



**Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
FD/UnB**

ANDRÉ SALES MADEIRO

**DOS LIMITES DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE LEI DE
INICIATIVA RESERVADA**

Análise da deliberação legislativa da lei nº 14.456/2022, e seus possíveis desdobramentos

Brasília – DF

2023

ANDRÉ SALES MADEIRO

**DOS LIMITES DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE LEI DE
INICIATIVA RESERVADA**

Análise da deliberação legislativa da lei nº 14.456/2022, e seus possíveis desdobramentos

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Professora Orientadora: Dra. Roberta Simões Nascimento

Brasília – DF

2023

MADEIRO, André Sales. 1991

Dos limites das emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reservada. Análise da deliberação legislativa da Lei nº 14.456/2022, e seus possíveis desdobramentos. / André Sales Madeiro, 2023.

Orientadora: Dra. Roberta Simões Nascimento

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade de Brasília,
Curso de Direito, 2023.

1. Direito Constitucional. 2. Processo Legislativo Constitucional. 3. Emendas Parlamentares. 4. Limitação. I. MADEIRO, André Sales. II. Título.

Folha de Aprovação

Dos limites das emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reservada Análise da deliberação legislativa da Lei nº 14.456/2022, e seus possíveis desdobramentos

André Sales Madeiro

Trabalho final de conclusão de curso de graduação apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Banca examinadora:

Dra. Roberta Simões Nascimento
Orientadora

Me. Rafael Santos de Barros e Silva
Examinador

Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Examinador

Brasília, 16 de fevereiro de 2023.

Agradecimentos

Como não poderia ser diferente, inicialmente, agradeço a Deus pelo dom da vida e por tudo que tem me permitido vivenciar.

Aos meus pais Amilar de Sales e Vânia Teixeira, por sempre acreditarem em mim e por não medirem esforços para que eu pudesse viver os sonhos possíveis, a até alguns impensáveis.

À minha irmã Andressa Sales, por ser sempre alguém que está ao meu lado, mesmo não concordando, quase sempre. É um dos grandes presentes que meus pais me deram.

À minha esposa Bárbara Madeiro, a pessoa que mais me critica na vida, mas, também, aquela que está ao meu lado, não importa o que aconteça. Obrigado por ser essa mulher maravilhosa e lutar tanto por nossos sonhos – esse sonho não é só meu, é nosso.

Ao meu pequeno Antônio Sales, meu filho querido que mudou tudo em mim desde o dia que te conheci. Cada passo que tenho dado na vida é tentando ser um bom referencial para você no futuro. Obrigado por me fazer uma pessoa melhor.

À minha princesinha Antonella Sales, minha garotinha, a cópia do papai. Você veio para mudar nossa vida de ponta cabeça. Trouxe mais felicidade e amor para nossa família.

Aos meus companheiros de graduação, pessoas com as quais tive o prazer de conviver e que ajudaram muito com todas as conversas, discussões.

À minha orientadora Prof. Dra. Roberta Nascimento, pelas aulas de IED -2, por todas as conversas, por todas as correções e incentivos. Sem sua ajuda, e norte, esse trabalho não seria possível.

Resumo

O presente trabalho discute os limites das emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reservada, a partir da discussão apresentada no PL 3.662/2021, que deu origem à Lei nº 14.456/2022. O Poder Legislativo é o responsável pela deliberação e definição do que será convertido em lei, convém discutir os limites de atuação dos legisladores e compreender o processo legislativo pelo prisma da deliberação possível em projetos de leis de matéria cuja iniciativa é reservada. Diante disso, a discussão se dará em torno da limitação das emendas parlamentares conforme entendimento da doutrina e da jurisprudência. Além de apresentar e analisar o caso concreto, ainda se discutem os seus desdobramentos quanto à constitucionalidade do artigo 4º, da lei examinada, problematizando a necessidade de um eventual novo limite às emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada.

Palavras chave: Processo legislativo; Emendas Parlamentares; Iniciativa reservada; Iniciativa Privativa; Limitação às Emendas Parlamentares;

Abstract

This paper discusses the limits of parliamentary amendments to private initiative bills, based on the discussion presented in PL 3.662/2021, which gave rise to Law 14.456/2022. The Legislative Power is responsible for deliberating and defining what will be converted into law. In view of this, the discussion will revolve around the limitation of parliamentary amendments according to the understanding of doctrine and jurisprudence. In addition to presenting and analyzing the concrete case, its support is also discussed as to the constitutionality of article 4 of the examined law, problematizing the need for a possible new limit to parliamentary amendments in reserved initiative projects.

Keywords: Legislative process; Parliamentary Amendments; Reserved initiative; Private Initiative; Limitation on Parliamentary Amendments;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANAJUS – Associação Nacional dos Analistas Judiciários e do Ministério Público da União

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SGM-P – Secretaria Geral da Mesa da Presidência da Câmara dos Deputados

PJE – Processo Judicial Eletrônico

PL – Projeto de Lei

STF – Superior Tribunal Federal

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. A INICIATIVA E A INICIATIVA RESERVADA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO	15
1.1. A iniciativa no processo legislativo	15
1.2 A iniciativa reservada no processo legislativo.....	17
1.3 Lógica e fundamento da reserva de iniciativa	18
1.4 A disciplina da reserva de iniciativa na Constituição de 1988	19
1.5 Da possibilidade de apresentação de emendas que alterem o conteúdo da norma às matérias reservadas.....	20
1.6 O tratamento jurisprudencial da questão	23
1.6.1 ADI 2.350/GO, 25 de março de 2004	23
1.6.2 ADI 1.333/RS, de 29 de outubro de 2014	24
1.6.3 ADI 5.127/DF, de 15de outubro de 2015.....	24
1.6.4 ADI 3.655/TO, de 03 de março de 2016	27
1.6.5 ADI 1050/SC, de 01 de agosto de 2018	28
1.6.6 ADI 2681/RJ, de 01 de agosto de 2018	30
1.6.7 ADI 6072/RS, de 30 de agosto de 2019	30
1.6.8 ADI 6329/MT, de 22 de maio de 2020	31
2 O CASO DA LEI 14.456/2022: HÁ VÍCIO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA?	33
2.1 Histórico da iniciativa	33
2.2 Discussão no Congresso Nacional	34
2.2.1 Câmara dos Deputados	34
2.2.2 Senado Federal	37
2.3 Presidente da República	39
2.4 Congresso Nacional (deliberação do veto presidencial).....	39
2.5 Balanço/análise sobre o processo legislativo	40

2.6 ADI 7338/DF, de 13 de janeiro de 2023	43
2.7 Do possível vício de iniciativa na discussão da Lei nº 14.456/2022.	44
3 REPENSANDO OS LIMITES DA EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA RESERVADA	45
3.1 Panorama geral da aceitação do STF quanto às emendas parlamentares em projetos de Lei de matéria reservada	45
3.2 Os limites da emenda parlamentar em matéria reservada: a lógica das emendas jabutis, contrabando legislativo e nova proposta de designação para a reserva estudada	
47	
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, influenciado pelo sistema romano-germânico, está alicerçado sobre a legalidade. Em especial, pelo princípio da legalidade, isto é, pela necessidade de lei para obrigar alguém a fazer, ou deixar de fazer, algo¹. Por essa razão, emerge o interesse em como são elaboradas as leis, isto é, a disciplina do passo a passo a ser observado com esse objetivo.

O processo legislativo, de forma geral, pode ser definido como o conjunto de atos que determinada proposta legislativa deve respeitar de modo a tornar-se norma no ordenamento pátrio. O processo legislativo brasileiro está descrito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), na Seção VII, denominada: Do Processo Legislativo (Artigos. 59 a 69, da CRFB/88).

Ainda, o processo legislativo abarca as formas como o estado brasileiro cria suas normas. O poder estatal, no caso brasileiro, adota a lógica da repartição das funções, como preconiza Montesquieu. A regra é a divisão (não necessariamente igualitária) dos poderes em Executivo, Judiciário e Legislativo, conforme descrito no art. 2º, da CRFB/88². De certa forma, os três ramos estão implicados no processo legislativo, com algum grau de participação.

Nesse sentido, as obrigações do Estado Brasileiro, representado pela União, são distribuídas entre os Poderes, de forma a cada qual efetuar suas funções primordiais, porém não exclusivas. A saber, o Executivo tem como função principal a Administração, ainda, dentro de sua competência, acaba legislando quando da definição de diretrizes de funcionamento, ou julgando quando é responsável pela decisão de lides decorrentes de suas atribuições, como exemplo os casos de processo administrativo disciplinar.

Já o Judiciário tem como função principal a resolução das lides apresentadas em suas varas ou tribunais, sendo suas decisões dotadas de obrigatoriedade de cumprimento. Porém, o judiciário também administra quando concede férias a seus servidores, realiza processos licitatórios, concursos, entre outras atividades. Ainda, legisla quando cria as regras referentes ao funcionamento dos tribunais, seus regimentos.

Por fim, o Legislativo apresenta duas funções precípuas, extremamente importantes, a primeira e muitas vezes esquecida é a de fiscalização, cuja responsabilidade é

¹ CRFB/88 - Art. 5º - II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

² CRFB/88 - Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

verificar a correição do cumprimento das obrigações dos outros poderes e instituições. Ainda, o Poder Legislativo administra quando organiza seus órgãos e procedimentos, realiza concursos, processos licitatórios, entre outros. Além disso, exerce a função de julgador nos casos de julgamentos dos parlamentares, ou nos processos de impeachment. Apesar disso, sua função mais evidente é a de legislar, cabendo ao Legislativo a função de criar o direito novo, sendo, portanto, esse o poder responsável pela decisão sobre quais as regras a sociedade brasileira pretende se submeter.

A criação do direito novo (legislado) é o foco do processo legislativo. E o primeiro impulso oficial para a deliberação sobre determinada matéria se dá a partir da iniciativa. A iniciativa legislativa é origem (formal) do processo legislativo, é o ato que desencadeia a apresentação de projeto para apreciação sobre a criação de direito novo, ação que tira o legislador da inércia. A iniciativa ainda pode ser definida como a capacidade atribuída a determinado legitimado que provoca a tramitação de determinada proposta legislativa, em outras palavras é o poder de pautar o que será discutido no respectivo Poder Legislativo.

Por influência da separação dos poderes (das funções), a questão quanto à possibilidade de o Poder Legislativo criar direito novo torna-se ainda mais relevante. Acerca disso, a CRFB/88 resguardou determinados assuntos que só podem ser propostos por legitimados específicos, não os parlamentares. Tais matérias são as denominadas matérias de iniciativa reservada, exclusiva ou privativa. A exclusividade para desencadear a discussão legislativa confere “poder de agenda” ao titular da iniciativa legislativa reservada.

Além do princípio da separação dos poderes, a reserva de iniciativa se justifica em virtude do respeito à independência e harmonia entre os poderes, ou ainda a autonomia administrativa de determinado Poder ou Órgão. Logo, a reserva de iniciativa é uma proibição a interdição de outro poder na organização daquele que possui prerrogativa de decidir sobre sua estruturação.

Diante dessa premissa e da existência de matérias de iniciativa exclusiva, qual seria a função do Legislativo quando da apresentação destes projetos de lei? Ou ainda, os parlamentares, ao deliberarem sobre projetos de iniciativa exclusiva devem aceitar, ou rejeitar, a proposta por completo? Podem os parlamentares apresentarem alterações aos projetos enviados?

Os parlamentares são os legitimados para analisar e discutir as proposições relativas a criação de direito novo, sendo sua função a deliberação das propostas apresentadas. São os representantes da sociedade que escolhem e determinam quais as diretrizes (leis) que a população e o Estado devem seguir.

Isto posto, torna-se necessária a análise referente à possibilidade de apresentação de emendas que alterem o conteúdo de determinada norma, que apresenta matéria reservada. Antes disso, é necessário entender o que é uma emenda.

Emendas são proposições apresentadas pelos parlamentares de forma a alterar o conteúdo da proposta analisada. As emendas podem ser aditivas, que promovem acréscimos à proposição discutida, modificativas, que propõe alteração pouco significativa na proposição analisada; substitutivas, que alteram substancialmente a proposição; e redacionais, que são utilizadas para sanar vício de linguagem.

Assim, a impossibilidade de apresentação de emendas por parte do legislador o colocaria em um cenário de insignificância diante da proposição apresentada. Não é o que ocorre no processo legislativo brasileiro, pois a apresentação de emendas é uma prerrogativa dos parlamentares.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar o instituto da iniciativa reservada, sua razão de ser e, particularmente, a discussão sobre a possibilidade e os limites para as emendas apresentadas pelos parlamentares nesse tipo de proposição e suas consequências para a produção legislativa.

Trata-se de um assunto ao mesmo tempo clássico e eterno em matéria de processo legislativo, e que é objeto de diversos julgados por parte do STF, o que justifica a atenção aqui dedicada, já que há reiteradas decisões sobre a temática.

