

Excelentíssimo Senhor Relator
Ministro LUIZ FUX
Supremo Tribunal Federal
Brasília - DF

CÓPIA

ADI 5.017

Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público | Controle de Constitucionalidade (10645)¹

Ementa: Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 73/2013. Criação de Tribunais Regionais Federais. Pedido de intervenção como *amicus curiae* por parte da Ajufe. Matéria de extrema relevância para os magistrados federais. Ação proposta por entidade de classe que não comprovou seu caráter nacional e a pertinência temática. Norma de efeitos concretos. Inépcia da inicial. Falta de urgência para a concessão da cautelar. Regularidade do processo legislativo e inexistência das inconstitucionalidades apontadas. Necessidade e suficiência orçamentária para a instalação de novos Tribunais Regionais Federais. Constitucionalidade da norma.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE, entidade de classe de âmbito nacional, CNPJ nº 13.971.668/0001-28, com domicílio em Brasília – DF, no Setor Hoteleiro Sul, quadra 6, bloco E, conjunto A, sala 1305, Brasil 21 - edifício Business Center Park, CEP 70322-915, telefone (61) 3321-8482, por seus procuradores constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília – DF, no SAUS, quadra 5, bloco N, salas 212 a 217, edifício OAB, CEP 70.070-913, telefone (61) 3223-0552, com suporte no § 2º do artigo 7º da Lei 9.868, de 1999, e § 3º do artigo 323 do Regimento Interno, pede intervenção como **AMICUS CURIAE** no processo indicado, conforme segue:

1. DA INTERVENÇÃO

1.1. Sobre o cabimento

É cabível a intervenção com base no § 2º do artigo 7º da Lei 9.868, de 1999, que dispõe sobre os requisitos para admissão de terceiros interessados

¹ Assunto de acordo com as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

como *amicus curiae* nos processos da competência do Supremo Tribunal Federal:

Art. 7º [...] § 2º O relator, considerando a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes**, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. (grifou-se)

Do dispositivo extraem-se os dois elementos a serem considerados para a admissão da intervenção, quais sejam: a **relevância** da matéria e a **representatividade** do postulante, os quais estão configurados na espécie e serão esmiuçados agora.

1.2. Sobre a relevância da matéria

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida em face da Emenda Constitucional 73, de 2013, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para criar os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões, com a seguinte redação:

Art. 1º O art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 11:

"Art. 27. [...]

§ 11. São criados, ainda, os seguintes Tribunais Regionais Federais: o da 6ª Região, com sede em Curitiba, Estado do Paraná, e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e jurisdição no Estado de Minas Gerais; o da 8ª Região, com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe; e o da 9ª Região, com sede em Manaus, Estado do Amazonas, e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima."(NR)

Art. 2º Os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões deverão ser instalados no prazo de 6 (seis) meses, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.

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

Quanto à relevância da matéria, basta notar que a decisão acerca da constitucionalidade da criação desses novos Tribunais produzirá efeitos sobre toda magistratura federal substituída pela interveniente, tendo em vista que a matéria se relaciona diretamente com a função e competência dos juízes federais.

Aliás, a concessão da medida cautelar pela Presidência da Suprema

Corte, que sustou os efeitos da Emenda Constitucional 73, já vem causando efeitos negativos sobre a imprescindível e inadiável reorganização da Justiça Federal, fato que, conseqüentemente, repercute na esfera de direitos e interesses dos magistrados substituídos pela Ajufe.

Por isso o objeto discutido é de extrema relevância e possui pertinência temática direta com a classe representada, merecendo a intervenção do seu representante para a defesa da criação desses órgãos necessários ao bom desempenho da atividade jurisdicional, conforme os fundamentos que serão detalhados adiante.

1.3. Sobre a representatividade da interveniente

Conforme o estatuto anexo, a interveniente congrega magistrados da Justiça Federal que serão prejudicados por eventual julgamento que reconheça a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 73, de 2013, e da criação dos novos Tribunais Regionais Federais.

O caso requer, portanto, a defesa de interesse ou direito coletivo² da classe sintetizada na associação ou, pelo menos, de interesse ou direito de parte da mesma categoria;³ senão, de direitos individuais homogêneos dos associados à autora, porque “decorrentes de origem comum”,⁴ hipóteses que, indistintamente,

² Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.*”

³ A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

⁴ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover

alcançam legitimidade ativa extraordinária à autora, porquanto pleiteia direito alheio em nome próprio mediante autorização legal (artigo 6º do Código de Processo Civil⁵).

A exigida autorização vem da Constituição da República cujo artigo 5º, XXI, que garante às entidades associativas, quando expressamente autorizadas, “legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”.

Demonstra-se, assim, a legitimidade constitucionalmente conferida e o interesse direto da interveniente no resultado do processo, bem como em ter a oportunidade de manifestação e realização de sustentação oral, por ocasião do julgamento.

2. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL

2.1. Do não conhecimento

2.1.1. Da ausência de comprovação do caráter nacional da autora

Inicialmente, verifica-se que a autora, enquanto declara-se entidade de classe representante da categoria dos Procuradores Federais, não comprovou o caráter nacional necessário para a instauração do controle abstrato de constitucionalidade⁶.

O Supremo Tribunal Federal consignou que a comprovação da representatividade de âmbito nacional da entidade não é satisfeita com a mera declaração dos estatutos. É preciso que esse âmbito se configure, de modo inequívoco, exigindo-se um mínimo coeficiente de representatividade real (ADI 386 e 108).

Para que reste incontestável a atuação transregional da entidade, o Supremo Tribunal Federal determinou aplicação por analogia da Lei Orgânica dos Partidos Políticos⁷, exigindo-se a comprovação da existência de associados da

(Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

⁵ Código de Processo Civil: Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

⁶ Constituição: Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁷ Lei 9.096/1995: Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que

entidade em pelo menos 9 Estados da Federação⁸.

Entretanto, a autora limitou-se a apontar seu caráter nacional escrito no seu estatuto (folha 2 da inicial), sem sequer referir, e muito menos comprovar, a existência de associados em mais de 9 Estados da Federação.

Essa irregularidade é motivo suficiente para o indeferimento da inicial apresentada, tendo em vista que a ausência de caráter nacional da entidade a retira do rol de legitimados para a propositura de demanda em controle abstrato de constitucionalidade.

Em razão da inexistência de pressuposto válido e essencial para a constituição e desenvolvimento deste processo, a ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida, perdendo, inclusive, todos os efeitos da medida cautelar concedida, tendo em vista que a autora não comprovou sua legitimidade ativa para propositura da ação.

2.1.2. Da ausência de pertinência temática

Determinados legitimados para propositura de ação em controle de constitucionalidade⁹ devem demonstrar um qualificador da legitimidade ativa *ad causam* para efeito de instauração do processo objetivo de constitucionalidade.

Tal qualificador foi denominado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de pertinência temática, que diz respeito ao cotejo entre as finalidades estatutárias que definem a atividade institucional do órgão e o conteúdo material do diploma legislativo impugnado. Em outras palavras: o objeto da ação de inconstitucionalidade deve guardar relação de pertencibilidade direta com a atividade de representação da entidade de classe¹⁰.

No caso, a entidade autora representa especificamente a categoria profissional dos Procuradores Federais e afirma que a criação de novos Tribunais Regionais Federais irá causar sacrifício pessoal e modificação da estrutura da

tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, **distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados**, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

⁸ Nesse sentido, além das ADI 386 e 108, destacam-se os seguintes recentes julgados: ADI 4230, julgada pelo pleno em 01/08/2011, ADI 3702, julgada pelo pleno em 01/06/2011, e ADI 3617, julgada pelo pleno em 25/05/2011.

⁹ Os legitimados especiais só podem propor ADI sobre determinado interesse, comprovando a pertinência temática. São eles: os governadores de Estado, as mesas das Assembleias Legislativas ou Câmara Legislativa e a confederação sindical e a entidade de classe, conforme artigo 103 da Constituição.

¹⁰ ADI 2549, julgada pelo pleno em 01/06/2011; ADI 1157, julgada pelo pleno em 1º/12/1994

categoria, motivo pelo qual se entende legitimada para propor a ação. Cita dispositivo genérico de seu estatuto que dispõe que um dos seus objetivos é lutar pela melhoria das condições de trabalho e zelar pelas prerrogativas dos associados.

Não é preciso adentrar no mérito da questão para perceber que a criação dos novos Tribunais Federais em nada afetará **juridicamente** a composição da estrutura da Advocacia-Geral da União, de modo geral.

