

Nota Técnica

Brasília, 10 de outubro de 2022.

Ementa: Administrativo. Constitucional. Servidor Público do Poder Judiciário Federal. Reposicionamento dos técnicos. Alteração da exigência de escolaridade. Veto presidencial. Possibilidade do Poder Legislativo apresentar emendas a projetos de iniciativa exclusiva. Requisitos. Não resultarem aumento de despesa pública e guardarem relação de pertinência com o projeto.

O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SITRAEMG consulta-nos acerca de possível derrubada do veto presidencial concernente aos artigos 1º e 2º da Lei nº 14.456, de 2022. Em razão desses dispositivos, passava-se a “exigir curso de ensino superior completo como requisito para a investidura na carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União. As razões do veto foram de que a “proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade ao dispor, por intermédio de emenda parlamentar, acerca de cargos vinculados ao Poder Judiciário da União [...]”¹.

Ou seja, entendeu-se pela **inconstitucionalidade formal**. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se em diferentes oportunidades quanto a limites e possibilidades a respeito da função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente político.

Como se demonstra a seguir, tal função não se resume a cancelar o conteúdo original. Isso porque o debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo derivam do caráter político da atividade.

O posicionamento firmado é de que, observada a iniciativa de propositura do projeto original, “a Constituição Federal somente veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultarem **aumento de despesa pública** ou se forem **totalmente impertinentes à matéria** para o projeto” (ADI nº 3.288/MG).

¹ Razões dos vetos “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.” Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Para melhor compreensão, destacam-se decisões do Supremo Tribunal Federal que demonstra a constitucionalidade de emendas em razão da observância dos requisitos acima dispostos:

ADIN - CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (ART. 87 E PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 88 E §; ART. 89 E PARÁGRAFO ÚNICO) - SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - **LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR** - EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - A QUESTÃO DO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - **A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo legislativo em tema de organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em **numerus clausus, pela Constituição Federal.** -(...) (ADI 865 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, DJ 08-04-1994 PP-07225 EMENT VOL-01739-03 PP-00552) (grifou-se)**

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.611/2002 do Estado do Paraná, a qual estabeleceu os valores das custas judiciais devidas no âmbito do Poder Judiciário estadual. Inconstitucionalidade formal: inexistência. Poder de emenda do Poder legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça. Ausência de inconstitucionalidade material. Taxa judiciária. Vinculação ao valor da causa ou ao valor dos bens sob litígio. 1. Não ofendem a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual ou sua reserva de iniciativa legislativa emendas parlamentares oferecidas a projetos de lei que versem sobre tabelas de custas e emolumentos. **A função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente político não se resume a cancelar seu conteúdo original. O debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo defluem do caráter político da atividade.** 2. A jurisprudência da Corte tem entendido, reiteradamente, que a Constituição Federal **somente veda** ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultarem aumento de despesa pública ou se forem totalmente impertinentes à matéria versada no projeto, o que não é o caso da presente ação direta. Precedentes: ADI nº 3.288/MG, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004. (...) (ADI 2696, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-048 DIVULG 13-03-2017 PUBLIC 14-03-2017) (grifou-se)

EMENTA: (...) O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO

PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em “*numerus clausus*”, pela Constituição Federal. - (...) - **Revela-se plenamente legítimo**, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de **outros órgãos e Poderes do Estado**, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes. (ADI 2681 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJe-212 DIVULG 24-10-2013 PUBLIC 25-10-2013 EMENT VOL-02708-01 PP-00001) (grifou-se)

Inclusive, nos autos da ADI 2681/RJ - 01/08/2018, a respeito dessa discussão, o Plenário do STF destacou que “[...] *Esse novo tratamento constitucional dispensado ao poder de emenda parlamentar, mesmo naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei submetidos à cláusula constitucional que impõe reserva de iniciativa, mereceu correta apreciação de MICHEL TEMER (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 139, 5ª ed., 1989, RT):*”

“O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas? Parece-nos que sim. Mesmo que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. O que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. **O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto.**” (grifou-se)

Novamente, citando o Ministro Victor Nunes Leal (RTJ 36/385) observa que: “(...) *A Assembleia 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.*²” (grifou-se)

Como se percebe das decisões, além da inexistência de aumento de despesa, é necessário “que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (‘afinidade lógica’)”. Os dispositivos que foram vetados, decorrentes das emendas, possuem pertinência ao projeto original, visto que todos tratam de alterações de cargos públicos, especificamente quanto ao nível de escolaridade.