Inclusive, como forma de enfatizar a atualidade e a relevância do tema proposto, escolheu-se analisar a discussão legislativa referente a criação da Lei nº 14.456/2022³. A referida lei foi proposta pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 3.662/2021, que buscava a transformação de cargos vagos de assistente judiciário e técnico judiciário em cargos de analista judiciário. A lei analisada, em síntese, altera alguns cargos vagos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e modifica a Lei nº 11.416/2016⁴ quanto ao requisito para a investidura no cargo de técnico judiciário do Poder Judiciário da União.

O caso será analisado com detalhes mais à frente, mas cabe um breve resumo da controvérsia. O PL nº 3.662/2021, em sua discussão na Câmara dos Deputados, sofreu alterações por meio de emendas. Da proposição dessas emendas surgiram debates quanto à correção das emendas parlamentares apresentadas, porém, mesmo com indicação da

³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.456-de-21-de-setembro-de-2022-431169691>

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11416.htm

possibilidade de inconstitucionalidade decorrente de emenda apresentada, o PL foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado para o Senado Federal.

No Senado Federal, houve nova discussão quanto à inconstitucionalidade de emenda parlamentar apresentada no PL nº 3.662/2021, no entanto, o plenário em votação aprovou o projeto conforme encaminhado pela Câmara dos Deputados.

Na apreciação pelo Presidente da República, o PL nº 3.662/2021 foi convertido na Lei nº 14.456/2022, sendo que parte do texto foi vetado. Vale ressaltar que a parte vetada foi a indicada como inconstitucional durante as discussões nas duas casas legislativas.

Encaminhada a mensagem de veto do Presidente da República ao Congresso Nacional promoveu-se a deliberação para a manutenção ou derrubada do veto, dessa discussão resultando a derrubada do veto e a indicação da manutenção do texto da lei conforme as alterações pretendidas pela emenda parlamentar apresentada.

Em virtude da situação apresentada, a Associação Nacional dos Analistas Judiciários e do Ministério Público da União (ANAJUS) propôs, junto ao STF, a ADI nº 7.338 buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 14.456/2022 na parte em que altera o requisito de ingresso para a carreira de técnico judiciário do Poder Judiciário da União.

Considerando esse cenário, o trabalho pretende responder à seguinte pergunta: existe inconstitucionalidade da emenda parlamentar que resultou no art. 4º da Lei nº 14.456/2022, cuja iniciativa foi do TJDF? Para responder a essa pergunta, será necessário compreender o processo legislativo associado-o às matérias de iniciativa privativa, verificando a capacidade de apresentação de emendas a esses projetos durante a tramitação legislativa. Por isso, o trabalho adota a estrutura explicada na sequência.

No capítulo primeiro, será realizada a discussão quanto à iniciativa no processo legislativo brasileiro, assim como a reserva de iniciativa. Em seguida, serão apresentados os fundamentos e a lógica para a existência da reserva de iniciativa, assim como o que o texto constitucional reservou para cada legitimado. Isto posto, inicia-se o debate quanto à possibilidade ou não de os parlamentares apresentarem emendas a proposições legislativas oriundas de reserva de iniciativa.

Ainda no primeiro capítulo, analisa-se o tratamento jurisprudencial do STF quando julga ações referentes à limitação da capacidade de emendas parlamentares às proposições legislativas de iniciativa reservada. As decisões analisadas foram escolhidas a partir da referência pelos autores estudados, tendo em vista sua consideração como ações importantes para a delimitação e definição de posicionamento sobre o tema das emendas parlamentares a projetos de legislação, cujo teor é de iniciativa reservada.

No segundo capítulo, será apresentada a descrição da discussão referente ao PL nº 3.662/2021, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, buscando indicar os principais pontos apresentados e, em especial, as controvérsias apontadas nas duas Casas. Em seguida, será discutido o veto presidencial informando sua motivação e a sanção parcial do texto, que resultou na Lei nº 14.456/2022. Após, apresentaremos o resultado da deliberação quanto ao veto presidencial apresentado, por parte do Congresso Nacional.

Ainda no segundo capítulo, apresenta-se a ADI 7.338/DF, de 2023, que questiona a constitucionalidade da alteração legislativa decorrente da apresentação da emenda parlamentar ao PL nº 3.662/2021. Posteriormente, será discutida a possibilidade de ocorrência de “vício de iniciativa da emenda parlamentar”, assim como possíveis fundamentos para uma eventual declaração de inconstitucionalidade.

No terceiro capítulo, será apresentada uma análise quanto à limitação das emendas parlamentares em matérias reservadas, indicando o panorama de aceitação por parte do STF e, em seguida, se discutirá as situações em que se apresentam emendas jabutis, ou contrabando legislativo. Além de trazer nova terminologia apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, a “emenda impertinente”, demonstrando que esse termo se enquadra melhor para a situação observada na tramitação que resultou na Lei nº 14.456/2022.

Por fim, discute-se a existência, ou não, de emendas jabuti ou contrabando legislativo na proposição legislativa analisada. Além de apontar crítica ao processo, com base na perspectiva dada pela doutrina e jurisprudência referente às emendas parlamentares aplicadas a proposições legislativas oriundas de matéria reservada.

Na conclusão serão apresentadas as principais indicações observadas na pesquisa e na análise do caso concreto, assim como, a perspectiva referente a compreensão dos objetivos propostos e da hipótese apresentada.

1. A INICIATIVA E A INICIATIVA RESERVADA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Antes de discutir a possibilidade de emendas parlamentares alterarem proposições legislativas de iniciativa privativa, deve-se entender, inicialmente, o que é a iniciativa no processo legislativo. Diante dessa questão, buscou-se na doutrina tal definição. A exposição da questão à luz da literatura dogmática constitucional e da jurisprudência é o objeto deste primeiro capítulo.

1.1. A iniciativa no processo legislativo

Ferreira Filho (2012, p. 228) descreve a iniciativa, não como uma fase do processo legislativo, mas sim como formalidade que o desencadeia, proposição de direito novo. Declaração de vontade proveniente do legitimado para a propositura do referido projeto.

Como aponta Silva (2017, p. 138), a iniciativa é “um ato fundamental do processo legislativo”, pois esse ato é o que possibilita que os órgãos legislativos exerçam sua função. Sendo, portanto, ato que retira o processo legislativo da inércia.

Cavalcante Filho (2022, p. 58) define a iniciativa como ato que inicia o processo legislativo. Fonte que permite o início da tramitação de determinado projeto de lei. No âmbito federal, a tramitação é normalmente iniciada na Câmara dos Deputados. O projeto de lei inicia sua tramitação no Senado se proposto por Senador, ou comissão do Senado.

De acordo com Mendes e Branco (2022, p. 493) a iniciativa, no processo legislativo, ocorre quando “alguém ou algum ente” apresenta proposta de concepção de direito novo.

Nas palavras de Moraes (2022, p. 743) a iniciativa de lei é a capacidade atribuída a determinado Órgão ou agente para propor determinado projeto de lei ao Poder Legislativo correspondente.

Para Barcellos (2022, p. 459), a iniciativa nada mais é do que a capacidade, atribuída pela Constituição, que determinado legitimado tem de propor ao Legislativo determinada proposta legislativa. Dessa forma, a proposta pode ser encaminhada, examinada, discutida e, conforme a vontade dos legisladores, ser votada.

Quanto à definição da formalidade apresentada ao poder legislativo, José Afonso da Silva (2017, p. 139) considera incorreta a terminologia “iniciativa de projeto de lei”, pois não se trata de análise somente do projeto, mas sim do fim almejado, qual seja, a criação da lei em si.

O poder de iniciativa é definido por Silva (2017, p. 139) como “o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, [...] que [o legitimado] o exerce mediante apresentações de um projeto de lei ou de decreto legislativo do Parlamento”.

Nas palavras de Cavalcante Filho (2022, p. 59), o poder de iniciativa é aquele capaz de impelir o Congresso Nacional a dispor sobre determinada iniciativa legislativa a ele proposta. Segundo Mendes e Cavalcante Filho (2021, p. 244), o poder de iniciativa é o capaz de instigar o Parlamento a debater determinada proposta legislativa.

Para Barcellos (2022, p. 459), o responsável pela proposição tem a “possibilidade de pautar os temas que serão examinados pelo Legislativo.” Isso porque a proposição enviada retrata a opção política daquele que a elabora, sendo fonte do que deve ser analisado, e mais ainda restrição para aquilo que não deve ser tratado, caso contrário, o assunto ausente seria apresentado no projeto.

Nesses termos, podemos classificar a iniciativa legislativa como fonte do processo legislativo, ato fundamental que desencadeia a apresentação de direito novo, capaz de retirar o legislador da inércia. Ainda, é a capacidade atribuída a determinado legitimado que permite a tramitação de determinada proposta legislativa, possibilitando a deliberação por parte do legislador. Poder de pautar aquilo que será e até o que não será analisado, em virtude da proposta apresentada (FERREIRA FILHO, 2012; SILVA, 2017; CAVALCANTE FILHO, 2022, MENDES, CAVALCANTE FILHO, 2021; MENDES, BRANCO, 2022; MORAES, 2022; BARCELLOS, 2022).

A iniciativa legislativa no contexto brasileiro é apresentada no art. 61⁵, da CRFB/88. Muitos são os legitimados para a proposição de propostas legislativas, porém o termo final do artigo demonstra que a atuação desses legitimados deve obedecer aos critérios presentes no texto constitucional. Entre as restrições para a proposição legislativa, tem-se a iniciativa reservada.

Importa salientar que os parlamentares são os legitimados para as deliberações dos projetos de lei apresentados ao parlamento. Mesmo não sendo responsáveis por encaminhar determinadas demandas ao Poder Legislativo, serão os parlamentares os responsáveis pela discussão e aprovação, ou rejeição, dos projetos encaminhados para votação.

⁵ **CRFB/88** – Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

1.2 A iniciativa reservada no processo legislativo

Existem situações em que texto constitucional estabelece que somente determinados legitimados podem propor a discussão legislativa associada a determinados temas, matérias de iniciativa reservada (ou privativa). A exclusividade para desencadear a discussão legislativa confere “poder de agenda” ao titular da iniciativa legislativa reservada.

Para Ferreira Filho (2022, p. 167), o cerne da iniciativa está em conservar, com o titular da capacidade de proposição legislativa, a definição quanto ao que, e quando, determinada matéria deve ser discutida. Além de exprimir a exclusividade quanto à proposição, resguardada a decisão do momento em que o direito novo será proposto.

Mendes e Cavalcante Filho (2021, p. 244) indicam que a iniciativa privativa (ou reservada, ou exclusiva) ocorre quando determinada matéria só pode ser proposta por autoridade específica, não podendo o Poder Legislativo adiantar-se sobre o assunto mediante proposição parlamentar. O desrespeito à iniciativa de proposição enquadra-se no que o STF denomina vício de iniciativa, por considerar essa manobra formalmente inconstitucional, já que contraria o disposto na CRFB/88. O vício reside na impossibilidade de o Legislativo agir *ex officio*, por iniciativa própria, nesses casos em que a matéria ficou reservada (CAVALCANTE FILHO, 2022, p. 59).

Segundo Mendes e Branco (2022, p. 493), a iniciativa privativa “visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade de deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado”. Por serem situações de exceção, seus casos (de iniciativa reservada) não devem ser ampliados por interpretação.

Barcellos (2022, p. 460) aponta que a iniciativa privativa é aquela em que o texto constitucional determina a apenas um órgão ou agente a capacidade de proposição legislativa sobre temas específicos. Essa limitação à possibilidade de disposição legislativa, por parte dos parlamentares, é uma excepcionalidade que deve ser interpretada de forma estrita. Sendo a lei, que desrespeita a capacidade de iniciativa considerada inconstitucional, com vício insanável.

Ante o exposto podemos definir a iniciativa privativa no processo legislativo como a restrição que o ordenamento jurídico exprime em relação à possibilidade de determinados temas serem objeto de proposição legislativa em face do respectivo Poder Legislativo. Ainda, essa capacidade é a detentora do poder de pauta, pois tem a conveniência e oportunidade de decidir, o que, e quando, determinado assunto será objeto de deliberação legislativa. Por fim, como já indicado, por serem restrições ao direito e proposição legislativa, por parte dos

parlamentares, não é possível a interpretação ampliada dos casos previstos no texto constitucional.

Para este estudo interessa, também, a apreciação quanto ao resultado do desrespeito à capacidade reservada de proposição de iniciativa, qual seja, os casos de descumprimento da iniciativa reservada ensejam inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa.

1.3 Lógica e fundamento da reserva de iniciativa

A questão da iniciativa reservada já fora apontada, porém o que justifica tal limitação quanto à capacidade de o poder Legislativo iniciar *ex officio* a discussão de determinados temas? Ainda mais, é coerente a existência dessa limitação?

