORES MITSUBISHI – ASSOMIT E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONCESSIONÁRIOS SUZUKI AUTOMÓVEIS – ABRAZUKI. ENTIDADES QUE REPRESENTAM APENAS PARCELA DO SEGMENTO ECONÔMICO ATINGIDO PELA NORMA IMPUGNADA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Associação Brasileira dos Distribuidores Mitsubishi – ASSOMIT e pela Associação Brasileira dos Concessionários Suzuki Automóveis – ABRAZUKI não possuem legitimidade para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o art. 3º do Decreto 37.004/2016 do Estado da Paraíba, porque seus escopos de atuação não abrangem a totalidade da categoria econômica afetada pela norma em comento, mas tão somente aqueles particulares que exercem a atividade sob circunstância especial, qual seja, a de comercializarem produtos das marcas “Mitsubishi” ou “Suzuki”. 2. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(ADI nº 5992 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/11/2018, Publicação em 23/11/2018; grifou-se).

Dessa forma, constata-se que a presente ação direta não deve ser conhecida dada a ilegitimidade ativa da requerente.

III – MÉRITO

Conforme relatado, a autora sustenta que a norma questionada, de origem parlamentar, ao exigir nível superior de escolaridade para o cargo de Técnico Judiciário, seria incompatível com os artigos 96, inciso II; e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Em comentários ao artigo 96 da Carta Republicana, José Afonso da Silva assevera que a ordem constitucional assegura ao Poder Judiciário “*a garantia de autonomia orgânico-administrativa, que compreende sua independência na estruturação e funcionamento de seus*

órgãos” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 523).

Nessa linha, o inciso II do mencionado dispositivo constitucional estabelece a competência privativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça para instaurar o processo legislativo relativo a normas que disponham sobre a sua organização e funcionamento, bem como sobre a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados. A propósito, confira-se a redação do artigo 96, inciso II, da Carta:

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;**
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (grifou-se)**

A existência de iniciativa privativa quanto ao assunto, contudo, não constitui óbice ao oferecimento de emendas parlamentares a projetos de lei propostos pelo Poder Judiciário, desde que preenchidos os requisitos constitucionais.

De fato, o poder de emendar projetos de lei qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, a qual, por si só, não acarreta violação ao princípio da separação de Poderes, estabelecido no artigo 2º da Carta da República.

Em verdade, o exercício do poder de emenda, quando concretamente manifestado, constitui um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas. Trata-se de prerrogativa vinculada à função legislativa do Estado e, por essa razão, qualificada como poder de índole eminentemente constitucional.

Dessa forma, a exclusividade conferida a determinado órgão na instauração do processo legislativo não exclui, de plano, a possibilidade de o Poder Legislativo exercer o

poder de emenda.

Assim, mesmo em relação às matérias de iniciativa reservada, o Parlamento não constitui mero ratificador das propostas provenientes de outros órgãos ou agentes políticos, mas pode promover alterações em seu texto, desde que observadas determinadas condições, a saber: (i) que não implique aumento de despesa pública; e (ii) que as emendas apresentadas guardem pertinência com a matéria versada no projeto original. Confirma-se, a propósito, o entendimento dessa Suprema Corte:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO. Ante a plausibilidade jurídica da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA – EMENDA PARLAMENTAR – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – AUSÊNCIA – VÍCIO FORMAL. **Surge vício formal quando emenda aditiva a projeto de lei de iniciativa restrita deixa de observar a pertinência temática.** VERBA INDENIZATÓRIA – AGENTES PÚBLICOS – FATOS ENSEJADORES – AUSÊNCIA. O pagamento de verba indenizatória a agentes públicos pressupõe fato a ensejar ressarcimento.

(ADI nº 6329, Relator: Ministro Marco Aurélio, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/05/2020, Publicação em 03/06/2020; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares.** Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, **este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei

entre as promoções, tornado-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI nº 6072, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/08/2019, Publicação em 16/09/2019; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO – O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA

UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.

(ADI nº 1050, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2018, Publicação em 28/08/2018; grifou-se);

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. **A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal.**

(ADI nº 5442 MC, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/03/2016, Publicação em 04/04/2016; grifou-se).

Em relação ao requisito da pertinência temática para a apresentação de emendas parlamentares, cabe salientar que tal restrição decorre da própria cláusula de reserva de iniciativa, em especial quando a matéria objeto da emenda estiver submetida, igualmente, à iniciativa privativa de determinado órgão ou Poder.

Conforme salientado pelo então Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE em voto proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 574, “*o poder de emenda a projetos de iniciativa reservada pressupõe, a meu ver, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Caso contrário, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder*” (ADI nº 574, Relator: Ministro ILMAR GALVÃO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/06/1993, Publicação em 11/03/1994).