Isso porque o objetivo da reforma é redistribuir para outras localidades a demanda já existente nos atuais Tribunais Regionais Federais, amenizando a sobrecarga de processo que atualmente assola a estrutura da Justiça Federal.

Ora, se o § 11 do artigo 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que esses novos Tribunais Regionais Federais terão sede nas Capitais dos Estados, não há que se falar em modificação da estrutura jurídica da categoria representada pela autora, vez que a Lei 9.028, de 1995, fixa as Procuradorias da União em todas as Capitais.¹¹

Portanto, as Procuradorias Gerais da União possuem estrutura definida em todas as cidades que serão sede dos novos Tribunais Regionais Federais¹², sendo que sua criação em nada afetará a distribuição dos processos entre os Procuradores Federais.

Veja-se que as alegações da autora acerca da suposta afetação da categoria com o advento da Emenda Constitucional 73 redundam escassez de recursos financeiros e operacionais, no entanto, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não basta a mera existência de interesse de caráter econômico-financeiro para reconhecimento de pertinência temática¹³.

Assim, ainda que se acreditasse que a criação dos Tribunais aumentasse os custos das Procuradorias Gerais da União, tal fato por si só não configuraria a pertinência temática para o caso.

Também por esse motivo, demonstra-se que a autora não possui legitimidade ativa “ad causam” para a presente ação de controle de constitucionalidade.

¹¹ Lei 9.028/1995: Art. 10. As Procuradorias da União têm sede nas capitais dos Estados e as Procuradorias Seccionais da União, nas cidades onde estejam instaladas varas da Justiça Federal. Art. 11. A União poderá, perante Tribunal situado fora da sede de Procuradoria Regional, ser representada por seu Procurador-Chefe.

¹² http://www.agu.gov.br/sistemas/site/unidades.aspx?id01=AM&id02=Amazonas&id03=5&id04=btn_am

¹³ Medida Cautelar na ADI 1157

2.1.3. Da norma de efeitos concretos

A Emenda Constitucional nº 73 determinou expressamente a criação de quatro Tribunais Regionais Federais, indicando as cidades de abrangência e a cidade sede, além do prazo para instalação desses.

Conforme afirma a doutrina, quando o ato normativo não atende critérios de generalidade e abstração, possuindo destinatário certo e sem possibilidade de repetição, ela é denominada de lei de efeitos concretos (ou em sentido formal). Tais normas são consideradas atos administrativos em sentido material, visto que em essência possuem apenas a forma de lei.

Essas leis, embora se enquadrem na definição genérica do que seja ato normativo, não se enquadram, segundo posição majoritária do Supremo Tribunal Federal, no conceito de leis ou atos normativos para efeito de controle abstrato de constitucionalidade¹⁴. Tais regras, quando resultarem prejuízo a determinado grupo de pessoas, podem ser atacadas difusamente por outros meios judiciais, posto que não possuem efeitos abstratos.

Considerando o teor da disposição da Emenda ora em discussão, verifica-se seu caráter de efeitos concretos, visto que foi uma determinação com destinatário certo e sem possibilidade de repetição. Por tal motivo, só poderia ser contestada em sede de controle concreto, e não por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, possuindo a norma conteúdo concreto, e apenas a aparência normativa geral, é inadmissível seu controle por meio de ação de controle abstrato de constitucionalidade.

2.1.4 Da inépcia da inicial

A Lei 9.868, de 1999, que regulamenta o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, estabelece requisitos complementares ao artigo 282 do Código de Processo Civil para as iniciais de controle de constitucionalidade¹⁵.

¹⁴ Vide decisões plenárias: ADI 1937, ADI 2484, ADI 1946, ADI 842, dentre outros. Apesar da decisão da ADI-MC 4048 posicionar-se de forma diversa, sabe-se que a última é a única decisão plenária do STF que entende pela possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias (consideradas leis de efeitos concretos), em contraposição aos demais julgados apontados.

¹⁵ Lei 9.868/1999: Art. 3º A petição indicará: I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; II - o pedido, com suas especificações. Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo

Conforme se verifica, a inicial não especificou nos pedidos os dispositivos supostamente inválidos, muito menos impugnou especificamente os dispositivos denunciados, apontando a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 73, de 2013, apenas de forma genérica.

Vale dizer, não houve apontamento de cada aspecto ou dispositivo da Emenda que ensejariam a declaração de inconstitucionalidade, mas apenas a solicitação da declaração de forma ampla e inespecífica da inconstitucionalidade da norma.

Assim, a inicial não se adequa ao inciso II do artigo 3º da Lei 9.868, motivo pelo qual é inepta e, conseqüentemente, deve ser indeferida¹⁶ por falta de especificação do pedido e impugnação detalhada dos dispositivos.

2.2. Da inexistência de urgência

Na remota hipótese de não ser indeferido o processamento da ação direta de inconstitucionalidade, ao menos deve ser revista a concessão da medida cautelar em razão da ausência de urgência que justificasse a suspensão liminar da Emenda Constitucional 73, de 2013, pela Presidência do Supremo Tribunal Federal.

A autora, **expressamente invocando o Presidente do Supremo Tribunal Federal**, levou-o ao erro, porque indicou o inciso VIII do artigo 13 do Regimento Interno como autorização suficiente para a concessão liminar, vez que a essa autoridade cabe “decidir questões urgentes nos períodos de recesso ou de férias”.

Ocorre que a própria Corte Constitucional, para evitar manobras processuais maliciosas, fixou quais são as ocasiões consideradas urgentes para fins de decisões cautelares no plantão judiciário, conforme a inteligência da Resolução STF 449, de 2010:

Art. 2º O plantão será realizado aos sábados, domingos e feriados, das 9 (nove) às 13 (treze) horas. [...]

Art. 5º A atuação do Supremo Tribunal Federal no plantão será reservada ao exame das seguintes matérias:

I – *habeas corpus* contra decreto de prisão, busca e apreensão ou medida

impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

¹⁶ CPC: Art. 295. A petição inicial será indeferida: I - quando for inepta; (...)

assecuratória, determinados por autoridade coatora sujeita à competência originária do Supremo Tribunal Federal;

II – mandado de segurança contra ato de autoridade coatora sujeita à competência originária do Supremo Tribunal Federal, cujos efeitos se operem durante o plantão ou no primeiro dia útil subsequente;

III - comunicação de prisão em flagrante e apreciação de pedidos de concessão de liberdade provisória, em inquérito ou ação penal da competência originária do Tribunal;

IV – representação da autoridade policial ou requerimento do Ministério Público, visando à decretação de prisão preventiva ou temporária, de busca e apreensão ou medida assecuratória, justificada a urgência e observada a competência originária do Tribunal;

V – pedido de prisão preventiva para fim de extradição, justificada a urgência.

Conforme se percebe, os pedidos liminares em ações diretas de inconstitucionalidade não são hipóteses apreciáveis em regime de plantão, além disso, a cautelar fora concedida em horário diverso do fixado na Resolução 449.

Não bastasse essas irregularidades formais, não existe mesmo urgência na suspensão da Emenda Constitucional 73, vez que os seus efeitos somente se irradiariam “no prazo de 6 (seis) meses, a contar da promulgação” (artigo 2º), ou seja, **em dezembro de 2013**¹⁷.

Portanto, inexistente motivo suficiente para a supressão indevida do *juízo natural* e do *devido processo legal* nesse caso, impondo-se a cassação da cautelar concedida pela Presidência por manifesta incompetência.

2.3. Da conformidade do processo legislativo

Para introduzir a discussão acerca do mérito desta ação direta, passa-se a relatar o histórico de tramitação da proposta que culminou na Emenda Constitucional 73, de 2013.

A Proposta de Emenda Constitucional 29, de 2001, iniciou a caminhada para a legítima criação dos novos Tribunais Regionais Federais quando foi apresentada por membros do Senado Federal, atendendo o número mínimo de assinaturas na respectiva Casa Legislativa, em 24 de agosto de 2001¹⁸.

¹⁷ Pois foi publicada no dia 7 de junho de 2013.

¹⁸ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=25/08/2001&paginaDireta=18364>

Inicialmente, propunha-se a criação de dois Tribunais Regionais Federais (o da 6ª Região, com sede na cidade de Curitiba e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, e o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte e jurisdição nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo), sob forma de dispositivo a ser acrescentado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No dia 28 de novembro de 2001, foram lidas em plenário duas emendas oferecidas na quarta sessão de discussão, as quais foram remetidas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para exame, nos termos do que dispõe o artigo 356 do Regimento Interno do Senado Federal¹⁹.

