



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5017

Requerente: Associação Nacional dos Procuradores Federais – ANPAF

Requerido: Congresso Nacional

Relator: Ministro Luiz Fux

Emenda Constitucional nº 73, de 06 de junho de 2013. Criação de quatro novos Tribunais Regionais Federais. Iniciativa parlamentar. Artigo 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Lei Maior. Matéria reservada à iniciativa do Poder Judiciário. Criação e extinção de tribunais. Organização judiciária. Independência e autonomia dos Poderes. Existência de vício formal de iniciativa. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Inobservância do artigo 60 da Constituição da República. Não encaminhamento da proposta de emenda à discussão e votação pelo Senado Federal, após alterações introduzidas ao respectivo texto pela Câmara dos Deputados. Manifestação pela procedência do pedido veiculado na presente ação direta.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores Federais – ANPAF, tendo por objeto a Emenda Constitucional nº 73, de 06 de junho de 2013, que “*Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões*”. Eis o teor do diploma impugnado, *verbis*:

“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 73, DE 6 DE JUNHO DE 2013

Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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.”

A associação autora sustenta, em síntese, que a Emenda Constitucional nº 73, de 06 de junho de 2013, padece de vício formal e material de inconstitucionalidade, apontando violação aos artigos 2º; 5º, incisos XXXV, LIV e LV; 37, *caput*; 96, inciso II, alíneas “c” e “d”; 127; 131; 132; 133; 134 e 169, § 1º, incisos I e II, todos da Constituição Federal¹.

¹ CF/88:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (...)”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao 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:

(...)

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (...)”

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

“Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)”

Quanto ao vício formal imputado, aduz a requerente que a matéria versada na referida emenda encontra-se reservada à iniciativa privativa do Poder Judiciário, nos termos do artigo 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Carta Maior.

Acrescenta que, embora o ato normativo sob investiva tenha decorrido de iniciativa parlamentar, conforme autorização prevista no artigo 60, inciso I, da Carta da República², *“o vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional”* (fl. 09 da petição inicial). Sobre o tema, assim argumenta a associação autora, *verbis* (fl. 09 da inicial):

“Isso significa que embora a EC nº 73/2013 tenha sido deflagrada por um dos legitimados genéricos do art. 60, I, da Constituição, as regras estabelecidas no art. 96, II, ‘c’ deveriam ter sido também observadas. Isto é, o STF ou um dos Tribunais Superiores obrigatoriamente deveriam apresentar dados e considerações do Poder Judiciário ao Poder Legislativo para deliberação, o que não ocorreu.”

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

² CF/88:

“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; (...)”

Nesse contexto, entende a postulante que, acaso seja permitido ao Poder Legislativo propor a criação de tribunais inferiores, sem a participação do Poder Judiciário, *“teríamos também que entender que o Legislativo estaria igualmente autorizado a extinguir um Tribunal pela mesma via legislativa, da mesma forma e rito, sem a consulta e participação do Judiciário”*. Assim, entende que a emenda impugnada também ofenderia o princípio da separação dos Poderes, contemplado no artigo 2º da Carta Maior.

A autora aduz, também, violação ao artigo 169, § 1º, incisos I e II, da Lei Maior, sob o fundamento de que *“nem o STF, nem qualquer dos Tribunais Superiores foram consultados quanto à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para custear as despesas decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 73/2013”*, as quais, segundo entende a postulante, trariam *“significativo impacto financeiro e econômico aos cofres públicos, calculado na ordem de R\$ 922 milhões ao ano”*, apenas no que se refere à despesa de custeio (fl. 14 da inicial).

Aduz, ainda, que *“A criação de quatro TRFs não é a medida menos onerosa para se melhorar o acesso ao Judiciário ou a celeridade processual”* (fl. 22 da inicial), de modo que também entende desrespeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Ademais, a autora sustenta que o ato normativo em exame violaria o rol constitucional de funções essenciais à Justiça, uma vez que a criação dos quatro tribunais teria sido planejada de forma dissociada das funções essenciais à Justiça.

