



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

AJCONST/PGR N. 1102797/2024

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal,

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição; no art. 6º, III, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei n. 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra a parte final do art. 1º, o parágrafo único do art. 2º, e o art. 4º da Lei n. 14.456, de 21.9.2022. A 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,*

AMO/PC

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*para exigir curso de ensino superior completo como requisito para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União”.*¹

Objeto da ação

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

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; (...).”

Quanto ao art. 1º, a inconstitucionalidade se restringe aos termos *“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*

¹ Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei n. 9.868/1999) e da proposição originária.

carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União”, postos em negrito na compilação acima.

Os dispositivos vulneram o art. 96, II, da Constituição, por serem oriundos de emenda parlamentar sem pertinência temática com o conteúdo da proposição original, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A emenda parlamentar avançou, ainda, 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.

Vicissitudes do projeto de lei encaminhado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

A Lei n. 14.456/2022 tem origem no Projeto de Lei n. 3.662/2021, de iniciativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. O Projeto tratava da transformação de cargos vagos de Auxiliar Judiciário e de Técnico Judiciário em cargos vagos da carreira de Analista Judiciário no Quadro Permanente da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Este é o teor da proposição original:

Art. 1º 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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(cento e dezoito) cargos vagos de provimento efetivo da carreira de Analista Judiciário, sem aumento de despesa.

Art. 2º O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios expedirá as instruções necessárias à aplicação desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No curso do processo legislativo, houve a apresentação de emendas parlamentares ao projeto, que inovaram o teor da proposição original. O texto aprovado resultou na Lei n. 14.456/2022, que veiculou inovações substanciais, consolidadas na parte final do art. 1º, acima transcrita, no parágrafo único do art. 2º, e no art. 4º², que modificaram atributos de cargos do quadro de pessoal efetivo do Poder Judiciário da União.

A parte final do art. 1º da Lei n. 14.456/2022, resultante de emenda parlamentar, estabeleceu o novo requisito do “*curso de ensino superior completo como requisito para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União*”. Até então, o provimento desse cargo demandava apenas nível médio de escolaridade para os seus postulantes, conforme estabelecia a redação original do art. 8º, II, da Lei n. 11.416, de 15.12.2006.

O parágrafo único do art. 2º da Lei n. 14.456/2022, igualmente oriundo de emenda parlamentar, estabeleceu a *essencialidade* dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União para a atividade jurisdicional

2 Os arts. 1º e 4º do PL n. 3.662/2021 foram vetados pelo Presidente da República, por meio da Mensagem n. 534, de 21.9.2022. O veto parcial apostado à proposição, contudo, foi rejeitado em sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada em 15.12.2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 4º da Lei n. 14.456/2022 reiterou a exigência de nível superior para ingresso no cargo de Técnico, referida no artigo inaugural do diploma.

Os dispositivos não guardam afinidade alguma com o objeto da proposição original – transformação de cargos vagos no TJDF. A lei, ainda, no parágrafo único do art. 2º, dispõe sobre a natureza dos cargos efetivos dos serviços auxiliares de todo o Poder Judiciário da União -- matéria sujeita à iniciativa reservada ao Supremo Tribunal Federal.

A parte final do art. 1º, o parágrafo único do art. 2º, e o art. 4º da Lei n. 14.456/2022 são, portanto, formalmente inconstitucionais.

Emenda parlamentar em proposição de iniciativa legislativa reservada ao Poder Judiciário

A Constituição conferiu, entre as prerrogativas do Poder Judiciário, a autonomia orgânico-administrativa (art. 96) e financeira (art. 99) dos órgãos judiciais. Como consequência do autogoverno assim reconhecido, reservou ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça a iniciativa para propor ao Poder Legislativo projetos de lei que visem à alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e extinção de cargos e remuneração de seus serviços auxiliares e de juízos a eles vinculados; a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes de tribunais inferiores;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

bem como a criação e extinção de tribunais inferiores e a alteração da organização e da divisão judiciárias (art. 96, II, da Constituição).

O magistério do Supremo Tribunal Federal ensina que as regras de iniciativa legislativa reservada são normas de processo legislativo constitucional, que decorrem do princípio da divisão funcional de poder³. Em diversos julgados, o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos oriundos de emenda parlamentar que não guardavam pertinência temática e desnaturavam proposições originárias do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, em casos de iniciativa reservada. Assim, por exemplo, os seguintes julgados:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. REFORMULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOUREIRO NACIONAL PARA O CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.915/1999 E LEI FEDERAL 10.593/2002. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL EM CARGO DE ANALISTA-TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEI FEDERAL 11.457/2007. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO A OUTROS CARGOS

³ “Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida” (ADI 5.087/DF, rel. o Ministro Teori Zavascki, DJe 13.11.2014).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

INICIALMENTE NÃO CONTEMPLADOS. EMENDA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. VETO. SUPERAÇÃO DO VETO. LEI FEDERAL 11.907/2009.