As emendas foram aprovadas e passaram a integrar a proposta, no sentido de criar também o Tribunal da 8ª região (com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe). Novamente na CCJ, no dia 6 de março de 2002, foi aprovada a emenda nº 3 (substitutivo), que incluiu a criação de mais um Tribunal (9ª Região), com sede em Manaus, que abrangeria os Estados da Amazônia, Acre, Rondônia, Pará, Amapá e Roraima.

No dia 17 de abril de 2002, o texto do substitutivo foi aprovado no Plenário²⁰, com 54 senadores manifestando-se favoravelmente (dos 65 presentes), em primeiro turno. No dia 2 de maio de 2002, o plenário aprovou a proposta em segundo turno, com 63 votos a favor de um total de 64 senadores, rejeitando-se apenas, reduzindo a abrangência da 9ª Região (retirou-se o Pará e o Amapá).

Em 28 de maio de 2002, a proposta foi apresentada na Câmara de Deputados²¹, atuada como Proposta de Emenda à Constituição 544, de 2002, sendo emitido parecer pelo relator da CCJ no dia 18 de novembro de 2002, pela admissibilidade da proposta, ressaltando, entretanto, que a matéria constante do § 12 deveria constar apenas no dispositivo da Emenda Constitucional, e não no texto

¹⁹ Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

²⁰ Regimento Interno do Senado Federal: Art. 360. Lido o parecer no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal e distribuído em avulsos com a proposta e as emendas, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia. Art. 361. Esgotado o prazo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, proceder-se-á na forma do disposto no caput do art. 358 e em seu §1º. §1º Na sessão deliberativa ordinária que se seguir à emissão do parecer, a proposta será incluída em Ordem do Dia para votação em primeiro turno. (...). Art. 362. O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis. (...) Art. 365. Aprovada, sem emendas, a proposta será remetida à Câmara dos Deputados; emendada, será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá o prazo de três dias para oferecer a redação final.

²¹ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=54307>

do ADCT. O parecer foi aprovado em 03 de dezembro de 2012 e, após, foi criada Comissão Especial, conforme disposto no Regimento Interno²².

Encerrado o prazo para emendas em 19 de agosto de 2003, foi apresentado parecer pelo relator da Comissão Especial em 8 de setembro de 2003, reiterando o parecer favorável da CCJ e rejeitando as emendas apresentadas, destacando, por outro lado, a necessidade de retirada do texto da proposta a menção à forma de composição dos novos Tribunais, posto que a matéria já é disciplinada pelo artigo 107 da Constituição Federal e complementado por lei de iniciativa do Superior Tribunal de Justiça.

Dessa forma, o parecer posicionou-se pela retirada da emenda de parte de um dispositivo que afigurou-se desnecessário, posto que a própria Constituição já determinava expressamente a forma de composição apontada pela proposta. O texto do substitutivo restou da seguinte forma:

Art. 1º O art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte §11:

“Art. 27 [...]

§ 11. São criados, ainda, os seguintes Tribunais Regionais Federais: o da 6ª Região, com sede em Curitiba, Estado do Paraná, e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e jurisdição no Estado de Minas Gerais; o da 8ª Região, com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe; e o da 9ª Região, com sede em Manaus, Estado do Amazonas, e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima.”

Art. 2º Os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões deverão ser instalados no prazo de seis meses, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.

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

²² Regimento interno da Câmara de Deputados: Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (...) § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer. (...) §5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia. §6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões. §7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

Consultado o Senado acerca da necessidade de retorno da proposta com a alteração acima referida para nova votação na casa em 9 de setembro de 2003, o Presidente da Casa esclareceu que a supressão dos termos “observado, quanto à sua composição, o estabelecido nos incisos I e II do art. 107 da Constituição Federal” não implicaria no retorno da matéria à Casa iniciadora, e que o entendimento da Secretaria Geral da Mesa do Senado foi de que tal supressão não resultaria, na prática, em qualquer alteração das regras de implantação dos novos Tribunais Regionais Federais, posto que a Constituição já possui determinação no mesmo sentido²³.

Dessa forma, a Comissão Especial aprovou o parecer acima referido em 10 de setembro de 2003, encaminhando a matéria ao Plenário.

Em 13 de março de 2013, a proposta foi votada em primeiro turno na forma do substitutivo proposto pela Câmara, sendo que 347 deputados votaram a favor da proposta, de um total de 413 presentes. Após a elaboração pela CCJ da redação para o segundo turno, no dia 3 de abril de 2013, a proposta foi aprovada por 371 deputados dos 431 presentes, encaminhada a matéria à promulgação²⁴.

Retornando ao Senado, houve a juntada de manifestações **do Superior Tribunal de Justiça, do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça**, assim como da Associação dos Juízes Federais de Minas Gerais – Ajufe/MG, da Associação Comercial da Bahia e da Ordem dos Advogados do Brasil. Segundo consta no site do Senado que aponta o andamento da proposta²⁵, tais ofícios constaram das folhas 476 a 535.

Posteriormente à juntada das manifestações referidas, que se deram entre abril e maio do corrente ano, em 6 de junho de 2013, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 73.

Dessa forma, verifica-se que foram observados todos os trâmites para promulgação de Emenda Constitucional pelas Casas, nos termos do disposto na Constituição Federal²⁶ e no Regimento Interno tanto do Senado como da Câmara de

²³ No sentido de que a alteração que não mude substancialmente o texto não precisa retornar para análise da Casa iniciadora, principalmente tendo em vista que a Emenda é promulgada por ambas as Casas, são as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal: ADI nº 2.666, ADI nº 2.031 e ADI nº 3.367.

²⁴ Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente. Parágrafo único. Quando ultimada na Câmara a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao Presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda.

²⁵ http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48035

²⁶ Constituição Federal: Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (...) § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em

Deputados, inclusive havendo manifestação de representantes do Poder Judiciário e de órgãos de funções essenciais à justiça antes de sua promulgação.

2.4. Da ausência de vício de iniciativa

Já a análise da inexistência de vício de iniciativa que culminou na aprovação da Emenda Constitucional 73, de 2013, deve partir da conhecida premissa de que, “**no Estado de Direito, não há soberano**”.

Isso porque, ao menos a partir da Constituição de 1988, não subsiste mais a ultrapassada e extremista leitura do *mito da separação de poderes* de modo a torná-los intangíveis mesmo quando em jogo a efetivação de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

É que não se está diante naquele contexto liberalista em que se pregava o enfraquecimento do Estado mediante o apartamento das capacidades do Poder Público, razão pela qual essa teoria teve que ser reavaliada para se compatibilizar com o *welfare state*, conforme se extrai da lição de Dallari:

Como se tem observado, a separação de poderes foi concebida num momento histórico em que se pretendia limitar o poder do Estado e reduzir ao mínimo sua atuação. Mas a evolução da sociedade criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado. **Esta passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais.**²⁷ (grifou-se)

José Afonso da Silva explica que “hoje o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. **A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de Poderes** e novas formas de relacionamento entre os órgãos Legislativo e Executivo e destes com o Judiciário”.²⁸

Ademais, é de se considerar que “Montesquieu, se bem que demonstrando a necessidade da separação dos poderes, julgava também necessário que eles fossem harmônicos; que se limitassem reciprocamente, mas não fossem absolutamente separados e não se paralisassem uns aos outros”²⁹.

ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 186

²⁸ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 44.

²⁹ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 32ª edição. São Paulo: Globo, 1994. p. 179

Sem estender a discussão sobre o real alcance das teorias de Aristóteles, Locke, Montesquieu ou Madison, na situação constitucional brasileira, a independência e a harmonia demonstram que “existe, em verdade, é uma *separação de funções estatais*, **porque o poder político é um só**, não admitindo fragmentações, nem dicotomias”³⁰⁻³¹.

Assim, a conjugação do termo “independentes e harmônicos entre si”, mencionado pelo artigo 2º da Constituição da República de 1988, revela que a força normativa desse texto se traduz em **interdependência** entre os Poderes constituídos, um “verdadeiro sistema de integração e cooperação”, pois a “Constituição repugna-lhe toda exegese que reduza a independência dos Poderes a termos absolutos” (ADI 3.367).

Esse raciocínio permite a conclusão de que há a presunção de constitucionalidade de todas as medidas adotadas por uma esfera de poder em matérias aparentemente reservadas ao outro, principalmente quando feitas em favor do interesse público primário para assegurar o direito fundamental à *boa Administração Pública*³².

