

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 14.456/2022. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE ENSINO SUPERIOR PARA O CARGO DE TÉCNICO JUDICIÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. DISPOSITIVOS INTRODUZIDOS POR EMENDA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MODULAÇÃO DE EFEITOS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a parte final do art. 1º; o parágrafo único do art. 2º; e o art. 4º da Lei Federal 14.456/2022, que exige curso de ensino superior completo para a investidura no cargo de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Definir se os dispositivos impugnados padecem de inconstitucionalidade formal por afrontarem a iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal para legislar sobre o quadro de pessoal do Poder Judiciário da União.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A transformação de cargos vagos dentro do quadro do TJDFT, objeto do projeto original, não se confunde com a alteração dos requisitos para ingresso no cargo de Técnico Judiciário em todo o Poder Judiciário da União, o que configura ampliação indevida do escopo da norma e violação ao princípio da separação dos poderes

4. A inclusão, por emenda parlamentar, da exigência de diploma de ensino superior para o cargo de Técnico Judiciário extrapola os limites do poder de emenda, pois trata de matéria reservada à iniciativa do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

5. A despeito da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, a anulação retroativa da exigência de diploma superior poderia gerar insegurança jurídica e impactos administrativos

significativos, dado que diversos concursos públicos já foram realizados com base na nova exigência.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º; o parágrafo único do art. 2º; e o art. 4º, todos da Lei 14.456/2022, com modulação de efeitos, para que a decisão de inconstitucionalidade produza efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata de julgamento desta ação e relativamente a concursos futuros, que ainda não tiveram editais publicados.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 96, II, "b", e 169; Lei 9.868/1999, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 5.455, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 4/12/2019; STF, ADI 5.459, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 6/7/2020; STF, ADI 6.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 2/3/2023.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, contra a parte final do art. 1º; o parágrafo único do art. 2º; e o art. 4º, todos da Lei 14.456/2022, que dispõe sobre a exigência de diploma superior para os cargos de técnico judiciário. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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’.

O Requerente argumenta, em síntese, que os dispositivos impugnados violam o art. 96, II, da Constituição Federal, 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 (TJDFT). Além disso, aduz que a emenda parlamentar avançou 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.

A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência do pedido formulado na inicial, nos termos da seguinte ementa:

“Administrativo. Lei nº 14.456/2022. 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. Inconstitucionalidade formal da parte final do artigo 1º, do parágrafo único do artigo 2º, e do artigo 4º, da Lei nº 14.456/2022. Dispositivos incluídos por meio de emenda parlamentar. O Projeto de Lei original, proposto pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, restringia-se a transformar cargos vagos de Auxiliar Judiciário e Técnico Judiciário em cargos da carreira de Analista Judiciário no Quadro Permanente da Justiça do Distrito Federal e Territórios. Violação ao artigo 96 da Constituição Federal. Iniciativa privativa dos Tribunais. Ausência de pertinência temática. Precedente do STF. Manifestação pela procedência do pedido formulado na inicial”.

O Procurador-Geral da República reiterou os termos da Petição

Inicial.

Na Sessão Virtual em curso (de 14 a 21 de fevereiro de 2025), o Min. Relator, CRISTIANO ZANIN, votou pela improcedência da demanda, propondo a seguinte ementa ao julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL N. 14.456/2022 INTRODUZIDOS POR EMENDA PARLAMENTAR NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO DE REQUISITO DE INGRESSO NO CARGO DE TÉCNICO JUDICIÁRIO DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO PARA NÍVEL SUPERIOR. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA À INICIATIVA RESERVADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 96, II, DA CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER DE EMENDA QUE OBSERVOU OS REQUISITOS PREVISTOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Procurador-Geral da República contra a parte final do art. 1º, o parágrafo único do art. 2º e o art. 4º, todos da Lei Federal n. 14.456, de 21/9/2022. O diploma legal 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 (TJDFT) 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. No parágrafo único do art. 2º, a Lei estabelece, ainda, que 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.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se há inconstitucionalidade formal nos dispositivos, por serem oriundos de emenda parlamentar ao Projeto de Lei n. 3.662/2021, de iniciativa do TJDFT, que tratava da transformação de cargos vagos no Quadro Permanente do