De acordo com a justificativa da proposta, a mudança decorre justamente da necessidade de se atender às demandas do serviço público por profissionais que possuam escolaridade do ensino superior, em consonância, portanto, à alteração realizada pelos parlamentares:

(...) 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 TJDFR melhor adequação da qualificação do quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional.

Além disso, observa-se a inexistência de aumento de despesa. Veja-se parecer do Plenário do Senado Federal:

[...] Não ocorre, na matéria, desrespeito a competência do STF, tendo em vista que a proposta é de autoria do próprio TJDFR. A emenda também não aprimora a coerência do processo legislativo, nem suprime consequências orçamentárias, **uma vez que a proposição não tem impacto financeiro.** (grifou-se)

Quanto ao **aspecto material**, vale ressaltar que esta assessoria já emitiu nota técnica demonstrando a possibilidade. Isso partindo da análise da legislação a respeito do cargo corresponder ao conjunto de atribuições, cuja exigência de escolaridade está intimamente ligada às atribuições que lhe enquadram dentro da organização.

Em razão disso, eventual mudança no nível de escolaridade, sem alteração nos aspectos que definem o cargo (conjunto de atribuições cometidas a um servidor), mantém, portanto, o cargo. Sabe-se que é pacífico o entendimento de que a Constituição da República de 1988 aboliu o provimento derivado por meio da ascensão funcional, mas isso não pode impedir a Administração de realizar reposicionamentos de servidores em razão de alterações no cargo para o qual

²Disponível
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748052179&prclID=2027344#>

prestaram concurso público.

Condição natural em razão das necessidades de mudanças no serviço público, mas que não alteram o núcleo de atribuições e função na carreira. Logo, são constitucionais pois à Administração é dado revalorar aspectos da carreira, conforme a natureza da função. Do contrário, estaria engessada em concepções superadas.

Acerca da reestruturação de cargos públicos, em controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela possibilidade de alterações e consequente reposicionamento de servidores em razão de mudanças de escolaridade, quando se preserva o núcleo de atribuições que lhe define como cargo dentro da estrutura organizacional. A compreensão do estabelecido por meio da ADI 4303 é importante.

Na oportunidade, a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte sustentava que *“a LCE 372/08 permitiu o acesso a cargo público de nível superior, privativo de servidores que atendam o requisito do 3º grau completo, por servidores de nível médio. O servidor é aprovado em concurso público para cargo de nível médio – que, obviamente, não exige a colação de grau superior –, e depois, ‘ascende’ a cargo de nível superior, cujo grau é requisito, com atribuições e remuneração próprias e distintas, sem concurso público”* (fl. 2).

No entanto, a Corte demonstrou que o Plenário do Supremo Tribunal Federal *“abrandou o entendimento inicial de que o aproveitamento de servidores de cargos extintos em outro cargo feriria a exigência de prévia aprovação em concurso público, para aceitar essa forma de investidura nas hipóteses em que as atribuições do cargo recém-criado fossem similares àquelas do cargo extinto”* (ADI 3.582/PI, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.8.2007).

No mesmo sentido foi o posicionamento do Procurador-Geral da República nos autos da ADI 4303, pois opinou pela improcedência do pedido, destacando a *“Inexistência de provimento derivado de cargos públicos, na medida em que inalteradas as atribuições de cada qual, sem qualquer usurpação de funções. Alteração na política remuneratória que, por si só, não representa ofensa ao disposto no § 1º do art. 39 da Constituição Federal”*.

Tanto é verdade que já ocorreram várias reestruturações pela qual se passou a exigir o nível superior em cargos públicos que exigiam o nível médio, com o consequente reposicionamento dos servidores e posteriores concursos públicos. Como, por exemplo, a que ocorreu na carreira Policial Federal, por meio da Lei nº

9.266/1996. Ainda, a Lei 8.460/1992 efetivou o reposicionamento de alguns cargos do Poder Executivo, com reflexos nos demais Poderes da União.

Ante o exposto, conclui-se pela existência de posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de o Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas não resultarem aumento de despesa pública e guardarem relação de pertinência com o projeto, em consonância com a alteração ocorrida no Projeto de Lei Nº 3662/2021.

É a opinião.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi Meira Cassel
OAB/DF nº 22.256