Tanto é que existem previsões constitucionais expressas que rumam contra a inexistente independência absoluta dos Poderes, como é o caso do veto, medidas provisórias e leis delegadas, o controle judicial de constitucionalidade, a fiscalização de contas públicas, *impeachment*, a sustação de atos normativos, a concessão de indulto ou comutação de penas, a confecção conjunta do orçamento etc.

Ora, foi essa premissa que permitiu ao Supremo Tribunal Federal adotar a jurisprudência concretista para preencher precariamente as lacunas legislativas que impediam a efetivação de direitos e garantias fundamentais (MI 712), porquanto decorrência implícita das suas competências, sem que se falasse em invasão indevida nas prerrogativas dos demais Poderes, haja vista que a providência foi adotada exclusivamente em prol do interesse público.

É que, segundo o Supremo Tribunal Federal, essa necessária dialética entre os Poderes somente pode ser afastada “quando **concreta** redução de seu âmbito primitivo importe, [i] em dano do equilíbrio e estabilidade entre os

³⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 89

³¹ Nesse sentido, oportunos são os dizeres de Bevin Chu acerca da doutrina americana dos *checks and balances*: “In fact the ‘separate and independent bodies’ remain inseparable parts of the same government, **the one government, the only government that the limited government**, ‘minarchist’ paradigm permits within any given jurisdiction.” (in, *The Myth of Checks and Balances*, March 2, 2007)

³² FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2007.

Poderes, [ii] transferência de prerrogativas a outro deles, ainda que não chegue a caracterizar submissão política.” (ADI 3.367).

Mas não é o caso da Emenda Constitucional 73, de 2013.

Deve-se afastar a falsa impressão de que a letra da alínea “c” do inciso II do artigo 96 da Constituição da República³³ impediria o parlamento de iniciar o processo legislativo da proposta de emenda constitucional que culminou na criação dos Tribunais Regionais Federais em questão.

Primeiramente porque, conforme a lição doutrinária lembrada pelo próprio Supremo Tribunal Federal (ADI 3.367), **o autogoverno do Judiciário não é insindicável**, mormente em se tratando da criação dos seus órgãos:

[...] prevalece entre nós, quanto ao Supremo Tribunal Federal e aos tribunais superiores federais, o sistema de nomeação dos magistrados pelo Executivo, com aprovação do Senado Federal. **E por isso que a independência do Judiciário, absoluta quanto ao exercício de suas funções, não o é no que respeita a constituição dos tribunais** [...] as garantias do art. 96 da Constituição visam essencialmente a estabelecer a independência do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes. Mas se e absoluta essa independência no que respeita ao desempenho de suas funções, não se pode dizer o mesmo no tocante a organização do Poder Judiciário, a qual depende frequentemente do Poder Executivo ou do Legislativo, quando não de ambos.³⁴ (grifou-se)

A finalidade de se proteger a autogestão do Judiciário não é outra senão resguardar a lisura e imparcialidade na sua prestação jurisdicional. Por isso é que se fala em *funções atípicas*, o exercício de atividades próprias dos demais Poderes e que fogem do escopo constitucional do ente, mas que excepcionalmente lhes são acometidas precisamente para assegurar o regular cumprimento da sua *função típica*.

Consequentemente, se eventuais outras alterações constitucionais também tiverem por finalidade a melhoria das condições para a prestação jurisdicional, é irrelevante se perquirir sobre quem iniciou o processo legislativo, porque, da mesma forma, não há invasão na independência do Judiciário e sim *cooperação interpoderes*, bem como se prestigia o bem maior resguardado pela Constituição de 1988: o interesse da coletividade.

³³ Constituição: 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: [...] c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

³⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel, CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Teoria geral do processo. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 172.

Para perceber que a criação dos Tribunais pela Emenda Constitucional 73 nunca teve a *mens legis* de afetar a autonomia do Poder Judiciário, **posto que apenas buscava a satisfação de direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados que, não obstante o esforço da magistratura federal, o aparato estrutural não permite a tempestiva consecução**, vale notar a justificativa da Proposta de Emenda Constitucional 29, de 2001 (convertida na 544, de 2002):

Há necessidade de efetivamente proporcionar ao cidadão brasileiro uma prestação jurisdicional mais eficiente.

Ao sistema republicano e democrático, é fundamental uma atuação mais efetiva do Poder Judiciário.

A garantia e a certeza do direito, a liberdade e o exercício da cidadania estão intimamente ligadas à real possibilidade do “acesso ao Judiciário” (CF, art. 5º, XXXV) e do “devido processo legal” (CF, art. 5º, LIV e LV).

O volume de demanda ao Judiciário tem demonstrado a credibilidade existente em relação à instituição e à imprescindibilidade de sua atuação.

Contudo, essa demanda tem demonstra do a impotência dos Tribunais Regionais Federais. Adotamos, como exemplo, o TRF da 1ª Região, com sede em Brasília e jurisdição sobre os Estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Tocantins, Piauí e Distrito Federal. Atualmente pendem de julgamento no TRF/1ª Região em torno de 220.000 processos, sendo aproximadamente 100.000 processos oriundos de Minas Gerais.

Passada mais de uma década de instalação e funcionamento dos Tribunais Regionais Federais, a estrutura originalmente concebida de regionalização da Justiça Federal revela-se ultrapassada e insuficiente para atender os reclamos dos jurisdicionados por uma Justiça ágil e próxima da sociedade, apesar dos esforços dos tribunais existentes.

Entre 1989 e 2000, o número de Juízes de Primeira Instância cresceu de 177 para 743. Na Segunda Instância, no mesmo período, o número de Juízes cresceu de 74 para 101. Em 12 anos o número de varas aumentou 200% e nenhum novo tribunal foi instalado.

Como se vê, a celeridade processual, embora sendo um dos direitos do cidadão, atuando também como garantia constitucional, não é e nem pode ser atendida sem a infraestrutura institucional recomendável.

A precária estrutura da Segunda Instância da Justiça Federal agrava a imagem negativa e o descrédito do poder estatal.

A criação dos Tribunais Regionais Federais proposta pela emenda é também

justifica da pelas distâncias que causam não só a costumeira demora nos julgamentos dos recursos como também um alto custo à parte, que se obriga a arcar com as despesas de deslocamento de seus advogados a Porto Alegre e Brasília, respectivamente, com o propósito de acompanhar os recursos naquele tribunal.

Não se coloque como obstáculo o custo financeiro para a instalação do tribunal, eis que o que não se justifica é deixar o cidadão sem a prestação jurisdicional adequada, notadamente nas áreas de previdência social, assistência social e saúde, sistema financeiro da habitação e FGTS, dentre outras, ainda mais que se trata de um dever do Estado, detentor que é do monopólio da prestação jurisdicional. Ademais, a celeridade igualmente beneficiará a União nos executivos fiscais e reduzindo substancialmente os custos operacionais por processo.

E essa finalidade de **reforçar e potencializar** a função típica do Poder Judiciário permeou todo o processo legislativo que desembocou na aprovação da Emenda Constitucional 73, conforme se nota do relatório da proposta:

Entendemos que, não obstante o disposto no art. 96, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, segundo o qual a iniciativa legislativa nesta matéria é do Superior Tribunal Federal, por meio de lei ordinária, não há óbice na criação de Tribunais Regionais Federais por via de emenda constitucional, eis que não há ofensa ao núcleo intangível da separação dos Poderes.

A Proposta sob análise está em consonância com os princípios constitucionais do “acesso ao Judiciário” e do “devido processo legal”, consubstanciados no art. 5º, incisos XXXV, LIV e LV, da Constituição Federal.

Com efeito, como bem frisou o primeiro signatário da Proposta, Senador ARLINDO PORTO, a estrutura original da Justiça Federal, após uma década da instalação dos Tribunais Regionais Federais, vem se revelando insuficiente para atender aos reclamos dos jurisdicionados, comprometendo a celeridade processual.

Há que se reconhecer, destarte, que a Proposta em comento vem ao encontro das normas e princípios constitucionais relativos ao Poder Judiciário insculpidos pelo Constituinte originário, não importando ofensa a nenhuma das cláusulas pétreas do § 4º do art. 60 da Lei Maior.

Em verdade, o Legislativo notou que **a Emenda Constitucional em comento é um dos meios legislativos adequados para o reaparelhamento da Justiça Federal, dada a imperiosa necessidade da melhoria do seu aparato institucional em face da precariedade dos órgãos de segunda instância**, que será adiante demonstrada.

Se fosse feita uma leitura sistemática da alínea “c” do inciso II do

artigo 96 da Constituição da República, em conjunto com as demais regras de iniciativa legislativa constitucionalmente fixadas, perceber-se-ia facilmente que, justamente para a criação dos Tribunais Regionais Federais, é que se manifesta o *fenômeno da integração e cooperação interpoderes*, desmistificando-se a imaginada exclusividade dos Tribunais Superiores para principiar esse processo legislativo.