Tribunal. O requerente sustenta que os dispositivos violam o art. 96, II, da Constituição Federal, por não guardarem pertinência temática com o conteúdo da proposição original, além de avançarem em matéria de iniciativa legislativa reservada ao Supremo Tribunal Federal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O poder de apresentar emendas a projetos de lei em curso no Congresso Nacional constitui prerrogativa parlamentar, inerente à atividade legislativa e incide inclusive sobre proposições legislativas de iniciativa reservada a outros Poderes ou órgãos autônomos.

4. 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 a ausência de aumento de despesa decorrente da emenda. Precedentes.

5. 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. Precedentes.

6. No presente caso, todavia, a emenda que introduziu a exigência de ensino superior para o cargo de Técnico Judiciário 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. 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.

IV. DISPOSITIVO

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”.

É o relatório.

Mérito

Registro, desde logo, DIVERGÊNCIA quanto às conclusões do Ministro Relator.

Observo que o projeto de lei que deu origem à norma impugnada foi proposto pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para transformar seus cargos de auxiliares e técnicos que estavam vagos em cargo de analista judiciário.

Entretanto, após propositura de emendas parlamentares, foi estabelecido novo requisito para investidura no cargo de técnico judiciário para todo o Poder Judiciário da União.

Observo que, justamente por esse motivo, o Presidente da República vetou as alterações fruto de emenda parlamentar, conforme a Mensagem de Veto 534/2022:

“A proposição legislativa estabelece, por meio dos art. 1º e art. 4º, como requisito de escolaridade, para ingresso no cargo de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União, curso de ensino superior completo e, para este fim, altera o inciso II do caput do art. 8º da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006.

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade 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.”

Mesmo diante da justificativa jurídica de veto pela inconstitucionalidade da norma, o Congresso Nacional procedeu à promulgação dos dispositivos vetados.

Diante desse cenário, o Procurador-Geral da República ajuizou a presente demanda, argumentando pela a inconstitucionalidade formal da norma por duas razões: i) ausência de pertinência temática das emendas parlamentares; ii) violação à reserva de iniciativa de leis deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL relativamente a requisito de cargo do quadro de pessoal efetivo do Poder Judiciário da União.

Observo que o Projeto de Lei originalmente apresentado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios dispunha o seguinte:

“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 (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”.

Tratava-se, portanto, de iniciativa com o propósito específico de transformar cargos vagos daquele Tribunal (TJDFT) em 118 novos cargos de analista judiciário, sem aumento de despesa.

Não obstante, no curso do processo legislativo e por meio de emendas de iniciativa parlamentar, o objeto do projeto de lei assumiu proporção amplificada, para dispor genericamente sobre requisito (diploma de curso superior completo) para o ingresso em cargo público do Poder Judiciário da União – técnico judiciário.

Em consequência, em projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça dos Distrito Federal e Territórios, foi estabelecido novo requisito para investidura no cargo de técnico judiciário para todo o Poder Judiciário da União – inclusive para os tribunais superiores, os tribunais federais e os localizados em outros entes federativos –, em absoluta violação à reserva de iniciativa do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para propositura de projetos de lei relativamente aos servidores do Poder Judiciário da União.

A Constituição Federal preconiza que compete privativamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a remuneração de 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.

Essa determinação, por força do art. 96, II, “b”, aplica-se também aos servidores do Judiciário:

“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:

(...)

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”.

Isso porque a iniciativa privativa dos Tribunais decorre do princípio da independência e harmonia entre os poderes e é tradicional no direito republicano.