Nas palavras de Ferreira Filho (2022, p. 167), “[O] aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.”

Nesses termos, a reserva de iniciativa serve como salvaguarda para o legitimado a propor determinada discussão legislativa, decida o momento oportuno para apresentar a discussão que entender necessária.

Para uma melhor compreensão da reserva de iniciativa, a reflexão quanto ao princípio da separação dos poderes⁶ é ponto fundamental. Pois a reserva de iniciativa é situação reflexa da separação dos poderes, sendo fragmento da capacidade de autogestão de cada poder.

Nessa perspectiva, Moraes (2022, p. 746) indica que o desrespeito à reserva de iniciativa, além de configurar uma inconstitucionalidade, ofende o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Logo, a reserva de iniciativa serve para garantir que a intenção do legitimado seja a baliza para as possíveis emendas apresentadas.

Ainda, como ensina Canotilho (2018, p. 1232) a autonomia administrativa de órgão ou Poder, que possua a prerrogativa de apresentar proposta legislativa de iniciativa privativa, poder ser violada no caso de alteração em sua organização, por parte de emendas apresentadas pelo Legislativo. Logo, a reserva de iniciativa é uma proibição a interdição de outro poder na organização daquele que possui prerrogativa de decidir sobre sua estruturação.

Isso posto, sugere o seguinte questionamento, a Constituição Federal, de 1988, apresenta reservas de iniciativa? Em quais situações?

⁶ **CRFB/88** – Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

1.4 A disciplina da reserva de iniciativa na Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) confere aos congressistas a capacidade de inovação legislativa em geral, porém, tal faculdade é mitigada em algumas situações, especialmente quanto à reserva de iniciativa presente no texto constitucional.

A reserva de iniciativa está presente não somente na Sessão VIII, Do Processo Legislativo, mas encontra-se também distribuída em diversos pontos da Carta Magna. Desde as iniciativas privativas do Presidente da República, quanto as iniciativas da Câmara, do Senado, Dos Tribunais e Do Ministério Público.

O art. 61, §1^{o7}, da CRFB/88, indica as leis que são de iniciativa privativa do Presidente da República. Além disso, o art. 84, inciso XXIII⁸, da CRFB/88, estabelece que o plano plurianual e as leis orçamentárias também são de iniciativa privativa do presidente da república. Assim como a redação do art. 165.

Já as iniciativas privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estão estabelecidas nos arts. 51, IV⁹, e 52, XIII¹⁰, respectivamente.

⁷ **CRFB/88** – Art. 61, §1^o [...] I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

⁸ **CRFB/88** – Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; [...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

⁹ **CRFB/88** – Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...]

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁰ **CRFB/88** – Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os

Quanto aos Órgãos do Judiciário, a iniciativa legislativa privativa está situada nos art. 93¹¹, art. 96, inciso I, alínea d¹², e inciso II¹³.

No caso do Ministério Público, a iniciativa legislativa privativa está elencada no art. 127, §2º¹⁴.

Posto isso, pode-se observar que a quantidade de legitimados é restrita e as limitações estão bastante associadas à organização e funcionamento da maioria dos órgãos, caracterizando-se como matérias *interna corporis*, o que justifica a previsão de iniciativa legislativa reservada às instituições interessadas, evitando a “interferência parlamentar”.

Para esse trabalho, interessa em especial a reserva de iniciativa atribuída ao Poder Judiciário, como será possível ver adiante, porém o teor da discussão apresentada hipoteticamente tem validade para os demais legitimados.

Vistos o conceito e a razão de ser da iniciativa privativa, um questionamento pode ser apresentado. Pode um parlamentar, que não tem a prerrogativa de apresentar uma proposta legislativa de iniciativa reservada, apresentar emenda a proposição apresentada por determinado legitimado exclusivo? Ainda, a apresentação de emenda seria uma forma de burlar a iniciativa reservada, ou seja, de os parlamentares tratarem de matéria de “competência” de outro legitimado? É o que se responde na sequência.

1.5 Da possibilidade de apresentação de emendas que alterem o conteúdo da norma às matérias reservadas

parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹¹ **CRFB/88** – Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...]

¹² **CRFB/88** - Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais: [...]

d) propor a criação de novas varas judiciárias; [...]

¹³ **CRFB/88** – 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:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

¹⁴ **CRFB/88** – Art. 127, § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A possibilidade de apresentação de emendas por parte dos parlamentares nos projetos de iniciativa privativa é questão de especial interesse, pois em uma análise superficial seria possível vislumbrar no emendamento parlamentar uma “usurpação” da competência reservada para a apresentação da proposição, a partir de uma lógica estrita no sentido de que “quem não pode propor tampouco poderia emendar”.

Tal discussão é importante, pois os parlamentares têm a prerrogativa de aperfeiçoamento das proposições legislativa apresentadas. Como aponta Canotilho *et al* (2018, p. 1244), o direito de propor emendas é inerente às atribuições legislativas dos parlamentares. Do contrário, nos casos de matérias reservadas, o parlamento seria convertido em mero “carimbador” das proposições alheias, com o esvaziamento de sua função legislativa.

Embora não tenha proibido a apresentação de emendas parlamentares, a CRFB/88 estabeleceu alguns condicionantes, nas situações em que existe iniciativa privativa. É o que se lê no art. 63¹⁵, da CRFB/88, que trouxe uma limitação expressa quanto à possibilidade de alteração a projetos de lei de iniciativa privativa, que resultem em aumento de despesa.

A limitação imposta pelo constituinte tem como alicerce a autonomia (CANOTILHO; *et al*, 2018, p. 1232) dos entes legitimados, pois estes Órgãos são responsáveis por sua auto-organização, não sendo plausível a interferência em sua ordem administrativa, por Órgão externo, no caso o Legislativo.

Além da autonomia, o princípio da separação dos poderes (BARCELLOS, 2022, p. 462) costuma ser apresentado em decisões que declaram a impossibilidade de o poder legislativo alterar projetos de lei de iniciativa do Executivo, com aumento de despesas, como nos casos das ADIs nº 3655, que analisa emendas legislativas a projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, e nº 2681, que analisa a possibilidade de o Poder Legislativo reestruturar carreira de servidores do Poder executivo, a discussão referente à essas decisões constará no capítulo reservado a análise da discussão jurisprudencial.

Ainda, a limitação da capacidade de emendas por parte dos parlamentares encontra outra mitigação lógica, não expressamente apresentada na Constituição, mas decorrente de sua lógica sistêmica, a pertinência material, comumente apresentada como pertinência temática, conforme definição do STF (BARCELLOS, 2022, p. 465).

¹⁵ **CRFB/88** – Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

A pertinência temática é um parâmetro utilizado para verificar se há efetiva relação entre a emenda apresentada e a demanda enviada ao poder legislativo por meio de projeto de lei. Essa delimitação é necessária, não no sentido de esvaziar a capacidade de decisão do poder legislativo, mas para a garantia da competência de iniciativa do Órgão ao qual o constituinte determinou a prerrogativa de proposição legislativa.

Como ensina Barcellos (2022, p.465) não está expressamente declarada na CRFB/88 a pertinência temática, porém, o STF tem indicado a necessidade de atendimento a esse requisito para evitar a ocorrência dos chamados “contrabandos legislativos”. Essa é a denominação dada à prática de adicionar emenda que não se relaciona com o tema do projeto de lei e acabar legislando sobre determinada matéria que não foi apresentada pelo legitimado (BARCELLOS, 2022, p. 460).

Nas palavras de Mendes e Branco (2022, p. 495), a limitação imposta ao direito de emendar proposição de iniciativa reservada, estabelecendo a necessidade de uma conexão temática, é “consequência lógica do sistema”, pois, caso a emenda não guarde pertinência com o inicialmente proposto, poderemos estar diante de uma “fraude” à reserva de iniciativa. Nessa toada, o propósito da proposta apresentada e seus limites materiais devem ser considerados quando da análise da emenda apresentada. Ainda, asseveram que a pertinência da emenda deve ser estreita.

Em síntese, pode-se afirmar que é possível, sim, a apresentação de emendas parlamentares às proposições legislativas de matéria reservada. Inicialmente, por essa ser uma prerrogativa dos parlamentares (CANOTILHO, *et al*, 2018, p. 1244). Em seguida, tem-se que o constituinte limitou a apresentação de emendas que aumentem despesas, nos casos de projetos cuja iniciativa é reservada. Por fim, as emendas apresentadas a esses projetos devem guardar pertinência temática, sob pena de serem consideradas inconstitucionais, por desrespeito à lógica sistêmica da Constituição (MENDES; BRANCO, 2022, p. 495), ao princípio da separação dos poderes (BARCELLOS, 2022, p. 462; MORAES, 2022, p. 746), e pela violação da autonomia administrativa (CANOTILHO, *et al*, 2018, p. 1232).

Nada obstante a clareza do regramento constitucional, observa-se que o critério “pertinência temática” pode se apresentar como problemático, na medida em que a LC nº 95/1998¹⁶, autoriza que leis tratem de matérias conexas, vinculadas por afinidade, pertinência “indireta” ou apenas relacionadas. Ou seja, existe uma “zona cinzenta” de assuntos que podem

¹⁶ **LC – 95/1998** – Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

acabar gerando dúvidas sobre os limites das emendas parlamentares nos projetos de iniciativa reservada.

É o que parece ter acontecido no caso da Lei nº 14.456/2022, a ser analisada no capítulo seguinte. Antes, no entanto, convém trazer o retrato da jurisprudência do STF envolvendo a temática.

1.6 O tratamento jurisprudencial da questão

Analisada a questão da reserva de iniciativa por parte da doutrina, é pertinente constatar qual o posicionamento jurisprudencial referente a esse tema. Para isso, são analisadas algumas ADIs julgadas pelo STF, buscando entender qual o posicionamento quanto à possibilidade e os limites para as emendas parlamentares às proposições legislativas cuja matéria é de iniciativa reservada.

As ADIs discutidas nesse tópico foram selecionadas considerando-se a importância atribuída pela doutrina consultada. Diante das decisões apresentadas pelos autores consultados, considerou-se que esse critério é suficiente para justificar sua importância e a necessidade de analisar aquelas mais relevantes para a discussão referente à capacidade de apresentação de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reservada, além de evidenciar a discussão temporal referente aos critérios debatidos no STF.

1.6.1 ADI 2.350/GO, 25 de março de 2004

A ADI 2.350/GO, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, analisa emendas legislativas a projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário Estadual. O julgamento do mérito da ação se deu em face de conflito envolvendo norma infraconstitucional, não sendo cabível a ação proposta (ADI), porém o Ministro relator apresentou a posição do STF quanto à possibilidade de emendas parlamentares alterarem projetos de lei de iniciativa privativa de outros poderes.

O Ministro Maurício Corrêa, ao citar o julgamento da ADI 1.834/SC e referendar sua decisão na ADI 2.350/GO, indicou que o STF entende que “lei de iniciativa privativa do Tribunal de Justiça, [...], pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos no texto da lei não estejam destituídos de pertinência temática com o projeto original” (BRASIL, 2004, p.7). Logo, quanto à possibilidade de apreciação parlamentar, por meio de emendas, é

admissível. Porém, é importante a ressalva quanto à pertinência material da proposição parlamentar com o projeto inicialmente proposto.

1.6.2 ADI 1.333/RS, de 29 de outubro de 2014

A ADI 1.333/RS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgou a constitucionalidade de emenda parlamentar, que inseriu artigo de teor diverso do presente no projeto de lei encaminhado pelo poder judiciário. Indicou como fundamentos o princípio da separação dos poderes e a autonomia administrativa e financeira do poder judiciário.

Em seu voto, a Ministra Cármen Lúcia, defendeu a possibilidade de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativa, mas apontou que tal prerrogativa deve observar as delimitações constitucionais.

“Não se há questionar a legitimidade dos membros das assembleias legislativas para apresentar emendas a projetos de leis iniciados pelo titular do Poder Judiciário. Entretanto, o limite da atuação legítima está na observância dos princípios constitucionais e nas regras de acatamento obrigatório pelos entes federados” (BRASIL, 2014, p. 12)

A relatora em seguida indica a jurisprudência do STF no sentido de aceitar as emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reservada, “desde que guardem pertinência temática e não importem em aumento de despesas” (BRASIL, 2014, p.13).

1.6.3 ADI 5.127/DF, de 15 de outubro de 2015

A ADI 5.127/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber e que contou com o Ministro Edson Fachin como redator do acórdão, trata da possibilidade de apresentação de emenda parlamentar, em projeto de conversão de lei proveniente de medida provisória, com teor distinto do apresentado na medida inicialmente proposta.