Ora, parte da segunda instância da Justiça Federal é criada e organizada por normas constitucionais³⁵. Portanto, **a criação de outros Tribunais Regionais Federais também pode advir de autorização constitucional**.

E é óbvio que esse tipo de permissão é instrumentalizado por emenda constitucional, **modalidade normativa para qual o Poder Legislativo possui iniciativa reservada**³⁶, segundo o artigo 60 da Constituição da República:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Daí que, para esclarecer a validade da Emenda Constitucional 73, o conflito aparente entre a alínea “c” do inciso II do artigo 96 e o artigo 60 da Constituição da República é resolvido quando sistematizados dessa forma: (i) primeiro, os legitimados a propor emendas constitucionais **podem iniciar** a criação de Tribunal, com a apreciação do Poder Legislativo; (ii) em seguida, os Tribunais exercem sua iniciativa legislativa para **finalizar** o processo de criação dos tribunais, mediante proposta de lei.

É certo que a presente discussão gira em torno da admissibilidade de melhorias na estrutura judiciária mediante emenda constitucional - em função da

³⁵ Pois fixada pelo § 6º ao artigo 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que reza: Art. 27 [...] § 6º - Ficam criados cinco Tribunais Regionais Federais, a serem instalados no prazo de seis meses a contar da promulgação da Constituição, com a jurisdição e sede que lhes fixar o Tribunal Federal de Recursos, tendo em conta o número de processos e sua localização geográfica.

³⁶ A propósito, segundo o Supremo Tribunal Federal, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

cooperação interpoderes - que tem um processo legislativo descrito no artigo 60 da Constituição da República, **o qual não afasta a suficiência da permissão contida nos artigos 61 e 96 da Carta Magna para que o Judiciário, de per si, autorize, crie e fixe novos órgãos judiciários mediante iniciativa legislativa própria.**

Vale dizer, a criação de Tribunais Regionais Federais, **quando realizada por emenda constitucional**, é um processo sincrético que envolve, inicialmente, a sua promulgação e, por fim, a edição de norma cuja iniciativa é reservada ao Judiciário.

Ora, foi exatamente isso que ocorreu com os cinco primeiros Tribunais Regionais Federais, vez que inicialmente foram criados por norma constitucional e, após, foram fixados pela Lei 7.727, de 1989, que “dispõe sobre a composição inicial [...] e sua instalação, cria os respectivos quadros de pessoal e dá outras providências”.

E não é nova a ocorrência da *integração e cooperação interpoderes* envolvendo emendas constitucionais e a melhoria do Judiciário, como foi o caso da Emenda Constitucional 24, de 1999, que (i) alterou a estrutura da Justiça do Trabalho para criar varas (antigas juntas de conciliação), (ii) organizar a composição e o funcionamento do Tribunal Superior do Trabalho e respectivos Tribunais Regionais do Trabalho, bem como (iii) para extinguir a representação classista.

Também foi assim com a Emenda Constitucional 45, de 2004, que (i) criou o Conselho Nacional de Justiça, (ii) alterou a composição e o funcionamento do Tribunal Superior do Trabalho e (iii) extinguiu os juízos de alçada.

Se vingasse a tese da absoluta autonomia do Judiciário e da impossibilidade da colaboração dos demais Poderes para a melhoria da estrutura judiciária, ter-se-ia o aparente conflito entre essas emendas constitucionais e os seguintes grifos na redação do artigo 96 da Constituição da República:

| CONFLITOS APARENTES | |
|--|----------------------------------|
| EMENDA CONSTITUCIONAL 24/1999 | CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA |
| Art. 1º Os arts. 111, 112, 113, 115 e 116 da Constituição Federal passam a vigorar com a | Art. 96. Compete privativamente: |

| | |
|---|--|
| <p>seguinte redação: [...]</p> <p>Art. 111 [...] III - Juízes do Trabalho. (NR)</p> <p>§ 1º. O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de dezessete Ministros, togados e vitalícios, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, dos quais onze escolhidos dentre juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho, integrantes da carreira da magistratura trabalhista, três dentre advogados e três dentre membros do Ministério Público do Trabalho.</p> <p>I - (Revogado). II - (Revogado). [...]</p> <p>Art. 112. Haverá pelo menos um Tribunal Regional do Trabalho em cada Estado e no Distrito Federal, e a lei instituirá as Varas do Trabalho, podendo, nas comarcas onde não forem instituídas, atribuir sua jurisdição aos juízes de direito." (NR) [...]</p> <p>Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho serão compostos de juízes nomeados pelo Presidente da República, observada a proporcionalidade estabelecida no § 2º do art. 111. (NR) [...]</p> <p>Art. 116. Nas Varas do Trabalho, a jurisdição será exercida por um juiz singular. (NR)</p> | <p>I - aos tribunais:</p> <p>a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; [...]</p> <p>d) propor a criação de novas varas judiciárias;</p> <p>II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:</p> <p>a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;</p> <p>b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;</p> <p>c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;</p> <p>d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;</p> |
| <p>EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004</p> | |
| <p>Art. 1º Os arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>[...]</p> <p>Art. 112. A lei criará varas da Justiça do Trabalho, podendo, nas comarcas não abrangidas por sua jurisdição, atribuí-la aos juízes de direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho. [...]</p> <p>Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho</p> | |



compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região, e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo [...]

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A: [...]

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça **compõe-se** de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: [...]

§ 2º Os membros do Conselho serão **nomeados** pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. [...]

§ 4º **Compete** ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho **compor-se-á** de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo: [...]

Art. 4º Ficam extintos os tribunais de Alçada, onde houver, passando os seus membros a integrar os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados, respeitadas a antigüidade e classe de origem.

Parágrafo único. No prazo de cento e oitenta dias, contado da promulgação desta Emenda, os Tribunais de Justiça, por ato administrativo, promoverão a integração dos membros dos tribunais extintos em seus quadros, fixando-lhes a competência e remetendo, em igual prazo, ao Poder Legislativo, proposta de alteração da organização e da divisão judiciária correspondentes, assegurados os direitos dos inativos e pensionistas e o aproveitamento dos servidores no Poder Judiciário estadual.

Ocorre que tais alterações, feitas por iniciativas legislativas alheias a do Judiciário, tiveram a sua constitucionalidade admitida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.878³⁷, 2.149-MC³⁸ e 3.367³⁹).

³⁷ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 5º, CAPUT E § 1º DA LEI Nº 9.528, DE 10.12.97. APOSENTADORIA DE MAGISTRADOS CLASSISTAS TEMPORÁRIOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. INAPLICABILIDADE DO REGIME PREVISTO NO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A nova redação do inc. VI do art. 93 da CF, dada pela EC nº 20/98, não foi capaz de provocar substancial alteração dos parâmetros apontados para a aferição da inconstitucionalidade do ato normativo questionado. Além disso, a superveniência da EC nº 24, de 09.12.99, que extinguiu a representação classista na Justiça do Trabalho ao modificar a redação dos arts. 111, 112, 113, 115 e 116 da Constituição Federal, não retirou a natureza normativa do preceito impugnado, que permanece regendo um número indeterminado de situações que digam respeito à aposentadoria dos juízes temporários. Preliminares afastadas, com o conseqüente conhecimento da ação. Entendimento original do Relator, em sentido contrário, reconsiderado para participar das razões prevaletentes. 2. Embora a CF/88 tenha conferido, até o advento da EC nº 24/99, tratamento de magistrado aos representantes classistas da Justiça do Trabalho, a estes não se aplica o regime jurídico constitucional próprio dos magistrados togados, disposto no art. 93 da Carta Magna. 3. A aposentadoria dos juízes temporários, assim como os demais benefícios e vantagens que a estes tenham sido outorgados, devem estar expressamente previstos em legislação específica. Precedentes: MS nº 21.466, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.94 e MS nº 22.498, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 03.04.98. 4. Por este motivo é que a aposentadoria dos magistrados classistas já se encontrava disciplinada por Diploma legal especial, a saber, a Lei nº 6.903, de 30.04.81, recebida pela ordem constitucional vigente e revogada pelos dispositivos ora impugnados. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por decisão majoritária. (ADI 1.878, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 07/11/2003)