Na hipótese em exame, observa-se que a Lei nº 14.456/2022 decorre do Projeto de Lei nº 3662/2021, proposto pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios com o objetivo de alterar o respectivo quadro de pessoal, transformando 4 (quatro) cargos vagos da carreira de Auxiliar Judiciário e 192 (cento e noventa e dois) cargos vagos da carreira de Técnico Judiciário em 118 (cento e dezoito) cargos da carreira de Analista Judiciário.^[1]

Quando da tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, incluiu-se por emenda parlamentar a disposição questionada pela autora, que alterou a redação do artigo 8º, inciso II, da Lei nº 11.416/2006, que "*dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União*", estabelecendo a exigência do nível de escolaridade superior para o cargo de Técnico Judiciário.

Como se nota, a emenda parlamentar sob investiva guarda relação de pertinência temática com a propositura original, na medida em ambos versam sobre aspectos do regime jurídico de cargo pertencente ao Poder Judiciário da União, o qual também é integrado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Conforme estabelece o artigo 21, inciso XIII, da Lei Maior, compete à União "*organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios*".

Desse modo, constata-se que a emenda parlamentar questionada cumpriu os requisitos constitucionais exigíveis na espécie, uma vez que insere-se na temática apresentada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no Projeto de Lei nº 3662/2021, além de não acarretar aumento de despesas.

Nesses termos, constata-se a compatibilidade do dispositivo questionado com o artigo 96, inciso II, da Constituição.

Da mesma forma, não há que se falar em violação ao artigo 37, *caput*, da Lei Maior.

Extraí do voto da Relatora do projeto de lei em comento, apresentado em 29 de março de 2022, que "*ao projeto foi apresentada uma única emenda, da Deputada Erika Kokay – PT/DF, que altera a Lei 11.416, de 15 de dezembro de 2006, para exigir o curso de ensino superior completo como requisito para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União. A sugestão da nobre colega compartilha do mesmo propósito que o nosso, que é proporcionar melhor qualificação ao quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional, razão pela qual a emenda foi acatada.*"^[2]

De fato, a alteração proposta busca conferir maior eficiência na realização dos serviços judiciários, demanda que surgiu especialmente com a virtualização dos processos judiciais, exigindo-se dos ocupantes do cargo de Técnico Judiciário melhor qualificação profissional.

Desse modo, a mudança do requisito de escolaridade para o cargo de Técnico Judiciário atende ao princípio constitucional da eficiência, de modo a valorizar seus ocupantes, e constitui exigência proporcional às tarefas desempenhadas e esperadas do servidor, sobretudo em uma Administração Pública cada vez mais moderna e tecnológica.

Registre-se que a norma questionada, por si só, não gera modificação nas atribuições dos técnicos judiciários, de modo que o receio descrito na petição inicial de que tais servidores se recusem a exercer as atividades do cargo para o qual prestaram concurso não deve ser remediado por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Some-se a isso que o artigo 4º da Lei nº 14.456/2022 não promove a transformação de cargos de naturezas distintas, com o aproveitamento de seus ocupantes, o que seria, de fato, contrário ao texto constitucional.

A ascensão ou transposição, formas de provimento derivado, são verificadas quando existem dois cargos públicos diferentes e os servidores passam de um ao outro sem a necessária submissão ao concurso público, valendo-se, apenas, de uma relação jurídica preexistente com a Administração. Nessa linha, vejam-se os ensinamentos de André Ramos Tavares:

Provimento é o ato administrativo pelo qual é destinada determinada pessoa para preencher um cargo público, tornando-se seu titular. O provimento pode ser inicial (originário) ou derivado. O provimento inicial ocorre por nomeação. O provimento derivado ocorre por transferência, promoção, remoção, acesso, reintegração, readmissão, enquadramento, aproveitamento ou reversão. **No primeiro caso (inicial) se pressupõe a inexistência de vinculação entre a situação anterior do nomeado e o preenchimento do cargo.**

(TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª Ed, São Paulo: Saraiva, p. 1338 – grifou-se).

A transposição e a ascensão funcional são vedadas pelo artigo 37, inciso II, da Carta Republicana, e pelo Supremo Tribunal Federal, que editou a Súmula nº 685, de seguinte teor: “*É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se,*

sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Conferir-se novo requisito de escolaridade a determinado cargo público não implica caracterização de provimento derivado, especialmente quando não houve o aproveitamento de servidores em cargo de nível de escolaridade e com atribuições diversos daqueles para o qual prestaram concurso.

No caso em comento, a norma impugnada restringiu-se a exigir nível de escolaridade superior para o cargo de Técnico Judiciário, de modo que não se vislumbra qualquer ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição.

Nesses termos, conclui-se pela compatibilidade do artigo 4º da Lei nº 14.456/2022 com a Carta Republicana.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União, Substituto, manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 26 de abril de 2023.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União, Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM

Notas

1. [^] Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2303392>> Acesso em 25/04/2023.
2. [^] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2153575&filename=Tramitacao-PL%203662/2021> Acesso em 25/04/2023.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1150735226 e chave de acesso b90fccc8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 26-04-2023 15:03. Número de Série: 7879689582701604770672690387. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1150735226 e chave de acesso b90fccc8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-04-