A decisão corrobora julgamentos anteriores, no sentido de ser contrário ao processo democrático a inserção de emendas parlamentares que não apresentem afinidade lógica com o tema da proposição inicialmente apresentada. Ainda, decide-se, com extensa discussão, quanto à manutenção das leis de conversões que não respeitaram o rito considerado adequado, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Em seu voto, a Ministra Rosa Weber apresentou a falta de pertinência temática como fundamento da inconstitucionalidade formal do artigo inserido na lei de conversão, que

tratava de assunto alheio ao constante na medida provisória de origem. Afirmou que a discussão e apresentação de aperfeiçoamentos à proposta é inerente à atividade parlamentar, sendo considerada uma prerrogativa dos membros do Poder Legislativo. Nesse sentido, assegurou aos parlamentares “a possibilidade de ampliação, restrição ou modificação” da proposta encaminhada por titular de iniciativa reservada (BRASIL, 2015, p. 16).

“Assim qualificado o poder de emenda, anoto que a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, guarda com ele estrita relação de afinidade temática.

Nessa linha, esta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado a inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva.” (BRASIL, 2015, p. 17)

Em seguida, apresentou um ponto contrário a aceitação de emendas parlamentares que não apresentam pertinência temática, nos ritos legislativos de deliberação mais branda (caso das medidas provisórias), pois seriam uma burla ao processo legislativo ordinário. Isso porque abriria a possibilidade de o parlamentar esquivar-se do procedimento de aprovação de leis ordinárias de forma a submeter tais propostas a ritos mais facilitados de aprovação (BRASIL, 2015, p. 27)

Nesse sentido, destaca a Ministra relatora que tais alterações não encontram amparo na sistemática constitucional (apresentação de emendas parlamentares, sem pertinência temática, a projetos de conversão em lei de medidas provisórias). Logo, podem ser sugeridas emendas parlamentares a projetos de conversão em lei, de medidas provisórias, desde que essas propostas não desfigurem o sentido geral do projeto inicial. (BRASIL, 2015, p. 28)

Ao apresentar a experiência internacional quanto à possibilidade de o parlamento apresentar emendas ao “provimento provisório editado pelo Poder Executivo” (leia-se: medida provisória), a Ministra Rosa Weber indicou o princípio da congruência entre a emenda proposta e a matéria do instrumento normativo a ser aprovado (BRASIL, 2015, p. 30). O princípio da congruência, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser entendido como a necessidade de pertinência temática entre a emenda parlamentar e a proposta inicialmente apresentada pelo legitimado, de matéria cuja iniciativa é reservada.

A relatora traz ainda uma descrição do que seria o contrabando legislativo.

O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente

antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade (BRASIL, 2015, p. 31).

A visão quanto ao aspecto antidemocrático, associado ao contrabando legislativo, está na inobservância de diversos aspectos que poderiam ocorrer no processo legislativo ordinário, como a submissão a comissões temáticas, a realização de audiências pública, debates e reflexões mais aprofundadas e, ainda, a possibilidade de sofrer emendas pertinentes ao assunto tratado na discussão ordinária. Tais práticas não são possíveis no rito da conversão em projeto de lei, de medida provisória, em regime de urgência (BRASIL, 2015, p. 36).

Durante o debate, foram discutidos temas relevantes quanto à necessidade de declaração de procedência, ou não, da ação de inconstitucionalidade. Um ponto importante trazido pela Ministra relatora foi em relação à grande quantidade de medidas provisórias que, quando da conversão em projetos de lei, tiveram a inserção de emendas que não guardavam pertinência temática com o teor de sua proposição, a saber, cerca de seiscentos projetos de lei de conversão (BRASIL, 2015, p. 45).

Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso indicou que apresentação de emendas parlamentares, que não guardam pertinência temática com a proposição inicial, de uma medida provisória, a ser convertida em projeto de lei, afronta o devido processo legal legislativo ordinário, além de ser uma violação ao princípio democrático, por restringir, de forma demasiada, o debate público e o processo deliberativo.

Porém, o que se enquadra sobremaneira ao pretendido neste estudo é a indicação da usurpação do poder atribuído aos legitimados, por parte dos parlamentares na Constituição e, nesses casos, o não respeito ao limite imposto para alteração de projetos de iniciativa reservada (BRASIL, 2015, p. 81).

Destoando um pouco dos outros votos, mas concordando com o fundamento quanto à incorreção da possibilidade de apresentação de emendas parlamentares sem pertinência temática a projetos de lei de conversão de medida provisória, a Ministra Cármen Lúcia apresentou ponderação lógica para a análise e debate da eventual emenda a tais espécies normativas. Em seu raciocínio, não converter aquilo que na verdade nem existiu, pois não foi objeto de medida provisória por parte do legitimado para propor a deliberação (BRASIL, 2015, p. 96).

“[...] em respeito ao princípio do devido processo legislativo, há que se respeitar a natureza de cada qual das espécies legislativas. [...]. Ora, não se converte o que não

veio na medida provisória; converte-se aquela matéria tratada, como medida adotada, em lei. Por isso é que se chama lei de conversão. [...]introdução de emendas com temas que nada tem a ver com o posto inicialmente na medida provisória esbarram não apenas na natureza, mas até mesmo na qualificação que emana do que estabelecido na Constituição.” (BRASIL, 2015, p. 96).

Como a referida ADI 5127 trata especificamente de medidas provisórias, seus fundamentos não são de todo coincidentes com a discussão proposta neste trabalho, mas convém analisar os argumentos apresentados, pois os julgados que serão analisados em seguida se utilizaram das premissas alicerçadas nessa decisão.

O que cabe destaque é a apreciação decorrente dessa discussão, qual seja, é inconstitucional a apresentação de emenda à medida provisória, caso a alteração não apresente pertinência temática. Sendo a decisão, no caso concreto, determinada com efeitos *ex nunc*, porém a justificativa foi em relação a segurança jurídica associada a diversas situações de contrabando legislativo que ocorreram por intermédio de emendas, sem pertinência temática, com as medidas provisórias alteradas.

O segundo ponto demonstrado é o uso exacerbado de medidas provisórias por parte do Presidente da República, podendo os legisladores no procedimento de conversão da medida provisória, em projeto de lei aprovar emendas ao projeto. Salientou-se que, mesmo não estando expresso no art. 62 da CRFB/88, a capacidade de emenda não é incondicional, devendo respeitar as limitações expressas no próprio texto constitucional.

Ainda, apresentou a discussão sobre emendas parlamentares jabutis e contrabando legislativo tratando da melhor construção legislativa das normas, de forma a gerar um “processo democrático, público e transparente”, pois traria mais segurança. Reforçou a não adequação da inclusão de emendas que não guardem pertinência temática com os assuntos tratados em medidas provisórias.

Findando a análise parcial desta ADI, interessa o tratamento dado quanto à constitucionalidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de conversão de medidas provisórias, pois essa discussão quanto ao caso do “contrabando legislativo” vai ser importante na deliberação da norma discutida nesse estudo (Lei nº 14.456/2022).

1.6.4 ADI 3.655/TO, de 03 de março de 2016

A ADI 3655/TO, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, analisou emendas legislativas a projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. A Lei

Complementar impugnada tratava do funcionamento do Ministério Público Estadual, porém a alteração apresentada indicava uma forma diferente de escolha dos procuradores de justiça do estado do Tocantins.

O Ministro relator, em seu voto, indicou o princípio da observância obrigatória pelos Estados-membros das regras de processo legislativo, em especial a garantia da independência e separação entre os poderes. Demonstrou, também, a possibilidade de o legislativo apresentar emendas a projetos de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, porém evidenciando o caráter limitado das alterações por meio de emendas parlamentares (BRASIL, 2016, p. 6).

Em suas palavras:

“[...] a vedação a que os parlamentares emendem os projetos de lei de iniciativa reservada não se restringe ao caso de aumento das despesas inicialmente previstas. Também não são constitucionais os atos normativos que resultem de emendas parlamentares a projetos de leis de iniciativa privativa do Executivo que não guardam estrita pertinência com objeto do projeto de lei encaminhado pelo chefe do Executivo[...]” (BRASIL, 2016, p. 7).

Barroso ainda apresentou diversos casos anteriores da corte no sentido da limitação da capacidade de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativas que não guardarem pertinência temática com o projeto original, ou que apresentassem aumento de despesas (BRASIL, 2016, p. 8 - 10). Porém, a emenda que ensejou a ADI 3.655/TO, conforme a própria descrição do Ministro relator, não apresentava aumento de despesas para o Ministério Público Estadual. No entanto, resta claro da comparação entre o projeto inicial e a emenda parlamentar apresentada a inobservância da pertinência do tema inicialmente proposto por parte da emenda apresentada e aprovada (BRASIL, 2016, p. 14).

1.6.5 ADI 1050/SC, de 01 de agosto de 2018

A ADI 1.050/SC, de relatoria do Ministro Celso de Mello, tratou a inconstitucionalidade de lei estadual que versa sobre organização e divisão judiciária do Estado, tendo o projeto sido apresentado pelo respectivo tribunal, conforme o mandamento constitucional. Porém, a discussão legislativa do projeto descaracterizou o referido projeto, alterando a quantidade de comarcas, varas e cargos.

Em seu voto o Ministro Celso de Mello apresentou os pontos trazidos pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (BRASIL, 2018a, p. 19-21), no sentido da inconstitucionalidade da norma por ofensa ao seguinte:

1. Princípio da separação dos poderes, destacando o preconizado no art. 2º da CRFB/88, que assegura a harmonia e independência entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
2. Competência privativa do judiciário para propor sua organização, conforme o conteúdo do art. 96, II, alíneas “b” e “d”, da CRFB/88.
3. A invasão legislativa ofendeu a autonomia administrativa e financeira do tribunal, previstas no art. 99 da CRFB/88. (BRASIL, 2018a, p.19-21)

O Ministro relator indicou ainda jurisprudência do STF, no sentido da possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de iniciativa privativa de Tribunal de justiça, porém demonstrando a necessidade de respeito a dois requisitos, a saber: que os projetos guardem pertinência temática com o projeto apresentado e que não impliquem em aumento de despesas (BRASIL, 2018a, p. 21).

É digno de nota a apreciação destacada pelo Ministro Celso de Mello de indicação realizada por parte do Procurador Geral da República quanto à possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa de outro poder (p.23).

“Assim sendo, embora facultado aos parlamentares oferecer emendas aos projetos de lei de iniciativa de outro Poder – sendo esta a forma de expressão do poder legiferante assegurado pela Constituição da República –, reconhecida a impossibilidade de alteração que provoque aumento de despesas ou que seja estranha ao objeto da proposta originária, [...]” (BRASIL, 2018a, pág. 23)

Considerando o debate levantado nesta ADI 1050/SC, conclui-se que o entendimento do STF é o seguinte: os parlamentares podem apresentar emendas, prerrogativa assegurada pela CRFB/88, a projetos de lei de iniciativa privativa de outros Órgãos, porém, as alterações propostas não podem ensejar no aumento de despesas ou a matéria apresentada não pode ser estranha ao projeto originalmente proposto, manutenção da afinidade lógica. Aqui, nada diferente do que está previsto no art. 63, da CRFB/88.

1.6.6 ADI 2681/RJ, de 01 de agosto de 2018

Outra decisão quanto à limitação das emendas parlamentares em matéria reservada, é a ADI 2681/RJ. Neste julgamento o relator Ministro Celso de Mello evidenciou em seu relatório que o poder de emenda dos parlamentares é prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, há restrição quanto à possibilidade de emenda, pois o emendamento parlamentar não pode ser entendido como uma salvaguarda para adentrar na capacidade de iniciativa reservada a outro ente.

“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.” (BRASIL, 2018b, pág. 7)

Ainda, complementou o Ministro Celso de Mello em seu voto que a jurisprudência do STF é uníssona no sentido da possibilidade de apresentação de emendas parlamentares a projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (ou outro legitimado de iniciativa reservada), porém sendo vedadas aquelas que resultem em aumento de despesas. Nesse sentido, tais emendas são consideradas inconstitucionais por afrontarem o disposto no art. 63 da CRFB/88.

Além disso, merece destaque a análise apresentada pelo Ministro Celso de Mello, quanto à necessidade de afinidade lógica (pertinência temática) entre a emenda parlamentar apresentada e o projeto de lei encaminhado ao legislativo.

Diante da exposição do relator podemos entender que para o STF, as emendas parlamentares apresentadas a projetos de lei de iniciativa reservada devem apresentar pertinência temática, e, além disso, não podem ensejar em aumento de despesas.

1.6.7 ADI 6072/RS, de 30 de agosto de 2019

A ADI 6072/RS, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, é bastante didática na apresentação do posicionamento do STF quanto à possibilidade de emendas parlamentares alterarem projetos de lei de iniciativa privativa de outro Órgão. O Ministro tanto indicou que a capacidade de apresentar emendas quando do processo de discussão legislativa é prerrogativa dos parlamentares, quanto demonstrou a limitação dessa capacidade de emendar, em especial,

se a proposição acarretar aumento de despesa ou não tiver pertinência temática com a proposta encaminhada.