Assim, eventuais alterações nas disposições relacionadas à remuneração ou mesmo à estruturação e ou requisitos para a investidura no cargo dos servidores, decorrentes de emenda parlamentar ao projeto original, de iniciativa dos referidos Tribunais, serão incompatíveis com as regras dos arts. 2º e 96, II, alínea “b”, da Constituição Federal, uma vez que estarão maculadas pelo vício de inconstitucionalidade formal, além de violarem o princípio da autonomia administrativa do Poder Judiciário.

No caso em exame, como o estabelecimento de novo requisito para o cargo de técnico judiciário afeta todo o Poder Judiciário da União, a iniciativa do projeto de lei deveria ter partido do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Nesse cenário, ainda que sejamos flexíveis quanto ao critério da pertinência temática – como defendeu o Reator em seu voto –, na tramitação do projeto legislativo que deu origem à Lei 14.456/2022, não foi respeitada a reserva de iniciativa do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para propositura de projetos de lei relativamente aos servidores do Poder Judiciário da União.

Finalmente, verifico que, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário da União contém cerca de cem mil servidores (<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-mpm-pessoal/><https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-mpm-pessoal/>). Apesar de os números não indicarem o cargo do servidor, sabe-se que a grande maioria é composta por técnicos judiciários.

Essa informação é relevante porque igualar os requisitos para investidura dos cargos de técnico judiciário e de analista pode ser uma primeira etapa para futuras demandas da categoria por equiparação salarial, contrariamente à Constituição e à jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

A propósito, é importante já deixar registrado que uma pretensão assim seria manifestamente inadmissível, porque a alteração dos requisitos para ingresso não alteram a natureza do cargo.

Portanto, todos os técnicos judiciários aprovados em concursos que exigem diploma de curso superior continuam a ser técnicos judiciários, e não têm direito à equiparação remuneratória com cargos de analista judiciário. Entendimento diverso permitiria verdadeira ascensão funcional, em violação ao princípio do concurso público.

Nesse cenário, reconheço a importância do objetivo da lei de proporcionar melhor qualificação do quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional, mas o expediente dotado é inadequado e inconstitucional, por afastar do STF a possibilidade de ponderar sobre a melhor forma de aperfeiçoamento dos recursos humanos do Poder Judiciário da União.

Modulação de Efeitos

A despeito de todas essas considerações, verifico que a Lei 14.456 é datada de 21 de setembro de 2022. Desde então, vários concursos para o cargo de técnico judiciário com o requisito do diploma de curso superior já foram realizados por órgãos do Poder Judiciário da União, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça e do concurso unificado para servidores da Justiça Eleitoral.

Nesse cenário, a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* traria consequências incalculáveis, tanto para servidores já nomeados ou aprovados em concursos concluídos como para o próprio Poder Judiciário da União, que poderia até mesmo se deparar com funções essenciais desenvolvidas por técnicos judiciários inviabilizadas como consequência desta controvérsia.

O art. 27 da Lei 9.868/1999 estabelece que, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Em contextos assemelhados ao presente, esta CORTE tem chancelado a concessão de efeitos *ex nunc* à decisão de inconstitucionalidade, no intuito de preservar entidades públicas dos impactos advindos do seu julgamento (ADI 5.455, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019; ADI 5.459, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 6/7/2020; ADI 6.701, Rel. Min.

ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2023).

Assim, proponho a adoção da técnica da modulação de efeitos, para que a decisão de inconstitucionalidade produza efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata de julgamento desta ação e relativamente a concursos futuros, que ainda não tiveram editais publicados.

Dispositivo

Ante o exposto, DIVIRJO do Relator, para JULGAR PROCEDENTE o pedido formulado, declarando a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º; o parágrafo único do art. 2º; e o art. 4º, todos da Lei 14.456/2022, no ponto em que exigem curso de ensino superior completo para o cargo de técnico judiciário do Poder Judiciário da União.

Além disso, voto pela MODULAÇÃO DOS EFEITOS, para que a decisão de inconstitucionalidade produza efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata de julgamento desta ação e relativamente a concursos futuros, que ainda não tiveram editais publicados.

É o voto.