

## VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, na presente ação direta de inconstitucionalidade imputa-se vício de inconstitucionalidade formal aos seguintes dispositivos da **Lei Federal n. 14.456, de 21/9/2022:**

### **Lei n. 14.456/2022**

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 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.**

Art. 2º (...)

Parágrafo único. 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.

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; (...).”**

Em síntese, a tese central suscitada pelo Procurador-Geral da República consiste na suposta violação ao art. 96, II, da Constituição Federal, por serem os dispositivos oriundos de emenda parlamentar sem a devida pertinência temática com o conteúdo da proposição original, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Em acréscimo, o requerente sustentou que a emenda teria avançado em matéria de iniciativa legislativa reservada ao Supremo Tribunal Federal, ao tratar de requisito de cargo do quadro de pessoal efetivo do Poder Judiciário da União.

De início, esclareço ser prerrogativa parlamentar a apresentação de emendas aos projetos de lei em curso no Congresso Nacional, mesmo que sejam de iniciativa reservada a outros Poderes ou órgãos autônomos. O poder de emendar projetos de lei possibilita aos membros do Poder Legislativo atuar de forma legítima no processo de elaboração de novas leis, aperfeiçoando o debate político.

De longa data o Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de emendas parlamentares em proposições de iniciativa privativa de outros Poderes, desde que respeitadas as limitações impostas pela Constituição. Cito, nesse sentido, a ADI 1.050 MC, da relatoria do Ministro Celso de Mello, em que o Plenário desta Suprema Corte firmou a compreensão de que o poder de emendar, por traduzir necessária projeção resultante do poder de legislar, sofre apenas as restrições que se encontram definidas de forma expressa no Texto Constitucional:

**E M E N T A: 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") - OFERECEMENTO E APROVAÇÃO, NO  
CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS  
PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA  
ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE  
PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO  
LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO  
DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS  
CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO,  
NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À  
PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA"  
- MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - 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 (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), 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, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata (ADI 1.050 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23/4/2004 – grifei).

Do voto do eminentíssimo Relator, Ministro Celso de Mello, extrai-se a afirmação de que a Constituição da República repeliu interpretação firmada no sentido de reconhecer que o poder de emendar estava necessariamente vinculado à titularidade do poder de iniciar. Mais que isso, consta, ainda, a relevante preocupação desta Suprema Corte em torno da preservação da integridade das funções institucionais do Poder Legislativo, que não pode ficar reduzido a papel meramente ancilar no processo legislativo:

É preciso ter presente, neste ponto, considerado o contexto ora em exame, a advertência do saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL (RTJ 36/385, 385):

**"... A Assembléia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse - frase conhecida - composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo."** (grifei)

Essa mesma preocupação em torno da preservação da integridade das funções institucionais do Poder Legislativo - que não pode ser visto, nem qualificado como instrumento ancilar, de mera chancela, das pretensões normativas deduzidas por outros órgãos do Estado - foi externada por esta Suprema Corte, quando do julgamento do RE 60.775/MT, Rel. Min. ADAUCTO CARDOSO (RDA 102/261), ocasião em que o Supremo Tribunal Federal, explicitamente, proclamou que "A atribuição conferida aos Tribunais de Justiça de enviarem projetos de lei ao Legislativo não exclui o poder de emenda, nem o de veto".

Vê-se, assim, que o poder de emenda está relacionado ao aprimoramento e à adaptação das proposições legislativas e, precisamente por isso, não usurpa a iniciativa, mas complementa o processo democrático.

No julgamento da ADI 3.114/SP, da relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, o Plenário reconheceu, em idêntica linha, ser viável a modificação de proposições legislativas por meio de emendas parlamentares, ainda que incidentes sobre projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa.

Também naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal fixou as duas limitações em que esbarrariam o poder de emenda pelo Poder Legislativo, quais sejam: **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 tais emendas implicarem aumento de despesa pública.** Confira-se:

EMENTA: 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 INTEGRANTES 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 constitucionalidade 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 constitucionalidade 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 3.114/SP, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 7/4/2006 – grifei).