Nas palavras do relator:

[...] a Constituição Federal não veda que parlamentares ofereçam emendas aos projetos de lei de iniciativa reservada, dado que o poder de emendar projetos de lei qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da função legislativa. (BRASIL, 2019, p. 12).

Porém, não se furta de indicar as restrições que as emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa devem respeitar.

[...]. Entretanto, a possibilidade de alterações não é ilimitada, encontrando impedimentos estabelecidos pela própria Constituição Federal. 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 podem acarretar em aumento de despesa e (ii) devem manter pertinência temática com o objeto do projeto de lei.” (BRASIL, 2019, p. 12)

O Ministro Roberto Barroso indicou, ainda, que “Nesses casos de desrespeito aos limites do poder de emenda, esta Corte Suprema entende haver ofensa ao princípio da separação de poderes” (BRASIL, 2019, p. 16).

1.6.8 ADI 6329/MT, de 22 de maio de 2020

A decisão da medida cautelar na ADI 6.329/MT, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, também tratou da inconstitucionalidade de alteração de projetos de lei por meio de emendas parlamentares que importem aumento de despesas e não guardam pertinência temática com a proposta inicial.

Em seu voto, o relator indicou que a capacidade do Órgão elaborar projeto de lei para o legislativo tem por objetivo a preservação da “autonomia funcional, administrativa e financeira”. Recordou o relator que são admitidas emendas parlamentares aditivas, desde que guardem pertinência temática e não importem aumento de despesas.

Nesse sentido, indica o relator que modificações que não guardem pertinência temática com a proposta inicialmente apresentada conflitam, mesmo que de forma indireta, com a “atribuição para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo a própria

autonomia constitucionalmente assegurada”. Considerando como impróprias as emendas parlamentares que apresentem conteúdos distintos dos propostos no texto encaminhado ao Poder Legislativo (BRASIL, 2020, p. 10).

Por fim, é valorosa a transcrição de trecho em que o Ministro Marco Aurélio indica que a alteração, por parte dos parlamentares, utilizando-se de emendas livremente, afronta a sistemática constitucional.

[...] admitir que o legislador possa alterar, livremente, projeto de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional.” (BRASIL, 2020, p. 10).

Diante da análise da jurisprudência, pode-se afirmar que as emendas parlamentares às proposições legislativas de iniciativa privativa devem respeitar essencialmente o critério da pertinência temática (a emenda não pode incluir matéria estranha ao proposto no projeto inicial) e do respeito à autonomia administrativa e financeira os órgãos legitimados para propor a ação, sendo vedadas, pelo art. 63, da CRFB/88.

O percurso deste capítulo foi necessário para analisar o caso concreto da Lei 14.456/2022, objeto do capítulo seguinte.

2 O CASO DA LEI 14.456/2022: HÁ VÍCIO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA?

O presente capítulo reconstrói a tramitação legislativa que resultou na Lei 14.456/2022, apresentando a controvérsia que se instaurou durante os debates legislativos e, mais recentemente, foi judicializada por intermédio da ADI 7338, cujos argumentos são comentados no final do capítulo.

2.1 Histórico da iniciativa

Diante das alterações decorrentes da automação das atividades cartorárias e da adoção, por parte do TJDF, do sistema de processo judicial eletrônico (PJE), o TJDF apresentou projeto de lei à Câmara dos Deputados para alterar seu quadro de cargos, propondo a transformação de cargos vagos de auxiliar judiciário e técnico judiciário em cargos de analista judiciário (BRASIL, 2021, p.2). O Anteprojeto de Lei foi apresentado no dia 19 de outubro de 2021, sendo classificado como o Projeto de Lei nº 3.662/2021¹⁷.

O documento apresentado possui 6 páginas, sendo a primeira o anteprojeto, seguido da justificação, duas certidões e uma declaração.

A ementa do anteprojeto¹⁸ apresenta a seguinte redação, “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”.

O art. 1º indica quais e quantos cargos vagos seriam transformados, confirmando que tal alteração não ensejaria aumento de despesas. A transformação proposta foi a de 4 cargos vagos da carreira de Auxiliar Judiciário e 192 cargos vagos da carreira de Técnico Administrativo virarem 118 cargos vagos da carreira de Analista Judiciário.

Em sua justificação, o Desembargador Presidente do TJDF indica a necessidade da mudança para atender às demandas advindas da adoção do PJE, com isso algumas atividades operacionais deixaram de ser requeridas, tarefas que eram realizadas por servidores ocupantes dos cargos transformados. Ainda, apresenta demanda do tribunal em relação a servidores que possuam sólido conhecimento jurídico, assim como a necessidade de servidores especializados na área de tecnologia da informação, devido às atividades de elevado grau de complexidade realizado por esses profissionais.

¹⁷ Informações e histórico de tramitação disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2303392>

¹⁸ Inteiro teor disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2091404&filename=PL%203662/2021

Enfim, demonstra numericamente a variação da força de trabalho e indica que não há necessidade de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitir parecer prévio, pois tal alteração não enseja impacto orçamentário.

Há, ainda, declaração da Secretária de Gestão de Pessoas e da Coordenadora de Pagamento de Pessoal demonstrando os valores remuneratórios dos cargos propostos na transformação, indicando que a transformação ensejará menor gasto financeiro para o tribunal.

2.2 Discussão no Congresso Nacional

2.2.1 Câmara dos Deputados

O PL nº 3.662/2021, recebido pela mesa diretora da Câmara dos Deputados, foi encaminhado para apreciação junto às comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). O regime de tramitação foi classificado como prioritário¹⁹.

Em seguida, a Deputada Celina Leão apresentou requerimento de urgência²⁰ junto à mesa diretora da Câmara.

Finda a apreciação das comissões, a Deputada Celina Leão foi indicada como relatora para apresentação do PL nº 3.662/2021 no plenário da Câmara. Em seu parecer, a Deputada indica ser favorável à aprovação do projeto de lei, porém, propôs a inclusão de um parágrafo ao art. 2º do texto, visando a declarar expressamente o caráter essencial da categoria dos Técnicos Judiciários para a atividade jurisdicional, assim como a categoria dos Analista Judiciários.

O teor do parágrafo único figurou no substitutivo²¹ na seguinte forma:

“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.” (BRASIL, 2021, p.1)

¹⁹ Inteiro teor disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2110286&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

²⁰ Requerimento nº 2.784/2021, apresentado em 09/12/2021.

²¹ Inteiro teor disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2151364&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

Na sessão deliberativa de 29/03/2022 houve a apresentação de uma emenda²² por parte da Deputada Érika Kokay sugerindo a alteração da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, de forma a ser requisito, para investidura na Carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União, curso de ensino superior completo.

Vale salientar que a referida Lei nº 11.416/2006 apresentava como requisito, para investidura nos cargos da carreira de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União, curso de ensino médio, ou curso técnico equivalente.

A justificação para a alteração foi no sentido de “propiciar melhor qualificação ao quadro profissional dedicado à prestação jurisdicional”. Valendo apresentar o teor do voto da relatora Deputada Celina Leão, ao representar a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, indicando “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da emenda e da subemenda substitutiva global apresentada” (BRASIL, 2022a, p. 2).

Com as alterações, o teor do projeto de lei, alterado pela subemenda, apresentado²³ foi o seguinte:

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

²² Inteiro teor da subemenda apresentada disponível no parecer preliminar às emendas de plenário: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2153575&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

²³ Inteiro teor disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2174737

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 (Grifo nosso)” (BRASIL, 2022a, p.1)

Durante o debate parlamentar, houve proposição de destaque²⁴ por parte do Partido Novo para a votação em separado²⁵, ou seja, com vistas a retirada do art. 4º da Subemenda Substitutiva, que propunha a alteração do art. 8º da Lei nº 11.416/2006, por parte do Deputado Tiago Mitraud. No entanto, na votação foi mantido o texto e aprovada a redação final. Foi apresentada redação final nos termos da subemenda substitutiva proposta, sob a designação “PROJETO DE LEI Nº 3.662-A DE 2021²⁶”.

Sem demora, o projeto aprovado foi encaminhado ao Senado pelo Ofício nº 157/2022/ SGM-P²⁷ para apreciação.

²⁴ NASCIMENTO, 2021a, p.66. “[...]. Por intermédio dos destaques, permite-se a supressão de dispositivos na proposição no momento em que já está sendo votada. ”

²⁵ NASCIMENTO, 2021a, p.66. “[...] o parlamentar pode desagregar o texto completo (de artigo, inciso, alínea) ou mesmo expressões do texto, de modo que tal matéria seja separada do texto global para ser votada separadamente”

²⁶ Inteiro teor disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2174737&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

²⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2154281&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

2.2.2 Senado Federal

O texto encaminhado pela Câmara foi recebido no dia 10/08/2022 e pautado no dia 29/08/2022. Na sessão legislativa do dia 29/08/2022 foi apresentada uma emenda do Senador Jorge Kajuru.

A emenda apresentada pelo Senador Jorge Kajuru propunha a supressão do art. 4º do PL nº 3662/2021. A proposta de emenda supressiva foi fundamentada com base no vício de iniciativa, asseverando ser do STF a competência para propor a alteração incluída na emenda apresentada pela Deputada Erika Kokay, conforme o art. 96, inciso II, alínea “b”.

Continuando sua justificativa, o Senador rememora que a alteração referente a cargos do Poder Judiciário da União é competência do STF, por ser o órgão de cúpula do judiciário federal. Em seguida, ao descrever a situação o Senador afirma que o tema da emenda é “absolutamente estranho à proposta inicial” (BRASIL, 2022c, p. 2).

Outro ponto apresentado, pelo Senador Jorge Kajuru, é a ausência de pertinência temática entre a emenda apresentada, que buscava a alteração que reestrutura os cargos de todo o poder judiciário da União, em face de um projeto de lei que buscava a conversão de cargos vagos atinentes ao TJDFT. Nesse ponto, não atenderia ao melhor processo legislativo, além de declarar que a alteração da escolaridade futuramente traria problemas orçamentários, pois seria alicerce para os técnicos judiciários pleitearem a equiparação salarial com os analistas judiciários.

Outro argumento apresentado pelo Senador Jorge Kajuru é o fato de tal alteração ensejar pedidos de equiparação salarial, conforme entendimento da Súmula nº 378 do STJ (“*Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes*”), portanto, a aprovação da referida emenda poderia trazer prejuízos aos cofres públicos da União, caso os técnicos judiciários consigam o direito à equiparação salarial, com os analistas judiciários do Poder Judiciário da União.

Diante do exposto, o Senador Eduardo Girão apresentou o Requerimento nº 641/2022²⁸ indicando a necessidade de o assunto ser debatido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal. No mesmo dia, o Senador Eduardo Girão apresentou o Requerimento nº 643/2022²⁹, solicitando a retirada do Requerimento nº 641/2022

²⁸ Inteiro teor disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9195409&ts=1663771518957&disposition=inline>

²⁹ Inteiro teor disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9195414&ts=1663771633847&disposition=inline>

para a realização de audiência na CCJ, não sendo apresentada qualquer justificativa para a retirada do Requerimento nº 641/2022.

Em seguida, no dia 29/08/2022, houve a apresentação do Parecer nº 269/2022³⁰, por parte do Senador Izalci Lucas. O Senador, em seu parecer, examinou a constitucionalidade, juridicidade, regimentabilidade e o mérito do PL n.º 3.662/2021. Inicialmente, demonstrou aceitabilidade quanto à iniciativa do projeto de lei, por ser o TJDFT legitimado para propor a criação e a extinção de cargos vinculados à sua estrutura, assim como declarou a conformidade do projeto com o ordenamento jurídico brasileiro e atendimento às regras de tramitação processual (BRASIL, 2022d, p. 2-3).

O Senador Izalci Lucas, na análise do mérito, mostra-se favorável à transformação dos cargos vagos em cargos de Analista Judiciário, indicando os motivos apresentados pelo próprio TJDFT no anteprojeto encaminhado à Câmara dos Deputados. Ainda, reconhece a emenda que apresentou a essencialidade dos cargos de técnico e Analista do TJDFT à atividade jurisdicional de forma positiva (BRASIL, 2022d, p. 3).

Por fim, o Senador Izalci Lucas declara que a alteração de requisito para admissão para o cargo de Técnico Judiciário do Poder Judiciário da União atende ao propósito inicialmente apresentado no projeto de lei encaminhado. Indicou, ainda, discordância do teor da emenda supressiva apresentada pelo Senador Jorge Kajuru, sob a seguinte justificativa: “Não ocorre, na matéria, desrespeito a competência do STF, tendo em vista que a proposta é de autoria do próprio TJDFT. (BRASIL, 2022d, p.4). Apresentando voto pela aprovação do PL nº 3.662/2021 e rejeição da emenda de plenário nº 1 (BRASIL, 2022c).

