



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
ADVOCACIA**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN, DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**REFERÊNCIA: ADI 7.338**

A **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, representada pela Advocacia da Câmara dos Deputados, por meio de mandato *ex lege*, nos termos do art. 3º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Resolução n. 23, de 13 de julho de 2021<sup>1</sup>, vem respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar

**INFORMAÇÕES EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

proposta pela **Associação Nacional dos Analistas do Poder Judiciário e do Ministério Público da União**, em atenção ao Ofício n. 218/2023 desse Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>1</sup> Art. 3º São atribuições do Advogado da Câmara dos Deputados: [...] II - representar judicialmente, em qualquer juízo ou instância: [...] a) a Câmara dos Deputados, quando determinado pelo Presidente ou pela Mesa; b) o Presidente da Câmara dos Deputados, em matéria relacionada ao exercício do cargo;



ADI N. 7.338

REQUERENTE: ASSOCIACAO NACIONAL DOS ANALISTAS DO PODER JUDICIARIO E DO MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

I – OBJETO E SÍNTESE DA INICIAL

2. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta em face art. 4º da Lei 14.456, 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”*.

3. O dispositivo atacado passou a exigir diploma de nível superior para ingresso na carreira de técnico judiciário.

4. Eis o teor da norma impugnada:

**Lei nº 14.456, de 21 de setembro de 2022**

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: (Promulgação partes vetadas) (ADI 7178) (ADI 7182)

Art. 8º

.....  
.....

.....  
.....

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

.....  
.....' (NR)”

5. A Requerente alega haver vício formal de inconstitucionalidade, porque seria do Supremo Tribunal Federal, e não do Congresso, a iniciativa para



alterar as atribuições das carreiras de apoio e que, *in casu*, a alteração da lei não teve origem na Suprema Corte.

6. Requer, por fim, em sede de liminar a suspensão da norma, tendo em vista a existência de concursos em andamento, com editais publicados, que não previam tal exigência, o que poderia impedir a posse de quem já foi aprovado. No mérito, requerem a declaração de inconstitucionalidade do citado artigo.

## II – DO MÉRITO

### 2.1 Da discricionariedade Legislativa – espaço de conformação do Legislador

7. A separação de funções estatais, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, exige que o exercício da soberania se dê de forma compartilhada por meio de funções legislativas, executivas e judiciais, vinculadas organicamente a poderes correlatos, sem que haja qualquer preponderância ou dominância de uma sobre outra.

8. A ideia, de raiz iluminista, proveniente da ruptura com o estado absolutista, esvazia a concentração de poderes, pois, sob sua ótica, cada um desses exerce funções típicas e atípicas, sob permanente fiscalização e controle por parte dos demais, no chamado esquema de freios e contrapesos.

9. A propósito do tema, Carlos Ari Sundfeld<sup>2</sup> identifica os cinco eixos centrais do Estado Democrático de Direito, prestigiando a separação de poderes, conforme é possível depreender abaixo:

19. Chegamos assim aos elementos do conceito de Estado Democrático de Direito:  
a) criado e regulado por uma Constituição;

---

<sup>2</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo:Malheiros, 2002, p. 53-54.



- b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres;
- c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte **por órgãos estatais independentes e harmônicos que controlam uns aos outros**;
- d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais Poderes;
- e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos, podem opô-los ao próprio Estado. [grifo nosso]

10. Trata-se, pois, de uma das diretrizes fundantes das democracias contemporâneas, cuja importância é reconhecida largamente, consoante ilustra abalizada doutrina, *in verbis*:

A partir dessa enfática formulação, cujas origens são mais antigas do que se possa imaginar, o princípio da separação dos poderes adquiriu o status de uma forma que virou substância no curso de processo de construção e de aprimoramento do Estado de Direito, **a ponto de servir de pedra de toque para se dizer da legitimidade dos regimes políticos**, como se infere do célebre artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, onde se declara que não tem constituição aquela sociedade em que não estejam assegurados os direitos dos indivíduos, nem separados os poderes estatais<sup>3</sup>. [grifo nosso]

Conforme esse princípio, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **Trata-se, pois, de um conceito que tem por base a ideia de limitação, baseada na fórmula clássica de Montesquieu segundo a qual o poder deve frear o poder**. Resultado: quaisquer tentativas no sentido de instaurar instâncias hegemônicas de poder padecerão do vício de inconstitucionalidade, pois o escopo do constituinte foi claro: **neutralizar, no âmbito político-jurídico do Estado, qualquer possibilidade de dominação institucional por parte dos Poderes da República**. O pórtico em análise funciona como parâmetro de observância indispensável à exegese de normas constitucionais, sendo uma das vigas-mestras da Constituição de 1988<sup>4</sup>. [grifo nosso]

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. **De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções**

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira & COELHO, Inocêncio Mártires. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 155.