A partir de então e em observância ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, 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 ausência de aumento de despesa decorrente da emenda. Nesse sentido, registro os seguintes julgados:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA 1018/2020. CONVERSÃO NA LEI 14.173/2021. EMENDA PARLAMENTAR. INCLUSÃO DO ART. 32, §15, DA LEI 12.485/2011. CARREGAMENTO DE CANAIS DE PROGRAMAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA POR DISTRIBUIDORAS DE TV POR ASSINATURA (MUST-CARRY). POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO VIA MEDIDA PROVISÓRIA. ART. 246 DA CF. ART. 2º DA EC 8/1995. AFINIDADE TEMÁTICA COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO ORIGINAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE INICIATIVA, PROPORCIONALIDADE E

**SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.** 1. A limitação à edição de Medidas Provisórias em matéria de telecomunicações (art. 246 da CF e art. 2º da EC 8/1995), em razão de o art. 21, XI, da CF, ter sido alterado pelo constituinte reformador, deve ser interpretada restritivamente, vedando apenas a regulamentação via medida provisória do marco legal dos serviços de telecomunicações (Lei 9.472/1997). 2. **A CORTE reconhece como limites à prerrogativa parlamentar de emendar propostas legislativas de iniciativa reservada a outros Poderes e órgãos autônomos:** (a) a ausência de incremento de despesa pública; e (b) a relação de proximidade entre o teor da emenda e o objeto da proposição original encaminhada à deliberação legislativa. **Precedentes.** 3. Esses limites também se aplicam ao processo legislativo de aprovação e conversão em lei de Medidas Provisórias, ainda que não trate de matéria reservada, em vista da especialidade e excepcionalidade desse rito legislativo. Precedentes. 4. **A ampliação, por emenda parlamentar, do alcance do carregamento obrigatório (must-carry) tem afinidade temática com a desoneração fiscal encaminhada pelo Presidente da República por meio da MP 1018/2020, visando a ampliar o acesso à informação por toda a população brasileira.** 5. O princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170 da Constituição, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica econômica para garantir o alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, entre eles a proteção do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, V e VII, da CF), bem como a promoção da cultura nacional e regional e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística (art. 221, II e III, da CF), desde que haja proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público, o que ocorre no caso. 6. Ações Diretas julgadas improcedentes (ADI 6.921, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 3/5/2024 – grifei).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. X DO ART. 1º E ART. 2º DA LEI N.20.500/2020 E ARTS. 1º E 2º DA LEI N. 20.504/2020 DO PARANÁ. ALTERAÇÃO DO VALOR DE REFERÊNCIA DE CUSTAS EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DE INICATIVA PRIVATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINENCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO §2º DO ART. 98, INC. II E §1º DO ART. 45 E INC. IV DO ART 145 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: NÃO CARACTERIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTEIORIDADE NONAGESIMAL (AL. C DO INC. II DO ART. 150 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão do julgamento da medida cautelar em mérito. 2. **Não há vício formal no processo legislativo de lei que versa sobre emolumentos se as emendas parlamentares apresentadas observarem a pertinência temática e não conduzirem a aumento das despesas públicas.** Precedentes. 3. Não caracteriza ofensa aos princípios da equivalência (art. 145, II, da Constituição), da vedação ao confisco (art. 150, IV, da Constituição) e da capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Constituição) a alteração no valor das custas extrajudiciais que visa apenas a recomposição inflacionária dos emolumentos, desde que os critérios de atualização guardem relação com as atividades específicas e objetivos do tributo. 4. A mera atualização monetária do tributo não significa sua majoração para fins de observância ao princípio da anterioridade nonagesimal. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 2º da Lei 20.504/2020 do Paraná, impondo-se a eficácia da majoração tributária pelo seu art. 1º a partir de 90 (noventa) dias de sua publicação (ADI 6.671, Rel. Min. Cármén Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2021).

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 6.072, Rel. Min. Luís Roberto Barroso,

Tribunal Pleno, DJe 16/9/2019 – grifei).