Apresentado o parecer por parte do Senador Izalci Lucas, foi realizada a votação do PL nº 3.662/2021 aprovado pelo Senado Federal.

O Senado Federal, por meio do Ofício 774/2022³¹ comunicou a Câmara que o projeto havia sido aprovado e encaminhado para sanção do Presidente da República.

³⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9195300&ts=1672770040842>

³¹ Inteiro teor:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2207005&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

2.3 Presidente da República

Em decorrência da aprovação do por parte do Senado Federal, o PL nº 3.662/2021 foi encaminhado à Presidência da República para sanção ou veto, conforme o art. 66³², da CRFB/88. Da análise presidencial parte do texto foi convertida em lei, tendo o Presidente vetado os artigos 1º e 4º do PL. O veto, do então Presidente Jair Bolsonaro, foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 534³³, de 2022, publicada no Diário Oficial da União do dia 22/09/2022.

Nas razões do veto, o Presidente da República justifica a contrariedade ao descrito nos artigos 1º e 4º, do PL nº 3.662/2021, por entender que tal proposição apresenta inconstitucionalidade, não sendo possível que emenda parlamentar disponha sobre cargos do Poder Judiciário da União. Isso porque tal alteração contraria o disposto no art. 96, inciso II, alínea “b”, da CRFB/88, por entender ser prerrogativa reservada ao STF a proposição legislativa referente aos servidores do Poder Judiciário da União.

2.4 Congresso Nacional (deliberação do veto presidencial)

Recebido o veto, o Congresso Nacional determinou a publicação do teor do veto³⁴ no dia 29/09/2022. Diante da divulgação do teor do veto, alguns sindicatos encaminharam ofícios defendendo a rejeição do veto presidencial.

O Sindicato dos trabalhadores do Poder Judiciário Federal do estado de Minas Gerais encaminhou o Ofício nº 55/2022³⁵, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, solicitando urgência na convocação da sessão de deliberação quanto à derrubada do veto apresentado pelo presidente, apresentando como justificativas à derrubada do veto a não geração de impacto, assim como a valorização do cargo de técnico judiciário, indicando ainda que tal demanda é pleiteada a mais de 15 anos.

No mesmo sentido, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado da Paraíba encaminhou o Ofício nº 2/2022³⁶, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, solicitando a deliberação e derrubada do veto, indicando que não

³²CRFB/88 - Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

³³Inteiro teor: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9202077&ts=1671108845830&disposition=inline>

³⁴Inteiro teor: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9202077&ts=1675457127070>

³⁵Inteiro teor: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9202332&ts=1675457127195>

³⁶Inteiro teor: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9209524&ts=1675457126269>

haverá qualquer impacto orçamentário. Ainda, discute-se que a alteração do requisito de escolaridade não estaria abarcada na justificativa presente no veto presidencial, não devendo, por este motivo o veto ser mantido.

Ainda, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciários e do MPU no DF encaminhou o Ofício nº 678/2022³⁷ ao Presidente do Congresso Nacional Senador Rodrigo Pacheco, solicitando urgência na deliberação e rejeição do veto presidencial nº 51. Como justificativas foram incluídas a luta por mais de uma década do sindicato para que haja o ajuste de escolaridade para o ingresso no cargo, ainda apontando que a alteração do requisito de escolaridade é necessária para melhor atender a sociedade de reconhecer a atividade exercida por estes técnicos. Além disso, demonstrou que não haveria qualquer impacto financeiro na derrubada do veto e orienta que a alteração no requisito de escolaridade não apresentaria qualquer vício constitucional, formal ou material.

Em sessão conjunta do Congresso Federal, a deliberação quanto à derrubada do Veto Presidencial nº 51 foi realizada no dia 15/12/2022, tendo como resultado da apreciação a derrubada do veto, mantendo-se os artigos 1º e 4º da Lei nº 14.456/2022.

Por fim, foi encaminhada à Câmara dos Deputados o Ofício nº 502/2022³⁸ do Congresso Nacional, que comunicou a rejeição ao Veto do Presidente da República ao Projeto de Lei. Além disso, encaminhou o texto para sanção do Presidente da República devido a derrubada do veto.

2.5 Balanço/análise sobre o processo legislativo

A discussão legislativa decorrente da apreciação do PL nº 3.662/2021 revela diversos elementos importantes da discussão parlamentar associada a projetos de lei, em especial aqueles decorrentes de iniciativa reservada.

Como primeiro fator representativo temos o envio do projeto de lei à Câmara dos Deputados, que é a casa responsável pelo início da tramitação de projetos de lei que não são de autoria de Senadores, ou comissões do Senado. O PL nº 3.662/2021 foi encaminhado pelo presidente da Câmara às comissões temáticas responsáveis pela deliberação de sua matéria.

³⁷Inteiro teor: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9223077&ts=1675457127279>

³⁸Inteiro teor disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2227695&filename=Tramitacao-PL%203662/2021

Após apreciação das comissões, o projeto foi encaminhado ao plenário com uma emenda³⁹, apresentada pela Deputada Celina Leão. Quanto a essa emenda, pode-se discutir a adequação quanto à possibilidade de inclusão, ou não. Primeiramente, é importante destacar que a declaração quanto à essencialidade dos cargos referidos não apresenta qualquer dispêndio financeiro, logo, não contraria o texto constitucional, nos termos do art. 63, da CRFB/88. Ainda, a declaração apresentada guarda estreita pertinência temática (MENDES; BRANCO, 2022, p. 495) com a proposta inicialmente encaminhada pelo TJDFT. Dito isso, considera-se que tal emenda parlamentar atendeu a todos os requisitos de constitucionalidade previstos.

Além dessa emenda, foi encaminhada por parte da Deputada Érika Kokay uma subemenda substitutiva global, descrita no tópico anterior, que em essência propunha a alteração do art. 8º da Lei nº 11.416/2006 indicando a necessidade de nível superior como requisito para os cargos da carreira de técnico judiciário, anteriormente o requisito era o diploma de nível médio, ou curso profissionalizante de nível médio.

A verificação desatenta dessa proposição poderia trazer uma falsa sensação de correção da proposta de emenda apresentada, sob a justificativa de não acarretar em aumento dos gastos públicos, por não ensejar aumento de despesas, apenas indica a alteração de requisito para investimento no cargo. Sendo ainda necessária a apreciação quanto à pertinência temática dessa proposição com o projeto inicialmente apresentado.

Da discussão relacionada à relação temática entre a emenda apresentada e a proposta encaminhada pelo TJDFT podemos apresentar duas situações desafiadoras. Primeiro, o projeto inicial solicita a transformação de cargos vagos de auxiliar judiciário e técnico judiciário em cargos de analista judiciário, sob a justificativa de o Órgão solicitante, atualmente, precisar de servidores com formação específica em Direito e Computação (e áreas afins). Nesse sentido resta importante a indicação dada por Mendes e Branco (2022, p. 493) que é do legitimado a apresentar determinado tema para discussão junto ao Legislativo, cabendo a esse decidir quanto à conveniência e oportunidade da deflagração de debate sobre determinado assunto, o que no caso analisado não foi solicitado pelo TJDFT.

A premissa apresentada é reforçada também por Barcellos (2022, p. 460), quando a autora indica que o anteprojeto apresentado indica o que se escolheu debater, e, além disso, aquilo que o anteprojeto escolheu não tratar naquele momento, caso contrário a matéria estaria presente na proposição inicial.

³⁹ BRASIL, 2022b - “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.”

Isso posto, entende-se que a referida emenda, apresentada sob a forma de subemenda substitutiva global não deveria ter sido aprovada por ser contrária à reserva quanto à capacidade de emendas a projetos de lei de iniciativa reservada por parte dos parlamentares, na medida em que sequer o autor do PL nº 3.662/2021 poderia ter veiculado seu conteúdo na versão inicial da proposição, porquanto não legitimado para desencadear a discussão para além do TJDF. Nesse sentido, a referida emenda poderia ser considerada inconstitucional, por vício formal, pois a proposta do legislador adentra em matéria adstrita à iniciativa privativa de outro legitimado.

Porém, a situação apresenta uma peculiaridade ainda mais expressiva, qual seja, poderia o TJDF propor alteração de lei que rege todo o poder judiciário da União? Em outras palavras, o legitimado para a proposição legislativa inicial poderia hipoteticamente apresentar a alteração legal contida na subemenda substitutiva apresentada?

Quanto à essa demanda o texto constitucional indica que é competência do STF, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça o seguinte:

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 juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) [...]

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (BRASIL, 1988)

Logo, a alteração na estrutura (requisito) dos cargos do Poder Judiciário da União é competência daquele que deve (pode) decidir em relação ao todo, sendo inadmissível que tal alteração seja proposta por um Tribunal de Justiça que é parte do Poder. Nesses termos, mesmo que a proposição legislativa seja originária de legitimado do Poder Judiciário, tal legitimado não teria sequer competência para propor a alteração apresentada.

As considerações apontadas foram trazidas em três momentos na discussão do projeto de lei, a saber: 1) na Câmara dos Deputados, quando o Deputado Tiago Mitraud apresentou subemenda para suprimir a parte do texto que alterava o requisito, 2) no mesmo sentido a proposta apresentada pelo Senador Jorge Kajuru, exposta no plenário do Senado e, enfim, 3) a mensagem de veto encaminhada pelo presidente Jair Bolsonaro, ao declarar veto ao trecho do projeto que indicava a alteração do requisito, por entender que tal medida seria inconstitucional.

Mesmo diante desses problemas, as alterações trazidas pela emenda parlamentar encontram-se em vigor após a derrubada do veto por parte do Congresso Nacional.

No entanto, no último dia 13 de janeiro de 2023, foi ajuizada a ADI 7338, cujo objeto é a controvérsia que se acaba se explicar quanto à Lei nº 14.456/2022.

2.6 ADI 7338/DF⁴⁰, de 13 de janeiro de 2023

A ADI 7338/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, trata de pedido da ANAJUS para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 14.456.

A ANAJUS pede que seja declarada a inconstitucionalidade do referido artigo suscitando que a norma apresentada seria inconstitucional por ser proveniente de iniciativa legislativa, não por iniciativa do judiciário, conforme mandamento constitucional.

A petição apresenta o pedido do anteprojeto encaminhado, cujo teor se limitava à transformação de cargos vagos no âmbito, somente, do Tribunal local. Indica, ainda, que a discussão legislativa resultou em alteração que envolve toda a estrutura do Poder Judiciário Federal da União. Diante disso, evoca a incapacidade de o Poder Legislativo realizar tal proposição, pois tal competência seria exclusiva do STF, conforme art. 96, inciso II, alínea “b”.

Em seguida aponta os fundamentos trazidos no veto presidencial, demonstrando que a proposição legislativa seria inconstitucional por confrontar competência privativa do STF, que, pelo teor do veto, seria o legitimado para proposição legislativa associada a pessoal do Poder Judiciário.

Ainda, apresenta como argumento a inobservância de pertinência temática quando comparados o teor da proposta original, reestruturação de cargos no TJDF, e a emenda que altera lei federal que rege todo o Poder Judiciário da União. Indica, ainda, que não seria coerente, com o processo legislativo, a utilização de norma que visa alteração de estrutura local para a alteração em todos os tribunais do Poder Judiciário da União.

Aponta alguns julgados de STF de forma a demonstrar que o STF aceita emendas parlamentares a projetos de iniciativa privativa, desde que haja estreita pertinência temática. Demonstrada a direção jurisprudencial, reforça-se a questão quanto à possibilidade de lei que trata de assuntos específicos de tribunal local possa ser emendada de forma a alterar teor de norma de organização geral.

⁴⁰ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6547672>. Acesso em: 01 de fev. de 2023.

Com base nesses fundamentos, pede que seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada na inicial.

2.7 Do possível vício de iniciativa na discussão da Lei nº 14.456/2022.

Considerando a jurisprudência do STF e a discussão levantada sobre o debate legislativo que resultou na Lei nº 14.456/2022, entende-se que existe uma inconstitucionalidade nos arts. 1º e 4º da referida lei, pois afrontam o texto constitucional.

Como explicado oportunamente, a inconstitucionalidade da emenda apresentada reside em que o trecho incluído diz respeito à competência de outro legitimado (o STF, não o TJDFT, autor do PL nº 3.662/2021).

Para o caso em tela, portanto, entende-se que a correta declaração de eventual inconstitucionalidade seria a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, fixando a interpretação conforme à Constituição de que a exigência normativa inserida – de alteração do requisito de investidura no cargo – só teria validade para o TJDFT. Isso porque esse é o âmbito normativo de competência a cargo desse legitimado. Diante dessa circunstância, é necessário recordar que o principal objetivo do interprete é ler a lei promovendo uma interpretação conforme. Em outras palavras, está-se diante de uma situação de impossibilidade de extrapolação do âmbito de aplicação da norma, a referida lei foi proposta para disciplinar tema referente ao TJDFT, sendo, portanto, possível que a alteração proposta seja efetivada para o TJDFT, não todo o Poder Judiciário Federal.