³⁸ EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 1º, §§ 1º, 2º e 3º, 2º e parágrafo único, e 3º, todos da Resolução n. 665/99 do Tribunal Superior do Trabalho. - Por se tratar de três ações diretas em que se argüi a inconstitucionalidade dos mesmos dispositivos da mesma Resolução, devem ser apensadas à primeira as duas que lhes são posteriores, na forma determinada quando do julgamento da ADIN 1460. - A Associação Nacional dos Juizes Classistas da Justiça do Trabalho - ANAJUCLA, em face de seus novos estatutos, deixou de ser associação de associações, tem, pois, legitimidade, como entidade de classe, para propor ação direta de inconstitucionalidade. - Não é relevante, de plano, o fundamento de que, com a extinção da paridade da representação na Justiça do Trabalho pela Emenda Constitucional n. 24/99, não há mais de se cogitar desse sistema para o exame da situação de manutenção transitória dos atuais classistas determinada pela mesma Emenda, pois com relação a elas continua a necessidade da observância desse sistema de paridade que é inerente à existência desses juizes, representantes paritários que são das categorias que se contrapõem na Justiça do Trabalho: a dos trabalhadores e a dos empregadores. Permanecendo esse sistema de paridade, os dispositivos da Resolução ora atacada procuraram conciliá-lo com as situações ocorrentes no TST, nos TRTs e nas Juntas de Conciliação e Julgamento em que, pela desigualdade dos períodos dos mandatos dos juizes classistas atuais, a paridade não pudesse ser observada. Não se vislumbra, de plano, inconstitucionalidade na utilização, para alcançar esse fim, do instituto da disponibilidade remunerada e do modo de cálculo dos vencimentos dos Juizes classistas de primeiro grau afastados na forma da Resolução em causa. - No tocante, porém, ao disposto no artigo 3º dessa Resolução, as restrições aos Juizes classistas ali contidas se afiguram, em exame sumário, atentatórias da preservação do cumprimento do mandato restante, que lhes foi assegurado, em consonância com as normas constitucionais e legais em vigor antes da referida Emenda. De outra parte, nesse ponto, o "periculum in mora" sendo recíproco, deve prevalecer o relativo aos juizes que sofrem essas restrições à sua competência. Ação direta de que se conhece, deferindo-se parcialmente o pedido de liminar para suspender, "ex nunc" e até o julgamento final desta ação, o artigo 3º da Resolução n. 665, de 10 de dezembro de 1999, do Tribunal Superior do Trabalho. (ADI 2.149 MC, Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 31/10/2003)

³⁹ EMENTAS: 1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle

Assim, a hipotética e errônea afirmação da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 73, de 2013, contraria a admissão pelo Supremo Tribunal Federal da constitucionalidade das Emendas 24, de 1999, e 45, de 2004, vez que ambas derivam do mesmo fundamento: a *cooperação interpoderes* em prol da garantia do pleno acesso à jurisdição.

A propósito, é necessário registrar que, desde a redação original do parágrafo único do artigo 105 da Constituição de 1988⁴⁰, os órgãos do Judiciário que devem se manifestar sobre a criação dos Tribunais Regionais Federais são apenas Conselho da Justiça Federal e o Superior Tribunal de Justiça,

administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça. 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. 5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. 6. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Membro. Advogados e cidadãos. Exercício do mandato. Atividades incompatíveis com tal exercício. Proibição não constante das normas da Emenda Constitucional nº 45/2004. Pendência de projeto tendente a torná-la expressa, mediante acréscimo de § 8º ao art. 103-B da CF. Irrelevância. Ofensa ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Impedimentos já previstos à conjugação dos arts. 95, § único, e 127, § 5º, II, da CF. Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido aditado. Improcedência. Nenhum dos advogados ou cidadãos membros do Conselho Nacional de Justiça pode, durante o exercício do mandato, exercer atividades incompatíveis com essa condição, tais como exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, dedicar-se a atividade político-partidária e exercer a advocacia no território nacional. (ADI 3.367, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 17/03/2006)

⁴⁰ Constituição: Art. 105 [...] Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. (revogado) Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça: [...] II - o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

porquanto a Carta Magna e a legislação infraconstitucional lhes asseguram a autonomia necessária nesse âmbito. Veja-se:

Constituição da República:

Art. 96. Compete privativamente: [...]

II - ao Supremo Tribunal Federal, **aos Tribunais Superiores** e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: [...]

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

c) **a criação ou extinção dos tribunais inferiores;** [...]

Art. 105 [...] Parágrafo único. Funcionário junto ao Superior Tribunal de Justiça:

II - o **Conselho da Justiça Federal**, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a **supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus**, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

Lei 7.727, de 1989

Art. 11. **O Conselho da Justiça Federal**, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborará anteprojeto de lei, dispondo sobre a organização da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

Lei 11.798, de 2008

Art. 5º Ao Conselho da Justiça Federal compete:

I – examinar e encaminhar ao Superior Tribunal de Justiça:

a) proposta de criação ou extinção de cargos e fixação de vencimentos e vantagens dos juízes e servidores da Justiça Federal de primeiro e segundo graus;

b) **proposta de criação ou extinção de Tribunais Regionais Federais e de alteração do número de seus membros;** (grifou-se)

Não é por menos que, em continuidade a esse processo sincrético, o Conselho da Justiça Federal já elaborou estudos favoráveis à implementação (finalização da criação) dos novos Tribunais Regionais Federais (anexos), que serão detalhados oportunamente.

Portanto, irrelevante outros órgãos ou entidades terem posicionamentos contrários, o Conselho da Justiça Federal, que é o legitimado constitucional para tratar do assunto, mostrou-se favorável à finalização da instalação dos novos Tribunais Regionais Federais.

Assim, tendo em vista que a criação inicial dos Tribunais Regionais Federais pela Emenda Constitucional 73, de 2013, não implicou em limitação indevida na prestação jurisdicional (pelo contrário, potencializou), não há que se cogitar em vício de iniciativa nesse caso, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal:

[...] Fora dessas hipóteses, nada obsta a que o constituinte reformador lhe redesenhe a configuração histórica, mediante reorganização orgânica e redistribuição de competências no âmbito da estrutura interna do Judiciário, sem perda nem deterioração das condições materiais de isenção e imparcialidade dos juízes. (Voto condutor do Relator Min. Cezar Peluso nos autos da ADI 3.367, Tribunal Pleno, DJ 17/03/2006)

Por tais razões, demonstra-se que o processo legislativo que levou à promulgação da Emenda Constitucional 73, de 2013, não causou [i] dano ao equilíbrio e estabilidade entre os Poderes, ou [ii] transferência de prerrogativas a outro deles, enquadrando-se perfeitamente na jurisprudência favorável do Supremo Tribunal Federal.

Não bastasse a conformidade formal da Emenda Constitucional 73, passa-se a comprovar a necessidade da instalação de novos Tribunais Regionais Federais vislumbrada pelo constituinte, nos termos que seguem.

2.5. Da necessidade da criação dos Tribunais

Inobstante a suficiente discussão da constitucionalidade da norma atacada, considerando que a decisão que concedeu a medida cautelar adentrou **indevidamente** em questões de oportunidade e conveniência relativas à proposta – levando-se em conta o juízo de discricionariedade da proposta legislativa não é sequer da Administração do Supremo Tribunal Federal, mas do Conselho da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça⁴¹ –, convém apontar a necessidade da criação de novos Tribunais, também para evidenciar a situação que motivou a iniciativa legislativa do Parlamento, mediante Emenda Constitucional.

⁴¹ Conforme demonstrado no tópico 2.4, os órgãos do Judiciário que devem se manifestar na finalização da criação dos Tribunais Regionais Federais são o apenas Conselho da Justiça Federal e o Superior Tribunal de Justiça, porquanto a Carta Magna e a legislação infraconstitucional lhes asseguram a autonomia necessária nesse âmbito (artigos 96, II, b, 105, parágrafo único, II, da Constituição, e artigo 5º da Lei 11.798, de 2008).

A Justiça Federal é a responsável pelo julgamento das ações em que o Estado brasileiro (União) é parte, bem como as ações em que são parte as autarquias federais (como o INSS) e empresas públicas (como a Caixa Econômica Federal e os Correios). Transformando em números, no que se refere à benefícios previdenciários, por exemplo, somente no mês de julho de 2013 foi permitida a liberação de mais de R\$ 477.409.181,28, beneficiando diretamente 63.583 pessoas⁴².

Além disso, é a Justiça Federal que julga os casos de improbidade administrativa cometidos por agentes do governo federal, os crimes de tráfico internacional de drogas, os crimes políticos, as ações praticadas por organizações criminosas, os crimes ambientais, de tortura, de tráfico de mulheres, de pornografia infantil, pedofilia, crimes de lavagem de dinheiro, crimes contra a organização do trabalho, crimes de corrupção praticados por agentes federais, dentre outros.