Dessa forma, não verifico violação ao art. 96, II, da Constituição da República, pois a iniciativa da lei foi deflagrada pelo órgão competente, o TJDF, sobrevindo, no curso do processo legislativo, legítima emenda parlamentar, que não implicou ofensa às limitações constitucionais estabelecidas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No que concerne à primeira limitação, objeto central da controvérsia apresentada nestes autos, observo que **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**. Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. **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. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos (ADI 5.127, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 11/5/2016 – grifei).

Naquela oportunidade, o dispositivo impugnado disciplinava profissões contábeis, estabelecendo, inclusive, a extinção da profissão de técnico em contabilidade de nível médio. Em contrapartida, o objeto original da medida provisória instituía regimes de incentivos ao desenvolvimento de infraestrutura na indústria, criava programas, prorrogava benefícios fiscais, entre outros assuntos. Assim, a emenda parlamentar incluída no processo de conversão da medida provisória alterava substancialmente o conteúdo normativo originário.

Mais recentemente, em julgado da relatoria do eminentíssimo Ministro Dias Toffoli, reforçou-se o mesmo entendimento de que são consideradas impertinentes apenas as emendas parlamentares que versem sobre assuntos totalmente sem conexão com os da proposição originária, no caso, medida provisória. Confira-se:

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. Somente devem ser consideradas impertinentes, do ponto de vista temático, e qualificadas como 'contrabando legislativo', emendas que versem assuntos totalmente alheios, estranhos, sem nenhuma conexão ou afinidade com o tema da medida provisória, o que não ocorre na espécie. Precedente. 4. Não se verifica, in casu, constitucionalidade material, sob o argumento de suposta extração 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 constitucionalidade formal e material julgados improcedentes (ADI 5.769, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 10/1/2023 – grifei).

Reafirmei tal compreensão por ocasião do julgamento da ADI 6.921/DF, no qual se discutiu a validade de dispositivos introduzidos por emendas parlamentares a proposições legislativas de iniciativa do Presidente da República. Acompanhei o eminentíssimo Relator, Ministro Alexandre de Moraes, e assentei que não havia impertinência temática no caso vertente, pois esta apenas poderia ser configurada quando a emenda versar sobre assuntos totalmente alheios, sem conexão ou afinidade com o tema da proposição originária (ADI 6.921/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 3/5/2024).

Não é o que se evidencia no presente caso, no qual há afinidade entre o conteúdo original do Projeto de Lei n. 3.662/2021, proposto pelo

TJDFT, e o da emenda parlamentar, apresentada pela Deputada Federal Erika Kokay.

O texto original do referido Projeto de Lei buscava transformar, no quadro permanente de servidores do TJDFT, 4 cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Auxiliar Judiciário e 192 cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Técnico Judiciário em 118 cargos de Analista Judiciário, **sem aumento de despesa** (doc. 3).

Na exposição de motivos da proposição, consta que ela decorre das mudanças ocasionadas pela automação de atividades cartorárias, tornada possível com a adoção do processo judicial eletrônico. Além disso, o TJDFT afirma que “observa crescente aumento da demanda de servidores para atuação nos gabinetes e nas unidades da área finalística do órgão, o que exige sólido conhecimento jurídico”. Em síntese, expõe, de forma clara, o **objetivo de adequar o quadro de servidores à nova realidade do Tribunal e à demanda de maior quantidade de servidores com formação em Direito e Tecnologia da Informação**. Confira-se:

A apresentação do presente projeto, que visa transformar 4 (quatro) cargos de provimento efetivo da carreira de Auxiliar Judiciário e 192 (cento e noventa e dois) vagos de provimento efetivo da carreira de Técnico Judiciário, em 118 (cento e dezoito) cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Analista Judiciário, decorre das mudanças ocasionadas pela automação de atividades cartorárias, tornada possível com a adoção do processo judicial eletrônico no TJDFT. Esse sistema passou a executar, de modo automatizado, atividades operacionais que anteriormente eram realizadas manualmente por servidores ocupantes dos cargos de auxiliar e de técnico judiciário,

Ao mesmo tempo que incorpora a automação e a utilização de recursos tecnológicos aos processos de trabalho, o **Tribunal observa crescente aumento da demanda de**

servidores para atuação nos gabinetes e nas unidades da área finalística do Órgão, o que exige sólido conhecimento jurídico. Tal fato é evidenciado no elevado percentual de seleções internas da Casa em que se requer dos servidores a formação em Direito. Nas seleções promovidas em 2020, esse percentual foi de 72%, aproximadamente.