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, p. 517.



entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados<sup>5</sup>. [grifo nosso]

11. Ocorre que, alinhada à separação de funções estatais, deve-se reconhecer, no exercício de cada uma delas, o legítimo espaço de atuação de seus legitimados. Dito de outro modo, há, sem dúvida, uma certa liberdade de atuação por parte dos poderes legislativo, executivo e judiciário, insito à sua própria autonomia e independência, de nítido perfil discricionário, que deve ser adequadamente observado.

12. Com efeito, Hans Kelsen<sup>6</sup> já lecionara, em sua Teoria Pura do Direito, ao tratar do escalonamento normativo, que a norma do escalão superior regula a produção da norma do escalão inferior, mas sempre como uma moldura, deixando certa margem de liberdade e apreciação por parte do segmento inferior. Eis suas exatas palavras:

A relação entre um escalão superior e um escalão inferior da ordem jurídica, como a relação entre Constituição e lei, ou lei e sentença judicial, é uma relação de determinação ou vinculação: a norma do escalão superior regula – como já se mostrou – o ato através do qual é produzida a norma do escalão inferior, ou o ato de execução, quando já desse apenas se trata; **ela determina não só o processo em que a norma inferior ou o ato de execução são postos, mas também, eventualmente, o conteúdo da norma a estabelecer ou do ato de execução a realizar.**

**Esta determinação nunca é, porém, completa. A norma do escalão superior não pode vincular em todas as direções (sob todos os aspectos) o ato através do qual é aplicada. Tem sempre de ficar uma margem, ora maior, ora menor, de livre apreciação, de tal forma que a norma do escalão superior tem sempre, em relação ao ato de produção normativa ou de execução que a aplica, o caráter de um quadro ou moldura a preencher por este ato.** [grifo nosso]

<sup>5</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, p. 110.

<sup>6</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 388.



13. Na espécie, há de se refletir sobre os limites da discricionariedade legislativa, ou ainda, o espaço legítimo de conformação pelo legislador, umbilicalmente ligado à independência e autonomia deferidas ao Poder Legislativo pelo poder constituinte originário.

14. Nesses lindes, impende registrar, mais uma vez, o magistério do mestre de Viena, em sua obra *Jurisdição Constitucional*<sup>7</sup>, na qual reconhece a liberdade do legislador como a mais ampla possível, visto que somente limitada pela Constituição. Nesse trilhar:

**A liberdade do legislador, que só está subordinado à Constituição, submete-se a limitações relativamente fracas;** seu poder de criação permanece relativamente grande. A cada grau que desce, a relação entre liberdade e limitação se modifica em favor do segundo termo: a parte da aplicação aumenta, a da livre criação diminui. [grifo nosso]

15. Ainda no campo da discricionariedade legislativa, Pádua<sup>8</sup> esclarece haver várias discricionariedades, pois o Estado, sob suas manifestações por meio de juízes, administradores e legisladores atuarão sempre com certa margem de liberdade para se desincumbirem de suas funções. E remata, nisso claramente convergindo com Hans Kelsen, que a distinção entre a discricionariedade legislativa e as demais está em questão de grau, uma vez que a moldura dentro da qual atua o legislador possui vinculação material menor em relação às demais. O legislador está subordinado apenas às normas constitucionais, ao passo que o juiz e o administrador devem observância não só a essas normas, mas também às normas legais. Nas palavras do autor:

Em suma, o poder de conformação legislativo tem maior grau de liberdade, visto que está limitado à Constituição, enquanto a jurisdição e a administração têm um menor grau de conformação por estarem sujeitos tanto aos ditames constitucionais quanto aos ditames legislativos...  
(...)

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 126.

<sup>8</sup> PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Em busca de uma teoria geral da discricionariedade. *Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro*, v. 4, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.33636/reconto.v3n2.e041>



No espectro da teoria geral ora desenvolvida houve por bem buscar o denominador comum limitativo a todas as funções estatais, a saber, a Constituição, texto a partir do qual se extraíram dois limites: (i) um essencial e de ordem semântica, que se liga aos limites textuais dos enunciados constitucionais; e (ii) um eventual e de ordem eficaz, ligado a certas posições jurídicas que devem ser respeitadas por todos.

16. Do exposto, deve-se concluir que é devido certo espaço de conformação ao legislador, discricionariedade legislativa, desde que observada a moldura constitucional, verificando-se os limites de seus enunciados normativos e a preservação da eficácia dos direitos fundamentais nela consagrados.