Apesar da grande quantidade de matérias julgadas diariamente e da importância delas para a sociedade, existem hoje no país apenas cinco TRFs (com sedes em Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Recife). Isso significa um estoque de mais de um milhão de processos para apenas cinco Tribunais e 139 desembargadores federais⁴³.

Os números comprovam que a estrutura da segunda instância da Justiça Federal é precária, principalmente em comparação com as demais Cortes da mesma instância, sendo imperiosa e urgente a ampliação do seu quadro de pessoal e material.

Conforme estudos do Conselho de Justiça Federal⁴⁴ (anexos), entre os anos de 1987 a 2013 houve um aumento de 668% dos juízes de primeira instância, saltando de 277 para 2.129, ao passo que o número de juízes de segundo grau houve um aumento de apenas 89%, passando de 74 para os atuais 139.

Esse desequilíbrio fez com que os Tribunais Regionais Federais apresentassem a maior carga de trabalho por magistrado de segundo grau da Justiça brasileira, conforme dados da versão 2012 do estudo “Justiça em números”, do

⁴² <http://www.jf.jus.br/jf/noticias/julho/cjf-libera-mais-de-r-815-milhoes-em-rpvs>

⁴³ Verifique que, por exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem 360 desembargadores. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-31/andre-duszczyk-novos-tribunais-regionais-federais-sao-imprescindiveis>

⁴⁴ Exposição de motivos do Projeto de Lei que propõe a criação de quatro Tribunais Regionais Federais e o respectivo número de cargos, de 18 de julho de 2013.

Conselho Nacional de Justiça⁴⁵.

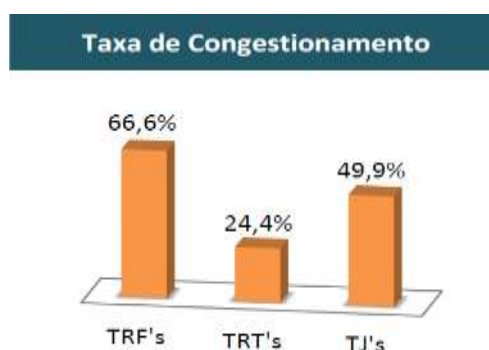
Além disso, a distribuição de processos nos atuais cinco Tribunais não se dá de modo equitativo, devido à grande desproporção entre o número de processos distribuídos e o número de magistrados que compõe cada órgão.

Conforme dados apresentados pelo Conselho da Justiça Federal, a distribuição de processos nos últimos 5 anos entre os Tribunais Regionais Federais se deu da seguinte forma:

| Tribunais | Processos distribuídos nos últimos 5 anos | Quantidade de juízes dos TRFs | Média por magistrado |
|-----------|---|-------------------------------|----------------------|
| TRF1 | 631.326 | 27 | 4.676 |
| TRF2 | 252.849 | 27 | 1.873 |
| TRF3 | 791.016 | 43 | 3.679 |
| TRF4 | 542.815 | 27 | 4.021 |
| TRF5 | 198.755 | 15 | 2.605 |

*Fonte: Conselho da Justiça Federal

A combinação de um reduzido número de Tribunais e desembargadores com a exponencial demanda processual é a principal responsável pelo atraso do julgamento dos processos no âmbito dos Tribunais Regionais Federais. Segundo o “Justiça em Números 2012”, o 2º grau da Justiça Federal é o mais congestionado dos ramos do Poder Judiciário Nacional⁴⁶, conforme se vê do gráfico abaixo:



Percentual de processos não baixados no ano analisado.

*Fonte: inspeção conjunta do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Nacional de Justiça

Por tal motivo, a reorganização da Justiça Federal a partir do

⁴⁵ Indica que um juiz de tribunal regional federal tem uma carga individual de trabalho de 13.605 processos, ao passo que um juiz de tribunal regional do trabalho tem em média 2.036, e um desembargador de tribunal de justiça, 2.410.

⁴⁶ A título de exemplo, conforme dado extraído do site do Tribunal Superior do Trabalho (TST), o prazo médio de duração para o julgamento de um recurso junto aos TRT's, em 2011, foi de 120 dias.

desmembramento dos atuais Tribunais Regionais Federais representa decisão fundamental para o alcance de sua missão institucional de garantir a justiça, prestando à sociedade atendimento jurisdicional ágil, efetivo e de qualidade.

Como se não bastasse, deve-se levar em conta que houve, na Justiça Federal da 1ª, 3ª e 4ª Regiões, grande número de juízes de 1º grau convocados para suprir as necessidades dos Tribunais. Nesse sentido, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça apontados pelo Conselho da Justiça Federal (anexos), a utilização de juízes de primeira instância nesses tribunais configurou um incremento na capacidade produtiva na ordem de, pelo menos, 50%.

Ocorre que as aludidas convocações acarretam ônus na primeira instância, que fica desfalcada de juízes, tendo sua produtividade reduzida e gerando acúmulo de processos e trabalho para os demais magistrados. Outrossim, a convocação de juízes gera instabilidade na jurisprudência da Corte, visto que a rotatividade de juízes potencializa a criação de precedentes divergentes, aumentando o número de incidentes de uniformização da jurisprudência.

Por último, e não menos importante, a convocação de juízes de 1º grau gera deslocamentos que demandam o pagamento de diárias e passagens, com elevados custos orçamentários.

Assim, verifica-se imprescindível e inadiável a criação dos Tribunais Regionais Federais, na forma proposta pela Emenda Constitucional 73, de 2013, e incrementada pelo Conselho da Justiça Federal⁴⁷, que se baseou em estudos e análises seus e do Conselho Nacional de Justiça.

A propósito, ressalte-se também que o Conselho Nacional de Justiça, em julgamento proferido em 9 de fevereiro de 2010 (Processo nº 0200511-29.2009.2.00.0000), constatou a necessidade de ampliação do 2º grau da Justiça Federal, posicionando-se na ocasião, *mutatis mutandis*, a favor do desmembramento da jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (anexo).

Nesse sentido, verifica-se que o Conselho da Justiça Federal apontou resumo do impacto orçamentário da criação dos novos Tribunais Regionais

⁴⁷ O Conselho da Justiça Federal elaborou Anteprojeto de Lei que dispôs sobre a estruturação dos Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª regiões, nos mesmos termos da Emenda Constitucional 73, indicando o número de membros e servidores necessários para a providência, além de disciplinar a forma de provimento dos Desembargadores. O anteprojeto seguiu para análise do Pleno do Superior Tribunal de Justiça, e posteriormente para o Conselho Nacional de Justiça, que dará parecer conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de que seja protocolado na Câmara dos Deputados até 31 de agosto de 2013.

Federais⁴⁸:

PODER JUDICIÁRIO
 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
 SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

CRIAÇÃO TRFs 6ª, 7ª, 8ª e 9ª REGIÕES

RESUMO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - PROPOSTA DE CRIAÇÃO DOS TRFs DA 6ª, 7ª, 8ª e 9ª REGIÕES VALOR ANUALIZADO

| REGIÃO | QTD DESEMBARGADORES | QTD DE CARGOS EFETIVOS | QTD DE C.J.s e FCs | TOTAL DE CARGOS | DESPESAS DE NATUREZA CONTINUADA | | | | | | TOTAL GERAL | |
|-----------------|---------------------|------------------------|--------------------|-----------------|---------------------------------|----------------------------|------------------|-------------|------------|---------------------|-------------|-------------|
| | | | | | DESPESAS COM INSTALAÇÃO (R\$K) | PESSOAL + ENCARGOS SOCIAIS | | TOTAL | BENEFÍCIO | MANUTENÇÃO (OBRTEO) | | TOTAL |
| | | | | | | PESSOAL | ENCARGOS SOCIAIS | | | | | |
| 6ª REGIÃO | 24 | 835 | 721 | 1.556 | 19.200,000 | 115.488,200 | 20.016,324 | 144.504,524 | 19.007,000 | 24.148,444 | 187.320,017 | 266.520,017 |
| 7ª REGIÃO | 18 | 626 | 548 | 1.174 | 14.480,000 | 88.611,581 | 21.770,040 | 110.303,621 | 14.001,000 | 15.111,323 | 146.405,570 | 154.885,978 |
| 8ª REGIÃO | 10 | 348 | 301 | 649 | 8.000,000 | 48.298,344 | 12.183,579 | 60.481,923 | 7.507,300 | 10.001,800 | 78.180,000 | 86.319,028 |
| 9ª REGIÃO | 8 | 276 | 242 | 518 | 6.400,000 | 38.612,380 | 9.122,741 | 46.340,704 | 5.524,000 | 8.049,481 | 62.720,017 | 66.122,017 |
| JUSTIÇA FEDERAL | 60 | 2.087 | 1.804 | 3.891 | 48.080,000 | 280.001,895 | 72.677,682 | 381.879,788 | 46.811,344 | 60.371,100 | 488.861,242 | 516.061,242 |

*Fonte: Conselho da Justiça Federal

Veja-se que o total geral apontado pelo estudo é de R\$ 516.861.242 (gastos em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal), valor bastante inferior aos R\$ 922 milhões indicados pelo estudo da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual foi elaborado a partir do número de processos acumulados na Justiça Federal apenas com base no ano de 2011 e sem utilizar elementos relativos à atual carga de trabalho dos Desembargadores Federais.