Do mesmo modo, revela-se imprescindível o incremento de servidores especializados na área de tecnologia da informação, notadamente em razão da adoção do Processo Judicial Eletrônico - PJe, bem assim da modernização dos processos de trabalho desta Corte de Justiça, destacada nos inúmeros projetos de inteligência artificial e automação de procedimentos repetitivos, o que requer ajuste na força de trabalho para contemplar atividades de elevado grau de complexidade.

Atualmente, o quadro de servidores do TJDFT possui a seguinte distribuição: 0,3% de cargos de auxiliar judiciário, 35,9% de cargos de analista judiciário e 63,8% de cargos de técnico judiciário.

Logo, observa-se que a grande maioria dos servidores que compõem o quadro do Tribunal ocupam o cargo de técnico judiciário. **Como a nova realidade do Tribunal demanda maior quantidade de servidores com formação em Direito e Tecnologia da Informação, a transformação de cargos de técnico judiciário em cargos de analista judiciário, além de contribuir para equilibrar a composição de cargos, irá proporcionar ao TJDFT melhor adequação da qualificação do quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional.**

Com o propósito de aprimorar o cumprimento da missão institucional da Organização, esta pequena alteração ora proposta, caso aprovada, resultará em importante **ajuste na composição da força de trabalho do TJDFT**, que passaria a estar assim configurada: 0,3% de cargos de auxiliar judiciário, 37,7% de cargos de analista judiciário e 62,0% de cargos de técnico judiciário. Esse ajuste representa uma variação de apenas 1,8% do total da força de trabalho (doc. 3, p. 2-3 – grifei).

Tais justificativas foram reiteradas nesta ação direta de inconstitucionalidade, por meio de informações prestadas pelo TJDFT (doc. 131).

Como se verifica das razões que embasaram a proposição originária, com a iniciativa o TJDFT objetivou alinhar o quadro de servidores à crescente demanda por profissionais com formação em Direito e Tecnologia da Informação.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei foi objeto de parecer, da relatoria da Deputada Celina Leão, que se manifestou pela sua aprovação na forma de substitutivo, endossando os argumentos apresentados pelo TJDFT.

No mais, propôs-se a inclusão de parágrafo único no art. 2º, com o intuito de deixar claro que a categoria de Técnico Judiciário, juntamente com a de Analista, do Quadro Permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, é essencial para o efetivo exercício da atividade jurisdicional. O propósito seria rechaçar qualquer interpretação de que o Projeto visaria extinguir a carreira de Técnico Judiciário dentro do Tribunal, o que revela evidente conexão com a proposta originária (doc. 124).

Na exposição de motivos da emenda parlamentar, constata-se o mesmo objetivo de promover a racionalização e o aprimoramento do quadro de servidores do Poder Judiciário:

A presente emenda propõe incluir no Projeto de Lei 3.662 de 2021 dispositivos que alteram a Lei 11.416/06, para exigir o curso superior para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União (PJU).

**A medida em tela não envolverá novas contratações, tampouco aumento de gastos; racionalizará e otimizará o uso da força de trabalho.** Quanto a isso, convém enfatizar que o

Brasil enfrenta crise econômica única em sua história. Diversos indicadores próprios à espécie não deixam dúvidas sobre as dificuldades deste momento da vida nacional.

É inegável que as atividades desempenhadas no âmbito do Judiciário Federal, nos últimos anos, vêm sofrendo constante aprimoramento com o claro objetivo do alcance de prestação jurisdicional mais célere e efetiva. Para tanto, faz-se necessário repensar e readequar as plataformas legal, estrutural e de recursos humanos. De tal forma é perceptível que houve evoluções nos dois primeiros pontos, como podemos observar a partir do novo CPC, estabelecido em 2015, que imprimiu maior celeridade aos procedimentos judiciais. No tocante a Estrutura, a virtualização dos processos foi um marco na evolução dos procedimentos judiciais, repercutindo em maior rapidez na solução dos conflitos e ampliação do acesso à justiça.