## **2.2 Da obediência ao devido processo legislativo na Câmara dos Deputados.**

17. Quanto à tramitação legislativa, informa-se que a Lei Federal n. 14.456, de 21 de setembro de 2002, originou-se do Projeto de Lei n. 3.662/2021, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, encaminhado por meio do Ofício n. 1683/2021/GPR, recebido em 19/10/2021, cuja ementa se transcreve:

*"Transforma cargos vagos das carreiras 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".*

18. Na mesma data o Projeto recebeu nova ementa:

*"Transforma cargos vagos das carreiras 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; e altera a Lei nº 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"*

19. No dia 23/11/2021, a Presidência desta Casa proferiu o seguinte despacho:

*"Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)".*

20. Na Comissão de Trabalho foi aberto prazo de 5 (cinco) sessões para oferecimento de emendas (de 1/12/2021 a 14/12/2021), porém nenhuma foi apresentada.

21. Em virtude da aprovação, no dia 16/3/2022, do Requerimento de Urgência n. 2784/2021, da Deputada Celina Leão, nos termos do art. 155 do RICD, o projeto teve seu regime de tramitação alterado, passando a tramitar em regime de urgência, urgentíssima, sujeito à apreciação do Plenário da Câmara.

22. Em 29/3/2022, durante discussão em turno único, a Deputada Celina Leão foi designada Relatora, para proferir Parecer em Plenário pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

23. Em seu voto, a Relatora conclui da seguinte forma:

*"Assim sendo, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.662, na forma do substitutivo apresentado.*

*Pela Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, portanto, não cabe pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição e do*





*substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.*

*Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.662, de 2021, e do substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público”.*

24. Foi apresentada uma Emenda de Plenário.
25. Designada Relatora, a Deputada Celina Leão acatou a Emenda n. 1 de Plenário, na forma da Subemenda Substitutiva Global apresentada:

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE  
LEI Nº 3.662, DE 2021**

Transforma cargos vagos das carreiras 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 e 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.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei transforma cargos vagos das carreiras 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 e 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.

**Art. 2º** Ficam transformados, no Quadro Permanente da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 4 (quatro) cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Auxiliar Judiciário e 192 (cento e noventa e dois) cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Técnico Judiciário, em 118 (cento e dezoito) cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Analista Judiciário, sem aumento de despesa.

**Parágrafo único.** Os cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário, ambos do Quadro Permanente do Tribunal de Justiça



do Distrito Federal e Territórios, são essenciais à atividade jurisdicional.

**Art. 3º** O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios expedirá as instruções necessárias à aplicação desta Lei.

**Art. 4º** O inciso II do art. 8º da Lei 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. (NR)”.  
.....

**Art. 5º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Sala das sessões, em 29 de março de 2022.

Deputada CELINA LEÃO  
Relatora

26. Durante a votação em turno único, foi aprovada a Subemenda Substitutiva Global adotada pela relatora da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público ao Projeto de Lei nº 3.662, de 2021, ressalvado o destaque, ficando, em consequência, prejudicados o Substitutivo, a proposição inicial e a emenda apresentada.

27. O Destaque apresentado para votação em separado do art. 8º da Lei 11416/16, alterado pelo art. 4º da Subemenda Substitutiva apresentada ao PL 3662/2021, com vistas à sua supressão (art. 161, I), não foi aprovado. O texto foi mantido.

28. Foi aprovada a redação final, assinada pela Relatora, Deputada Celina Leão.

29. A matéria foi encaminhada ao Senado Federal, por meio do Ofício n. 157/2022/SGM-P, no dia 30/3/2022.

30. Em 2/9/2022, o Senado comunicou esta Casa acerca da aprovação da proposição e de sua remessa ao Presidente da República para as providências previstas no art. 66 da Constituição Federal.



31. Após a sanção presidencial, o Projeto foi transformado na Lei Ordinária n. 14.456/2002, com veto parcial.
32. As razões do veto foram publicadas no DOU de 22/9/22, pág. 20, coluna 01.
33. Por fim, em 21/12/22, o veto parcial foi apreciado e rejeitado pelo Congresso Nacional, tendo sido promulgada a parte vetada (DOU 22/12/22, pág. 27, coluna 01).
34. Portanto, do ponto de vista do processo legislativo, a proposição obedeceu aos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie.

### III – CONCLUSÃO

35. Sendo essas as informações que esta Casa tem a prestar neste momento, nos colocamos à disposição de Vossa Excelência para novos esclarecimentos que se façam necessários.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 17 de abril de 2023.

**Tatiana Sabóia Vieira**

Assessora Jurídica  
OAB/DF 14.142

**Mizael Borges da Silva Neto**

Coordenador de Processos Judiciais  
OAB/DF 39.773

**Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva**

Advogado da Câmara dos Deputados  
OAB/DF 47.467