Ademais, o custo dos novos TRFs, que corresponde apenas a 8% da Justiça Federal⁴⁹, não representará gastos percentuais significativos dentro do orçamento total da Justiça Federal, até porque nas cidades sede de sua instalação já existe uma estrutura administrativa instalada, bem como o compromisso de os governadores de estado cederem prédios públicos

Destaque-se que apesar da existência de dados oficiais de órgão componente do Poder Judiciário, a autora e o Ministro Presidente (em sua decisão liminar e outras declarações fora do processo), basearam-se nos valores equivocados apontados pela Fundação.

Ainda sobre os custos de instalação dos quatro novos Tribunais Regionais Federais, é necessário frisar que a introdução do processo eletrônico, realidade instalada na Justiça Federal, permitirá a criação desses órgãos com quadro

⁴⁸ O qual, por sinal, vai de encontro com os valores apontados pelo IPEA e utilizados tanto na inicial quanto na decisão que deferiu liminar para suspender os efeitos da Emenda nº 73, de 2013. Conforme estudo de impacto orçamentário/financeiro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal, de 18 de junho de 2013.

⁴⁹ considerando toda a magistratura federal brasileira (1.737), os desembargadores correspondem a apenas 8% (139). Nesse sentido, verificar artigo em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-31/andre-duszczak-novos-tribunais-regionais-federais-sao-imprescindiveis>

funcional reduzido, sem comprometimento da eficiência⁵⁰.

Dessa forma, é patente a necessidade da instalação dos novos Tribunais Regionais Federais criados pela Emenda Constitucional 73, de 2013, razão pela qual passa-se a comprovar a viabilidade orçamentária dessa reforma estrutural da Justiça Federal, nos termos que seguem.

2.6. Da suficiência orçamentária

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de não conhecer ou julgar improcedentes alegações de inconstitucionalidades fundadas em questões de mera adequação orçamentária.

É que “a válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘*in abstracto*’ do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente a luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. **A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da previa análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais**, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.” (ADI 842 MC).

Nesse caso da criação dos Tribunais Regionais Federais, a análise do respeito às reservas orçamentárias necessariamente levariam ao cotejo da Emenda Constitucional 73, de 2013, com as disposições da Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo inviável o controle de constitucionalidade porque a análise não se limitaria ao texto constitucional impugnado⁵¹.

Nesse sentido é o posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em

⁵⁰ Segundo dados do “Justiça em Números 2012”, a Justiça Federal possui 36.468 (trinta e seis mil quatrocentos e sessenta e oito) servidores, sendo 5.706 (cinco mil setecentos e seis) em exercício na 2ª Instância. Já a Justiça Estadual possui 240.854 (duzentos e quarenta mil oitocentos e cinquenta e quatro) servidores e a Justiça do Trabalho 49.397 (quarenta e nove mil trezentos e noventa e sete).

⁵¹ Ademais, isso subverteria a hierarquia das normas, pois a compatibilidade de uma norma constitucional (EC 73/2013) teria por parâmetro normas infraconstitucionais (LOA e LDO).

controle abstrato de constitucionalidade, **posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional)**. Ação direta não conhecida. (ADI 2.339, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 01/06/2001)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LC Nº 192/2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CRIAÇÃO DE CARGOS DE JUÍZES SUBSTITUTOS E DE ASSESSORES PARA ASSUNTOS ESPECÍFICOS. PREVISÃO DE SUA ADEQUAÇÃO AO PERCENTUAL ORÇAMENTÁRIO DESTINADO AO PODER JUDICIÁRIO PELA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. **NECESSIDADE DE ANÁLISE DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, FUNDAMENTAÇÃO INADMISSÍVEL EM FACE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO NÃO CONHECIDA.** (ADI 2.343, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 13/06/2003)

Outrossim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a edição de legislação que acarrete despesas não depende da existência prévia ou concomitante de lei orçamentária que acoberte tais gastos, **pois a existência de dotação orçamentária é apenas condição de eficácia** daquela norma nos exercícios financeiros subsequentes:

EMENTA: I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade. II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, **inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo:** precedentes. (ADI 1.585, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 03/04/1998)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos.

5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-101 13/09/2007)

Ainda que se perquirisse sobre o mérito deste ponto, é de se notar que a alegação da inobservância das restrições orçamentárias não procede, pois o próprio Conselho da Justiça Federal, na intimidade da máquina administrativa, elaborou detalhado estudo sobre o impacto orçamentário/financeiro e a verificação dos limites de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (anexo), e revelou a adequação dos gastos com a criação dos novos Tribunais Regionais Federais:

Assim, pelos valores apresentados na projeção de gastos de pessoal para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, conforme preceitua o art. 17 da LRF, demonstrado no Quadro 5, e em face aos limites demonstrados no quadro acima, as unidades da Justiça Federal, com a nova estrutura decorrente da criação dos TRFs da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões, **estão adequadas aos gastos de pessoal.**

Note-se que a Emenda Constitucional 45, de 2004, quando criou o Conselho Nacional de Justiça, também não previu dotação orçamentária para sua instalação, mesmo determinando a sua instalação no prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Emenda, juntamente com a do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho⁵², sem que isso acarretasse qualquer invalidade da norma, vez que, como se disse, teve a sua constitucionalidade indiretamente aceita pelo Supremo Tribunal Federal.

A aceitação do argumento da necessidade de prévia dotação orçamentária demandaria revisão da decisão do Supremo Tribunal Federal, que já

⁵² Emenda Constitucional 45: Art. 5º O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público serão instalados no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação desta Emenda, devendo a indicação ou escolha de seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final. [...] Art. 6º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho será instalado no prazo de cento e oitenta dias, cabendo ao Tribunal Superior do Trabalho regulamentar seu funcionamento por resolução, enquanto não promulgada a lei a que se refere o art. 111-A, § 2º, II.

declarou a constitucionalidade da Emenda referida na sua integralidade. Entretanto, pelos argumentos expostos, tal situação é só mais um elemento que corrobora a desnecessidade da previsão orçamentária concomitantemente à criação de norma que acarrete despesa.

Portanto, todas essas considerações comprovam a constitucionalidade formal e material da Emenda Constitucional 73, de 2013, razão pela qual a ação direta de inconstitucionalidade não merece ser conhecida ou, sucessivamente, deve ser julgada improcedente, preservando-se a necessária instituição dos novos Tribunais Regionais Federais.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer:

(a) a admissão da intervenção neste processo, na qualidade de *amicus curiae*, para que lhe seja facultada a manifestação, mediante memoriais (artigo 12-E combinado com a parte final do § 2º do artigo 7º da Lei 9.868, de 1999), bem como sustentação oral por ocasião do julgamento;

(b) a revogação da cautelar concedida e o não conhecimento ou, *suscetivamente*, a improcedência dos pedidos da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade da criação dos novos Tribunais Regionais Federais pela Emenda Constitucional 73, de 2013;

(c) a expedição de intimações em nome do advogado **Rudi Meira Cassel**, OAB/DF nº 22.256, nos termos do artigo 236, § 1º, do Código de Processo Civil⁵³, sob pena de nulidade, conforme a jurisprudência⁵⁴.

Brasília, [data] de agosto de 2013.

[assinado eletronicamente]

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF nº 21.006

⁵³ Código de Processo Civil: Art. 236. [...] § 1º É indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação.

⁵⁴ É inválida intimação efetuada em nome de apenas um dos advogados constituídos nos autos se existe pedido expresso para que a publicação seja realizada em nome de outro patrono. (STJ, AgRg no Ag 1255432, ministro João Otávio de Noronha, 4ª Turma, j. 24/08/2010, DJe 09/09/2010).