Contudo, no que se refere aos recursos humanos, patrimônio maior de quaisquer instituições, não houve evolução, pois, em razão do anacronismo da lei, ainda persiste a falsa sensação de que o técnico judiciário realiza tarefas de complexidade apenas mediana, o que poderá trazer diversos reflexos danosos ao cargo, como, por exemplo, risco de extinção.

Tal pensamento está diretamente ligado a uma estrutura de carreira ultrapassada e que previa que cada Vara seria composta, em média, por 13 Técnicos Judiciários e 4 Analistas, e essa estrutura, nos idos anos 90, atendia à demanda. Essa estrutura, hoje arcaica, estabelecia, conforme resoluções do CJF nº 206 e 212/99 (posteriormente ratificada pelo art. 4º, incisos I e II da Lei 11.416/2006), que aos analistas judiciários (carreira de nível superior) eram reservadas as atividades de elevado grau de complexidade e, aos técnicos judiciários (carreira de nível intermediário), a execução de tarefas de suporte técnico e administrativo. **Hoje arcaica, repisando, por ainda não sancionada a particularização do novo delineamento da complexidade das atividades alusivas às atribuições legais do cargo de Técnico Judiciário do PJu: na prática, de nível**

**superior.**

Em que pese à conclusão crescente, de que não há mais espaço para carreira de nível intermediário no Judiciário Federal estar em sintonia com as novas exigências do cargo, tal iniciativa de excluir as vagas de Técnico Judiciário para cargo de Analista Judiciário, salvo melhor juízo, parece equivocada.

Diante das pontuações apresentadas, solicitamos a revisão deste referido Projeto de Lei, e trazemos a luz tal alternativa de reconhecer na lei, que o cargo de Técnico Judiciário detém perfil de nível superior visa atender justamente a maior eficácia do serviço público, com celeridade processual e resultando consequentemente em maior economia orçamentária (doc. 124, p. 4-5).

Como se extraí 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<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Conselho Nacional de Justiça. Censo do Poder Judiciário 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/01/relatorio-do-censo-de-2023-31012024.pdf>.

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.

Há, assim, evidente similaridade entre o conteúdo temático do texto originário do Projeto de Lei e a norma atacada, como também já decidiu esta Suprema Corte no seguinte julgado em matéria tributária:

EMENTA	AÇÃO	DIRETA	DE
INCONSTITUCIONALIDADE.	LEI N. 14.184/2021.		
CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.033/2021.			
AMPLIAÇÃO DO OBJETO POR EMENDA PARLAMENTAR.			
PERTINÊNCIA TEMÁTICA.	DEVIDO PROCESSO		
LEGISLATIVO.	ADI 5.127.	INCONSTITUCIONALIDADE	
FORMAL.		FORMAL.	
AUSÊNCIA.	ZONA DE PROCESSAMENTO DE		
EXPORTAÇÃO (ZPE).	EXPORTAÇÃO (ZPE).		
PRINCÍPIOS DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA, LIVRE	REGIME DIFERENCIADO.		
CONCORRÊNCIA E UNIFORMIDADE GEOGRÁFICA.			
CARÁTER EXTRAFISCAL DA NORMA.			
PROMOÇÃO DO			
DESENVOLVIMENTO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES			
REGIONAIS.			
AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL.			
CF/1988,			
ART. 151, I.	CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.		
1.	No julgamento da ADI 5.127, o Supremo firmou o entendimento		
pela indispensável pertinência temática entre o objeto da			
emenda parlamentar e o texto originário da medida provisória.			
2. A ampliação do escopo da medida provisória por meio de			
projeto de lei de conversão, no âmbito do Poder Legislativo,			
não resulta em constitucionalidade formal, desde que			
guardada a afinidade de matérias e observado o devido			
processo legislativo.	3. A instituição das Zonas de		

Processamento de Exportação (ZPEs) representa política pública com nítido caráter extrafiscal, direcionada à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II e III) e dos princípios basilares da atividade econômica (art. 170, VII). 4. Inexiste violação aos princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da uniformidade geográfica quando a medida legislativa for destinada a promover o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais. Inteligência do art. 151, I, da Constituição Federal. 5. Pedido julgado improcedente (ADI 7.174, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 18/12/2024).