Por fim, a autora vale-se de estudo elaborado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça para afirmar que o princípio constitucional da eficiência também teria sido vulnerado, uma vez que *“é a produtividade que deve ser incentivada no âmbito dos Poderes da República, quer através dos meios de informática, quer através de melhores condições de trabalho aos Profissionais do Direito que possam maximizá-la, e não na criação de mais estruturas administrativas e burocráticas, extremamente onerosas para o Erário Público e, conseqüentemente, para todos os cidadãos brasileiros”* (fl. 30 da inicial).

Ao requerer o deferimento de medida cautelar, a autora sustenta, à vista dos argumentos expostos, restar comprovado o *fumus boni iuris* necessário ao deferimento da medida. Ademais, afirma que o *periculum in mora* estaria presente *“na exiguidade do prazo imposto no artigo 2º da EC nº 73/2013”*, de modo que, *“Eventual demora na concessão da liminar poderá acarretar que o Poder Judiciário, e demais instituições essenciais a Justiça, acabem se comprometendo a assumir gastos financeiros significativos para atender a um comando normativo evidentemente inconstitucional”* (fl. 31 da inicial).

Aos seus argumentos, a requerente acrescenta que os custos envolvidos na implantação dos tribunais em questão alcançariam o montante de quase um bilhão de reais, *“que será o valor anual que o Erário suportará se forem criados esses quatro novos Tribunais, consoante aponta a Nota Técnica nº 06/2013 do IPEA já mencionada (DOC. 8)”* (fl. 32 da inicial).

Pretende a associação autora, pois, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Emenda Constitucional nº 73/2013 e, no mérito, o reconhecimento da procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do referido diploma normativo.

Após distribuição, os presentes autos foram encaminhados ao Ministro Presidente Joaquim Barbosa, nos termos do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, em razão do recesso forense.

O Ministro Presidente, na sequência, deferiu a medida cautelar pleiteada, ad referendum do plenário, sob o fundamento de que “*o alegado vício de iniciativa e de enfraquecimento da independência do Judiciário são densamente plausíveis*” (fl. 14 da decisão). A esse fundamento, acrescentou que “*a suspensão temporária dos efeitos da EC 73/2013 é plenamente reversível*” (fl. 17 da decisão).

Na sequência, solicitou, com urgência, informações prévias ao Congresso Nacional, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em suas informações, o Senado Federal suscitou a ilegitimidade ativa da postulante, ante a suposta falta de pertinência temática da associação autora. Quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade da emenda atacada sob o fundamento de que a matéria nela versada seria, no seu entender, “*tema de relevância nacional e claramente de índole constitucional, que, portanto, pode ser tratado por*

meio de emenda à Constituição, não condicionada à previa apresentação de proposta pelo Judiciário” (fl. 13 das informações).

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requereu seu ingresso no feito como *amicus curiae*, ocasião em que defendeu a constitucionalidade da emenda hostilizada sob o fundamento de que apenas o núcleo essencial dos limites impostos no artigo 60, § 4º, da Carta Maior devem ser observados pelo Poder Constituinte Derivado, restando preservado, assim, o núcleo essencial do postulado da separação dos Poderes.

Nesse contexto, entende o aludido conselho que “*o art. 96, II, alínea ‘c’, da Constituição Federal, ao dispor ser da iniciativa privativa do Judiciário lei que crie ou extinga Tribunais inferiores, estabelece uma função atípica do Judiciário que encontra fundamento no sistema de freios e contrapesos característico do princípio da Separação dos Poderes*” (fls. 21/22 da petição).

Também a Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE requereu sua intervenção no feito como *amicus curiae*, manifestando-se em defesa da emenda constitucional atacada. Em seus argumentos, arguiu que a associação autora careceria de representatividade nacional, bem como não teria atendido ao requisito da pertinência temática, não obstante tenha apontado, em sua petição de ingresso no feito, a inépcia da inicial e a inadmissibilidade da ação direta em face de norma que entende ser de caráter concreto.