3 REPENSANDO OS LIMITES DA EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA RESERVADA

Após a exposição da doutrina e jurisprudência sobre as emendas parlamentares em projetos de leis de iniciativa reservada e após a análise do caso concreto da Lei nº 14.456/2022, o presente capítulo retoma os principais pontos discutidos para tecer algumas reflexões sobre a necessidade de revisão dos parâmetros.

3.1 Panorama geral da aceitação do STF quanto às emendas parlamentares em projetos de Lei de matéria reservada

Pela análise de decisões do STF quanto à aceitação de emendas parlamentares a projetos de lei cuja iniciativa é reservada, existe uma clara sinalização positiva para esta atividade legiferante. Porém, é oportuno lembrar que, mesmo a prerrogativa de criação do direito novo ser dos parlamentares, a capacidade de alteração dos projetos de lei apresenta limitação (BRASIL, 2018a, p. 23).

As limitações à capacidade de emenda parlamentar aos projetos de lei de iniciativa privativa são: 1) o não aumento de despesas, previsto no art. 63 da CRFB/88; e a 2) afinidade lógica da emenda ao projeto inicialmente proposto, sendo essa afinidade muitas vezes designada pelo termo pertinência temática. Para a segunda limitação utiliza-se a justificativa em virtude da interpretação sistêmica da Constituição⁴¹, o respeito à separação dos poderes⁴² e a garantia da autonomia⁴³ dos entes que possuem capacidade reservada de proposição legislativa.

Respeitados esses requisitos, a atuação dos parlamentares em proposições de emendas a projetos de lei de iniciativa reservada é perfeitamente possível, e, além disso, é forma de garantir a atuação do Poder Legislativo, em sua principal função.

Nas palavras de Ferreira Filho (2001, p. 209), a capacidade de emendar dos parlamentares é decorrente de sua prerrogativa, como membros do Poder capaz de criar o direito novo.

A reserva desse poder [de emendar] aos membros do Legislativo deflui do fato de que os parlamentares são membros do órgão que, de acordo com a doutrina tradicional,

⁴¹ BRASIL, 2020, p. 10

⁴² BRASIL, 2014, p.10

⁴³ BRASIL, 2014, p.20

constitui o direito novo, apresentando-se a emenda como reflexo desse poder de estabelecer novo direito (FERREIRA FILHO, 2001, p.209).

No mesmo sentido, Mendes e Cavalcante Filho (2021, p.251) indicam a possibilidade de os parlamentares poderem modificar quaisquer projetos de lei em tramitação na casa legislativa, pois o Poder Legislativo (citam o Congresso, no plano Federal) é o titular da função legislativa. Porém, há limitação, conforme o art. 63 da CRFB/88, nos projetos de iniciativa privativa, onde não pode haver o aumento de despesas, além da limitação imposta pela pertinência temática. Ainda, Mendes e Branco afirmam: “assim, não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio” (MENDES e BRANCO, 2022, p.495).

Mendes e Cavalcante Filho (2021, p.251), ao citarem a decisão do STF, no julgamento da ADI nº 5.127/DF indicam a vedação aos chamados jabutis (ou emendas jabuti) ou ao “contrabando legislativo”, por caracterizarem a proposição de “emendas sobre temas totalmente estranhos ao objeto original da proposição”.

“Dessa forma, são inadmissíveis emendas que não guardem relação com o objeto original da proposição, sob pena de inconstitucionalidade da emenda e, se aprovada, da parte indevidamente incluída na lei” (MENDES; CAVALCANTE FILHO, 2021, p.251).

Mendes e Branco (2022, p. 495) entendem que a necessidade de guardar pertinência temática, entre a emenda apresentada e o teor do projeto de iniciativa reservada, é necessária para prevenir fraude a reserva constitucional. Cabendo o destaque para o seguinte:

A pertinência da emenda com o projeto de iniciativa reservada deve ser estreita. Deve-se levar em conta os limites materiais do temário do projeto e o seu propósito, a fim de se apurar a viabilidade da emenda parlamentar, mesmo que não importe aumento de despesa (MENDES; BRANCO, 2022, p. 495).

Diante da congruência entre a discussão presente na doutrina e o teor das decisões proferidas em matéria de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa reserva, podemos afirmar que é possível sim, que emendas parlamentares sejam apresentadas a projetos legislativos de iniciativa reservada, desde que respeitados os dois requisitos, de não acréscimo de despesas e pertinência temática entre a emenda e o projeto de iniciativa apresentado.

3.2 Os limites da emenda parlamentar em matéria reservada: a lógica das emendas jabutis, contrabando legislativo e nova proposta de designação para a reserva estudada

Quanto à possibilidade de restrição à capacidade de emenda parlamentar em matéria reservada é extremamente didático o trecho presente no relatório do relator da ADI 2681, Ministro Celso de Mello.

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. (BRASIL, 2018b, pág. 8)

Como debatido nos tópicos anteriores, a restrição à capacidade de emendar, projetos de iniciativa reservada, dos legisladores se dá pela limitação ao aumento de despesas e o respeito à pertinência temática. A emenda apresentada que apresenta teor divergente do tema da proposta, cuja iniciativa é reservada, é chamada de emenda jabuti, ou contrabando legislativo. Porém, outro termo foi apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes, durante o debate da ADI 5.127/DF, qual seja “emenda impertinente” (BRASIL, 2015, p. 44).

“Já tivemos em relação a projetos de iniciativa privativa, em que houve - vamos chamar assim - **emendas impertinentes** - lembro-me de um precedente do Ministro Sepúlveda Pertence”. Grifo nosso (BRASIL, 2015, p. 44)

No sentido lógico, a emenda impertinente seria semelhante aos casos de contrabando legislativo e emendas jabuti, porém nos parece que há a possibilidade de utilização dessa nova terminologia para a situação da Lei nº 14.456/2022. Isso se dá, pois, a situação do contrabando legislativo está relacionada ao uso das emendas parlamentares no rito de medidas provisórias para a aprovação de matérias divergentes do inicialmente previsto na medida de urgência.

Já a emenda jabuti está ligada a dificuldade de entender o motivo de determinada emenda parlamentar, que não apresenta pertinência temática com a proposta reservada inicialmente proposta, ter sido anexada a determinado projeto de lei.

Para a situação apresentada na Lei nº 14.456/2022, entende-se que o termo adequado é emenda impertinente. Pois, a situação específica não apresenta a “deslealdade com

o debate público”⁴⁴ presente no contrabando legislativo, quando da utilização do rito de urgência da medida provisória para a apreciação de determinada proposta. E como indicado, é de fácil percepção a autoria da emenda apresentada ao PL 3.666, e o que motivou tal alteração, não se enquadrando efetivamente como uma emenda jabuti, pois pode-se até dizer que existe relação temática entre a proposta inicial e a emenda apresentada. Diante disso, entendo coerente a utilização da terminologia emenda impertinente, pois tal terminologia aparenta ser mais adequada.

Reforça-se que a lei, decorrente do PL nº 3.666, ampliou seu domínio em virtude de emendas parlamentares. As emendas apresentadas guardam pertinência temática com o objeto da proposição inicial, nesse sentido não se está diante de emenda jabuti.

A Lei nº 14.456/2022 apresenta uma peculiaridade que é a necessidade de as emendas parlamentares apresentadas respeitarem os limites da competência do autor da proposição. Em outras palavras, o julgamento da ADI nº 7.338/DF deve estabelecer uma “nova” (entende-se que esse limite hoje já existe, só não foi respeitado no caso concreto) limitação à capacidade de apresentação de emendas, que seja coerente com a capacidade de iniciativa do legitimado que apresentou o projeto.

Conforme discutido, no segundo capítulo, a emenda proposta pela Deputada Érika Kokay apresenta um caráter *ultra vires*, ou seja, a emenda vai além das capacidades conferidas ao legitimado do PL para propor direito novo, pois ultrapassa as capacidades de proposição atribuídas ao TJDFT. Logo, não se apresenta como correta a inclusão de emendas com essa característica (pois não corresponde à competência do autor da proposição), resultando em vício da formulação legislativa que poderia ser denominado “vício de iniciativa da emenda parlamentar”. Diante desse tipo de defeito faz-se necessária a declaração de inconstitucionalidade por determinada lei ultrapassar sua capacidade de alteração do direito do legitimado que propôs a alteração.

Isto posto, é provável que o STF julgue a ADI nº 7.338/DF de modo a expressar a possibilidade de alteração do requisito de ingresso para o cargo de técnico judiciário somente para o TJDFT, indicando uma interpretação conforme, da Lei nº 14.456/2022, para o TJDFT e a inaplicabilidade da alteração do dispositivo para os outros tribunais da Justiça Federal da União. Desse modo, a alteração para os outros tribunais é entendida como inconstitucional por ilegitimidade do autor para alterar os requisitos de acessos aos cargos públicos de outros órgãos.

⁴⁴ BRASIL, 2015, p.31. Aspectos antidemocráticos apontados pela Ministra Rosa Weber, no voto da ADI 5.127/DF

Por fim, cabe registrar que discussão parecida à presente é objeto da ADI 7005, que envolve a possibilidade de, durante o processo de conversão em lei de medidas provisórias, serem apresentadas emendas parlamentares sobre as matérias listadas no art. 62, § 1º, da Constituição. Sobre o assunto, eis o que explicou Nascimento (2021b):

“(…) a partir dos próprios termos em que foi redigida no texto constitucional, a limitação material que figura no art. 62, § 1º, da CF, se dirige tão-somente à edição das MPs, ou seja, tem como destinatário da norma só o presidente da República.

Tal restrição não pode ser interpretada de modo extensivo para incluir entre seus destinatários os congressistas e, com isso, limitar o direito constitucional dos parlamentares de apresentarem emendas a quaisquer proposições que lhes sejam submetidas à deliberação.

A interpretação constitucional pretendida na ADI nº 7.005 é esdrúxula não somente porque são diferentes as condutas reguladas, mas também os sujeitos destinatários, isto é, quem edita a MP (o presidente) e os que a emendam (os parlamentares).

Além disso, a pretensão de estender uma proibição prevista para o ato de legislar como “poder atípico” do Executivo ao “poder típico” do Legislativo também viola o brocardo hermenêutico de que as exceções se interpretam restritivamente (*exceptiones sunt strictissimae interpretationis*).

O caso da ADI 7338 é diferente desse citado quanto à ADI 7005, porque em relação às medidas provisórias as matérias não são “reservadas”, mas sim “proibidas” de constarem nesse instrumento – isto é, de serem tratadas via medidas provisórias. Não se veda a iniciativa parlamentar quanto a essas matérias. Como se acaba de ver, no caso ADI 7338, os parlamentares estão proibidos de iniciar a discussão legislativa. *In casu*, admitir o tipo de emenda inserida no art. 4º da Lei nº 14.456/2022 equivaleria a “fraudar” a iniciativa reservada ao STF.

CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou o tema dos limites das emendas parlamentares aos projetos de leis de iniciativa reservada.

Primeiramente, no capítulo primeiro, discutiu-se o que é iniciativa legislativa, sendo essa definida como fonte do processo legislativo, ato fundamental que desencadeia a apresentação de direito novo, capaz de retirar o legislador da inércia. Ainda, é a capacidade atribuída a determinado legitimado que permite a tramitação de determinada proposta legislativa, possibilitando a deliberação por parte do legislador. Poder de pautar aquilo que será e até o que não será analisado, em virtude da proposta apresentada.

Na sequência, o primeiro capítulo também tratou da iniciativa reservada no processo legislativo, sendo definida como a restrição que o ordenamento jurídico exprime em relação à possibilidade de determinados temas serem objeto de proposição legislativa em face do respectivo Poder Legislativo. Ainda, essa capacidade é a detentora do poder de pauta, pois tem a conveniência e oportunidade de decidir, o que, e quando, determinado assunto será objeto de deliberação legislativa. Essa reserva de iniciativa é fundamentada nos princípios da separação e harmonia entre os poderes e da autonomia administrativa do Órgão ou Poder, demonstrando as situações em que a CRFB/88 disciplina as matérias que tem iniciativa privativa.

Ainda nesse primeiro capítulo, foi feita a análise quanto à possibilidade de apresentação de emendas que alterem o conteúdo da norma nas matérias reservadas. Nesse ponto, apresenta-se as situações em que a doutrina e a jurisprudência indicam a limitação à capacidade de emenda, nos casos que ensejam aumento de despesa, e naqueles em que a emenda não apresenta pertinência temática com a proposta inicial. Finalizando o capítulo apresentando algumas decisões em sede de ADIs, por parte do STF, que tratam da limitação de emendas parlamentares às propostas legislativas de iniciativa privativa.