Registro que, no julgamento da ADI 7.338, proposta pela Associação Nacional dos Analistas do Poder Judiciário e do Ministério Público da União contra a mesma Lei objeto da presente ação, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, rejeitou a inicial por ausência de legitimidade da requerente. E, naquela ocasião, o eminentíssimo Relator, Ministro Edson Fachin, bem apresentou o conteúdo restrito da legislação impugnada:

Como se sabe, a lei impugnada apenas modificou o requisito de escolaridade para ingresso no cargo de Técnico Judiciário. Não modificou as competências das carreiras, não permitiu – nem jamais poderia fazê-lo – que técnicos se recusem a cumprir seu múnus, não alterou a competência dos analistas, nem admitiu que quem não estivesse habilitado realizasse tarefas complexas.

Poder-se-ia alegar que essas questões deveriam ser examinadas quando do julgamento de mérito da presente ação direta. No entanto, a mera possibilidade de conhecimento daria credibilidade a argumentos que são, no limite, atentatórios à dignidade da justiça (ADI 7.338 ED, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 18/3/2024).

Destaco que, naquele feito, imputou-se o mesmo vício de inconstitucionalidade formal aos dispositivos legais, e a Advocacia-Geral da União, por meio do Advogado-Geral da União Substituto, Dr. Flávio José Roman, manifestou-se, no mérito, pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Transcrevo, a propósito, o trecho da manifestação que se alinha aos fundamentos adotados neste voto no sentido da existência de pertinência temática entre a emenda e o projeto de lei:

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.

[...]

**Como se nota, a emenda parlamentar sob invectiva**

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.

Extrai 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 constitucionalidade.

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 (doc. 190, p. 10-15, ADI 7.338, Rel. Min. Edson Fachin – grifei).

Por fim, ressalto que a emenda parlamentar foi objeto de amplo debate político no Congresso Nacional. Além de a constitucionalidade ter sido debatida no curso do processo legislativo, em especial por meio das comissões internas, a matéria foi deliberada, mais uma vez, pelo Poder Legislativo por ocasião do exame do veto oposto pelo Presidente da República.

Com efeito, o então Presidente opôs veto jurídico aos arts. 1º e 4º da proposição legislativa, por considerar que ela incorria no mesmo vício de constitucionalidade alegado nesta ação. Eis o trecho da Mensagem n. 534, de 21 de setembro de 2022:

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de constitucionalidade ao dispor, por intermédio de emenda parlamentar, acerca de cargos vinculados ao Poder Judiciário da União, o que confrontaria a competência privativa do Supremo Tribunal Federal para apresentar proposição legislativa sobre questões relativas a pessoal do Poder Judiciário da União, nos termos do disposto na alínea ‘b’ do inciso II do

artigo 96 da Constituição.<sup>2</sup>

O veto, todavia, foi rejeitado pelo Congresso Nacional, com ampla maioria. Na Câmara dos Deputados, obteve-se a seguinte votação: 341 votos contrários ao veto, 44 favoráveis, 3 abstenções e 11 votos brancos (total de 399). No Senado Federal, foram 57 votos contrários ao veto, 9 favoráveis e 2 votos brancos (total de 68), como registrado nestes autos (doc. 122).

Esse dado revela que o Congresso Nacional não acolheu a tese suscitada pelo requerente nesta ADI. Mais do que isso, mostra que houve debate democrático sobre a pertinência e a adequação da mudança legislativa introduzida por emenda parlamentar.

Com essas considerações e com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nesta matéria, entendo que não há constitucionalidade formal nos dispositivos legais impugnados. Conforme exposto, é possível o exercício do poder de emenda mesmo em projetos de lei de iniciativa reservada, observadas as limitações de pertinência temática e ausência de incremento da despesa pública, as quais foram atendidas no curso do processo legislativo.

Posto isso, julgo improcedente a presente ação direta de constitucionalidade.

É como voto.

<sup>2</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem n. 534, de 21 de setembro de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Msg/Vep/VEP-534-22.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Msg/Vep/VEP-534-22.htm).