(...) É inconstitucional, porque ofensiva à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a ampliação, via emenda parlamentar, dos cargos inicialmente previstos na estreita transformação de cargos enunciada na redação original do Art. 10, II da Lei 11.457/2007 (...)⁴.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. CONHECIMENTO PARCIAL. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (...).

(...) É reservada ao Tribunal de Justiça a iniciativa para instaurar processo legislativo que venha a dispor sobre a organização e divisão judiciárias do Estado, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas que não guardem pertinência com a matéria originalmente proposta ou impliquem aumento de despesa, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes (...)⁵.

PROJETO - INICIATIVA - EMENDAS - MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL. Surge a relevância da matéria veiculada e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo questionado quando encerre

4 AADDI n. 4.151, 4.616 e 6.966/DF, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJe 31.1.2024.

5 ADI n. 2.114/SC, rel. o Ministro Nunes Marques, DJe 17.4.2023.

alteração substancial, mediante emenda parlamentar, de projeto reservado a certa iniciativa.

PROJETO - MINISTÉRIO PÚBLICO - EMENDA. Mostra-se relevante pedido de suspensão de eficácia de diploma legal quando notada modificação substancial do projeto inicialmente encaminhado pelo Procurador-Geral de Justiça, a implicar, até mesmo, aumento de despesa⁶.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INOVAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA INSTAURAR PROCESSO LEGISLATIVO QUE VENHA A DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E A ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO OU NÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DO AUMENTO DE DESPESA. OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. TRANSFIGURAÇÃO DO OBJETIVO PRETENDIDO PELA PROPOSIÇÃO ORIGINAL (...).

(...) 3. É reservada ao Tribunal de Contas a iniciativa para deflagrar processo legislativo a fim de dispor sobre a própria estrutura e organização, sendo vedado ao Poder Legislativo formalizar emendas, se impertinentes em relação à matéria originalmente proposta ou caso delas resulte aumento de despesa. Precedentes.

4. Emendas parlamentares que possam resultar em embaraços aos atos de comunicação transfiguram o objetivo da proposição legislativa original, por isso incidem em vício de inconstitucionalidade.

6 ADI n. 3.946-MC/MG, rel. o Ministro Marco Aurélio, DJe 19.12.2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) 9. Emenda parlamentar que introduz exigência de submissão ao Plenário, já na primeira sessão subsequente à formalização, do ato individual do Relator por meio do qual deferidas medidas cautelares transfigura a proposta normativa originária do Tribunal de Contas, limitada à questão dos prazos processuais e procedimentos de comunicação, e constitui ofensa à autonomia e independência do órgão de controle.

10. É inconstitucional emenda parlamentar que cria instituto recursal com efeito suspensivo, por caracterizar interferência na autonomia do Tribunal de Contas.

11. É inconstitucional a revogação, decorrente de emenda parlamentar, de dispositivo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas mediante o qual (i) determinado que os meios de comunicação dos atos processuais serão regulamentados via resolução; (ii) fixada multa com valor dobrado aos infratores reincidentes; (iii) prevista prescrição, com efeitos concretos, com potencial de beneficiar determinadas pessoas que respondem ou responderam processos no órgão. Precedente do Supremo no sentido da irretroatividade de norma que estabelece prazos prescricionais mais curtos, a beneficiar aqueles aos quais imputada a prática de atos de improbidade administrativa.

12. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente⁷.

É inconstitucional, reiterar-se, portanto, a inserção que ocorreu, por emenda parlamentar, de matéria estranha ao objeto de projeto de lei de iniciativa reservada aos tribunais.

⁷ ADI n. 6.967/RN, rel. o Ministro Nunes Marques, DJe 22.9.2023.

Pressupostos para a concessão de medida cautelar

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar de suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

A plausibilidade jurídica do pedido está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos, fiéis à jurisprudência do Supremo Tribunal.

O perigo na demora que justifica a concessão de cautelar decorre da grande frequência de concursos públicos para cargos dessa ordem, dadas as necessidades crescentes no âmbito da burocracia do Judiciário, acentuadas pelas aposentadorias que se sucedem e de períodos pretéritos alongados sem recrutamento de novos servidores. A incerteza sobre os requisitos para se apresentar à disputa é particularmente nociva para a normalidade das relações da Administração Pública com o cidadão e para a própria organização interna do aparelho burocrático. A permanência em vigor das normas inconstitucionais inflete negativamente sobre o ânimo de um vasto segmento de interessados — composto pelos que não dispõem de título de ensino superior — de se preparar para esses certames. Mais grave ainda, impede que esse mesmo extenso grupo de indivíduos efetivamente se inscreva nos concursos a serem abertos.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pedidos

O Procurador-Geral da República requer, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da eficácia dos termos *“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”* constantes da parte final do art. 1º da Lei n. 14.456/2022, bem como do parágrafo único do art. 2º, e do art. 4º da mesma lei.

Cumprido o rito legal, postula, no mérito, que se julgue procedente o pedido, a fim de que se declare, em definitivo, a inconstitucionalidade formal dos preceitos impugnados.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República