Após, no segundo capítulo, apresentou-se a descrição da discussão do PL nº 3.662/2021, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, demonstrando os principais pontos debatidos e as controvérsias levantadas nas duas casas legislativas. Em seguida, evidenciou-se o veto apresentado pelo Presidente da República informando os motivos para o veto da matéria que culminou na Lei nº 14.456/2022, que teve parte do texto sancionada. Enfim, apresentou-se a deliberação junto ao Congresso Nacional, para a derrubada do veto, além de ser apresentada uma análise quanto ao processo legislativo que culminou na aprovação

da referida lei, indicando que há em curso a ADI 7.338/DF, de 2023, que questiona a constitucionalidade da alteração legislativa decorrente da apresentação da emenda parlamentar.

Finalizando o segundo capítulo, discute-se a possibilidade de ocorrência do vício de iniciativa, assim como os possíveis fundamentos para uma eventual declaração de inconstitucionalidade.

Posteriormente, no terceiro capítulo, é apresentada uma reflexão quanto à limitação das emendas parlamentares em matérias reservadas, expondo, inicialmente, o panorama de aceitação por parte do STF e, em seguida, discutindo as situações em que temos emendas jabutis, ou contrabando legislativo, ou até as chamadas emendas impertinentes, termo que entendo melhor adequado para a situação da Lei nº 14.456/2022.

Diante desse percurso, foi possível observar que a apresentação de emendas parlamentares a proposições legislativas de iniciativa reservada apresenta algumas peculiaridades que devem ser respeitadas, quando do procedimento de apresentação e deliberação dessas emendas.

Pela discussão apresentada, pode-se afirmar que o processo legislativo de deliberação de projetos de lei de iniciativa privativa apresenta limitações ao poder de emenda dos parlamentares, justificadas pela doutrina, contando com expressa previsão constitucional.

Para entender a possível limitação, iniciamos a discussão analisando o que a doutrina entende por iniciativa no processo legislativo, em seguida, houve a deliberação referente ao que é a reserva de iniciativa e o que fundamenta tal limitação. Também, a reserva que o texto constitucional faz a determinados legitimados, referentes a certos temas. Debatendo, enfim, com base na doutrina a capacidade de apresentação de emendas parlamentares a projetos de iniciativa reservada.

Afim de compreender como a matéria é apreciada no judiciário brasileiro, foi feita a análise de diversas ADIs referentes às emendas apresentadas a projetos de iniciativa reservada, observando o comportamento do STF nesses casos e buscando compreender qual a lógica que o tribunal apresenta nos julgamentos envolvendo esse tema.

Em seguida, apresentou-se a tramitação do PL nº 3.662/2021, de iniciativa do TJDF, que foi convertido na Lei nº 14.456/2022, buscando demonstrar os pontos importantes do debate e a controvérsia quanto à constitucionalidade, ou não, da emenda apresentada pela Deputada Érika Kokay. Passando pelo veto presidencial e a derrubada do veto.

Com base na análise realizada da discussão parlamentar referente ao PL nº 3.662/2021 pode-se afirmar que proposições legislativas de iniciativa reservada podem receber emendas parlamentares. O caso concreto analisado recebeu duas emendas, sendo que uma

declarava a essencialidade dos cargos de técnico judiciário e analista judiciário do TJDF, e outra que propunha a alteração do requisito básico de ingresso no cargo de técnico judiciário do Poder Judiciário da União.

Da observação da discussão legislativa apresentada fica evidente a capacidade de os parlamentares proporem emendas às proposições apresentadas, além disso, podem sugerir a alteração dessas emendas, que tais emendas possam ser discutidas em separado, ou até que determinada emenda seja suprimida do texto apresentado no plenário.

Diante disso apresentou-se a possibilidade de interpretação conforme, da lei nº 14.456/2022, sem redução textual, para o TJDF para a alteração do requisito de ingresso para os cargos de técnico judiciário pertencentes ao seu quadro de funcionários. Assim como a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, da Lei nº 14.456/2022, para os cargos do restante do Poder Judiciário da União, em virtude da impossibilidade de emendas parlamentares apresentarem alterações *ultra vires*, ou seja, que estão além da capacidade de proposição dos legitimados que apresentam projetos de lei de iniciativa reservada.

Ainda, a ADI 7.338-DF, de 2023, foi apresentada, indicando o momento processual em que se encontrava no momento de finalização deste trabalho.

Isto posto, buscou-se compreender a lógica por trás dos limites que existem para a proposição de emendas parlamentares a propostas legislativas cuja iniciativa seja reservada, discutindo as possibilidades e limitações referente a essas emendas, como forma de verificação do objetivo geral proposto.

Analisou-se, ainda, a veracidade da hipótese apresentada, verificando a necessidade de atendimentos a certos critérios de forma a respeitar a reserva constitucional de determinados temas, pois esse respeito está associado à independência e autonomia dos Órgãos legitimados.

Quanto aos objetivos específicos, discutiu-se a posição doutrinária quanto à possibilidade de apresentação de emendas, sempre ficando evidente a limitação constitucional apresentada no art. 63, da CRFB/88, assim como a pertinência temática, da emenda com a proposição encaminhada ao Poder Legislativo.

Na análise jurisprudencial, fica clara a ideia do respeito à pertinência temática em virtude da interpretação sistêmica constitucional. Ainda, foi possível analisar o panorama de como ocorreu a tramitação do PL nº 3.662/2021, sua conversão em lei e realizar discussão crítica quanto às medidas adotadas e o possível resultado futuro (já presente) para a discussão de artigos da lei. Lembrando que no momento do fechamento deste trabalho a ADI nº 7.338/DF já havia sido proposta, porém sem nenhuma decisão relevante quanto ao mérito.

Desta forma, o presente trabalho pode ajudar na análise de situações semelhantes, quando da discussão entre a possibilidade de apresentação de determinada emenda a proposições legislativas oriundas de matéria reservada. Não se trata de um guia, mas um ponto de referência para verificar se os requisitos e justificativas apresentadas, convergem com o presente no caso analisado.

Como proposição futura, entendemos importante a discussão quanto a uma verificação de adequação das normas quando da inserção de emendas que não foram efetivamente apreciadas pelas comissões do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 786p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário nº1, de 23 de março de 2022**. Parecer de Plenário pelas Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, do Projeto de Lei nº 3.662, de 19 de outubro de 2021. Relatora: Dep. Celina Leão. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2153549. Acesso em: 20 de dez. de 2022. (2022a)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.662, de 19 de outubro 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2091404. Acesso em: 20 de dez. de 2022. (2021b)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis nºs 9.421, de 24 de dezembro de 1996, 10.475, de 27 de junho de 2002, 10.417, de 5 de abril de 2002, e 10.944, de 16 de setembro de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111416.htm. Acesso em: 05 de fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.456, de 21 de setembro de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14456.htm#art4. Acesso em: 05 de fev. 2023. (2022b)

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº 1 ao Projeto de Lei nº 3.662, de 2021, Plenário do Senado Federal**. Relator: Senador Jorge Kajuru. Brasília: Senado Federal, 2022c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9195240&ts=1675452514029>. Acesso em: 02 de jan. de 2023. (2022c)

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 269, de 2022, Plenário do Senado Federal**. De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3662, de 2021, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que 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. Relator: Senador Izalci Lucas. Brasília: Senado Federal, 2022d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9195418&ts=1675452513877>. Acesso em: 02 de jan. de 2023. (2022d)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.050/SC. Ação direta de inconstitucionalidade – 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”) – oferecimento e aprovação, no curso do processo legislativo, de emendas parlamentares – aumento da despesa global originalmente prevista e ausência de pertinência material com o objeto da proposição legislativa – descaracterização de referido projeto de lei motivada pela ampliação do número de comarcas, varas e cargos constantes do projeto inicial – a questão das emendas parlamentares a projetos de iniciativa reservada a outros poderes do estado – possibilidade – limitações que incidem sobre o poder de emendar proposições legislativas – doutrina – precedentes – medida cautelar anteriormente deferida pelo plenário desta suprema corte – reafirmação da jurisprudência consolidada pelo supremo tribunal federal no tema – parecer da procuradoria-geral da república pela inconstitucionalidade – ação direta julgada procedente. Limitações constitucionais ao exercício do poder de emenda pelos membros do parlamento. Relator: Min.

Celso de Mello, 01 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748052387>. Acesso em: 15 de dez. de 2022. (2018a)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.333/RS. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da lei gaúcha n. 10.385/1995. Paralisação dos servidores do poder judiciário estadual. Dias parados contados como de efetivo exercício. Emenda parlamentar. Alterações do dispositivo apontado como parâmetro de controle de constitucionalidade da norma impugnada. Prejudicialidade da ação não configurada. Desrespeito ao princípio da separação dos poderes e à autonomia administrativa e financeira do poder judiciário. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 29 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7261506>. Acesso em 02 de jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.350/GO. Ação direta de inconstitucionalidade. Serventias extrajudiciais. Lei Estadual 13644/2000, artigo 51, §§ 1º e 2º. Ofensa aos artigos 22, XXV, e 236 da Constituição Federal. Emenda parlamentar. Pertinência temática. Acumulação de atividade cartorial de notas e de registro. Invasão de competência. Norma de natureza secundária. Controle concentrado de constitucionalidade. Exame. Impossibilidade. Relator: Min. Maurício Corrêa, 25 de março de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375382>. Acesso em: 23 de dez. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.681/RJ. Ação direta de inconstitucionalidade – lei estadual que estende a reestruturação de carreira inerente a determinada categoria de servidores públicos a outras categorias funcionais não abrangidas pelo projeto de lei original – extensão de benefício pecuniário resultante de emenda de iniciativa parlamentar aprovada pela assembleia legislativa – consequente aumento da despesa global prevista no projeto de lei – impossibilidade constitucional dessa majoração por efeito de emenda de iniciativa parlamentar – incidência da restrição prevista no art. 63, i, da constituição da república – a questão das emendas parlamentares a projetos de iniciativa reservada a outros poderes do estado – possibilidade – limitações que incidem sobre o poder de emendar proposições legislativas – doutrina – precedentes – atuação processual ordinária do advogado-geral da união como “curador da presunção de constitucionalidade” das leis e atos normativos

estatais – desnecessidade, porém, dessa defesa quando o ato impugnado veicular matéria cuja inconstitucionalidade já tenha sido pronunciada pelo supremo tribunal federal no exercício de sua jurisdição constitucional – medida cautelar anteriormente deferida pelo plenário desta suprema corte – reafirmação da jurisprudência consolidada pelo supremo tribunal federal no tema – parecer da procuradoria-geral da república pela inconstitucionalidade – ação direta julgada procedente. Relator: Celso de Mello, 01 de agosto de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=748052179>. Acesso em: 15 de dez. de 2022. (2018b)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.655/TO. Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. Relator: Min. Roberto Barroso, 03 de março de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=10737133>. Acesso em: 15 de dez. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF. 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). Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin, 15 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 10 de dez. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.072/RS. 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. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750833039>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela Provisória na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.329/MT. Processo objetivo – controle de constitucionalidade – liminar – deferimento. Ante a plausibilidade jurídica da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. Processo legislativo – iniciativa – emenda parlamentar – pertinência temática – ausência – vício formal. Surge vício formal quando emenda aditiva a projeto de lei de iniciativa restrita deixa de observar a pertinência temática. Verba indenizatória – agentes públicos – fatos ensejadores – ausência. O pagamento de verba indenizatória a agentes públicos pressupõe fato a ensejar ressarcimento. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=752834463>. Acesso em: 12 de jan. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.333/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6547672>. Acesso em: 22 de jan. de 2023.

CANOTILHO, José Joaquim; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. 2505p. (Série IDP)

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 5ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. 464p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 374p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 344p.

NASCIMENTO, Roberta Simões. 13 táticas parlamentares para aprovação das leis. **Revista Bonijuris**, Curitiba, Ano 33, edição 670, jun/jul 2021. Disponível em: www.editorabonijuris.com.br. Acesso em: 04/02/2023. (2021a)

NASCIMENTO, Roberta Simões. São extensíveis às emendas parlamentares os limites materiais à edição de MPs? **Jota**, 29/09/2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sao-extensiveis-as-emendas-parlamentares-os-limites-materiais-a-edicao-de-mps-29092021>. Acesso em: 09/02/2023. (2021b)

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Manual didático de direito constitucional**. 17ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 1053p.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Curso de Direito Constitucional**. 1ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 728p

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. [E-book] 2ed. Tradução: Miguel Morgado. Grupo Almedina (Portugal): Lisboa / Portugal, 2017. 940p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9789724422404>

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38ed. Barueri – São Paulo: Atlas 2022. 1042 p.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação de leis**. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 384p.