Quanto ao mérito da questão debatida na ação direta, a AJUFE ressaltou que houvera manifestação de órgãos do Poder Judiciário na proposta que culminara com a promulgação da emenda hostilizada (fl. 12 da manifestação) e que “*a finalidade de reforçar e potencializar a função típica do Poder Judiciário permeou todo o processo legislativo que desembocou na aprovação da Emenda Constitucional 73*” (fl. 17 da petição). Entre os documentos que acompanham a manifestação dessa associação, encontra-se cópia de anteprojeto de lei que cuida da efetiva criação dos novos TRFs.

No mesmo sentido, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB requereu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, pugnando, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação. Quanto ao mérito da demanda, afirmou ser improcedente o pedido formulado pela autora, uma vez que “*a criação dos novos TRFs depende, necessariamente, da edição de uma lei ordinária*” (fl. 19) e que “*O projeto de lei destinado a dispor sobre a composição, instalação, quadros de pessoal etc, é que deverá ser elaborado pelo CJF, encaminhado ao STJ e esse, vindo a aprová-lo, encaminhá-lo ao CNJ, para posterior submissão ao Congresso Nacional*” (fl. 21 da manifestação).

O Estado do Paraná também requereu o seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, suscitando, em caráter preliminar, a ilegitimidade ativa da entidade postulante. Quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade da emenda atacada sob o fundamento de que “*Não há como pretender impor às emendas constitucionais as regras de iniciativa de lei previstas na Constituição da República*” (fl. 11 da petição). Pugnou, assim, pela sua admissão no presente feito, bem como pela revogação da medida liminar concedida.

Encerrado o período de recesso forense, a presente ação foi recebida pelo Ministro Relator Luiz Fux, que aplicou ao feito o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99 e solicitou novamente informações às autoridades requeridas. Na mesma oportunidade, o Ministro Relator admitiu como *amicus curiae* a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB; o Estado do Paraná; a Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB.

Na sequência, o Estado de Minas Gerais igualmente requereu o seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, acrescentando novos argumentos ao debate no sentido de que, através da edição da emenda hostilizada, “*o Poder Legislativo Constituinte reforça estrategicamente o Poder Judiciário, dando-lhe condições de exercer seu poder jurisdicional com maior desenvoltura e desembaraço, o que foi confirmado pelo Conselho Nacional de Justiça, em manifestação no transcurso da tramitação da Emenda*” (fl. 13 da petição). Ao final, pugnou pela declaração de constitucionalidade da Emenda nº 73/2013.

Em seguida, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

II.1 - Da inconstitucionalidade formal da emenda vergastada por vício de iniciativa

Como se nota, a Emenda Constitucional nº 73/2013, que dispõe sobre a criação de quatro Tribunais Regionais Federais, decorreu de projeto de iniciativa parlamentar, nos termos da autorização constitucional constante do inciso I do artigo 60 da Carta da República, *verbis*:

“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; (...)”

Ocorre que a leitura da norma acima referida deve ser feita conjuntamente com o que prescreve o artigo 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Constituição. Confira-se:

“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;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (...)”

Com efeito, a Carta reservou ao Poder Judiciário a iniciativa de leis que disponham sobre a criação ou extinção de tribunais inferiores e que alterem a organização e a divisão judiciárias.

Em análise à iniciativa privativa no processo legislativo, ensina a doutrina que a finalidade de referida previsão é a de *“subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado”*.

Nesse contexto, extrai-se que as normas constitucionais relativas ao processo legislativo tem implicação direta com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes. A propósito, esse é o firme entendimento desse Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, ‘por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes’. Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente.”

(ADI nº 2420/ES, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/02/2005, Publicação em 08/04/2005; grifou-se).

“Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do ‘aproveitamento’ e ‘acesso’ de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90). 2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos

Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas.” (ADI nº 637/MA, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/08/2004, Publicação em 01/10/2004; grifou-se).

As matérias reservadas à iniciativa legislativa de cada um dos Poderes referem-se a aspectos da autonomia, autogoverno e autoadministração de cada um, razão pela qual a não observância da iniciativa reservada acaba por vulnerar, conseqüentemente, o postulado fundamental da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal).

Assim, a Carta Maior não somente reserva ao Poder Judiciário os temas afetos ao seu regular funcionamento, pois também o faz em relação aos Poderes Executivo e Legislativo. Portanto, cada Poder é independente para deflagrar o processo legislativo nas áreas que lhe são constitucionalmente reservadas.

Sob esse aspecto, aliás, já assentou esse Supremo Tribunal Federal que *“não admite transigências”* em relação à *“defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais”*. Confira-se:

“I. ADIn: medida provisória convertida em lei sem alterações: arguição não prejudicada. Não prejudica a ação direta de inconstitucionalidade material de medida provisória a sua intercorrente conversão em lei sem alterações, dado que a sua aprovação e promulgação integrais apenas lhe tornam definitiva a vigência, com eficácia 'ex tunc' e sem solução de continuidade, preservada a identidade originária do seu conteúdo normativo, objeto da arguição de invalidade. II. Poder Judiciário: vencimentos da magistratura estadual: teto e vinculação. Ser a remuneração dos Ministros do STF, por

imperativo Constitucional, o limite máximo dos vencimentos dos magistrados estaduais, não afeta a jurisprudência da Corte de que, além de contraria a vedação geral de equiparação e vinculação (CF, art. 37, XIII), e ofensiva a autonomia do Estado-membro, a lei que atrela, de qualquer modo, a remuneração de servidores ou agentes políticos locais a do pessoal da União (v.g., sobre a vinculação dos vencimentos da Polícia Militar dos Estados aos do Exército: medidas cautelares nas ADIns 117 (PR), 22.11.89, Rezek; 193 (ES), 1.2.90, Madeira; 196 (AC), 14.2.90, Pertence e, em geral, ADIn 464 (GO), 17.10.91, Borja), ou mesmo - ai, contra o meu voto - a índices federais de mera indexação monetária (v.g., ADIns 303 (RS), 13.6.90, Passarinho; 287 (RO), 21.6.90, Borja; ADIn 437 (SC), 11.03.91, C. Mello). III. Processo legislativo: vencimentos da magistratura estadual: iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. Arguição plausível de inconstitucionalidade formal de medida provisória que - embora com o objetivo aparente de conter a remuneração dos juízes estaduais no teto que lhe impõe o art. 93, V, da Constituição - não só o repete - o que seria inócuo -, mas institui mecanismo que erige o Poder Executivo em instância de fiscalização preventiva da fidelidade da administração do Poder Judiciário aquela restrição constitucional. IV. Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas a fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também as vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso a jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). O que não admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excessos cometidos."

(ADI nº 691 MC/TO, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/04/1992, Publicação em 19/06/1992, grifou-se).

Muito embora se reconheça a importância da adoção de medidas para o aprimoramento da prestação jurisdicional, assim como o interesse público para o qual se volta a emenda em debate, os princípios constitucionais devem ser observados. Na espécie, a matéria disciplinada

na emenda vergastada é reservada constitucionalmente ao Poder Judiciário, *ex vi* do disposto no artigo 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Lei Maior, que atribuem a esse Poder a deflagração do processo legislativo sobre criação e extinção de tribunais inferiores, matéria que se reflete na própria organização e divisão judiciárias.

Verifica-se, nessa vertente, que a criação de tribunais acarreta considerável ônus financeiro, o qual não pode ser imposto ao Poder Judiciário mediante iniciativa exclusiva do Poder Legislativo, sob pena de ofensa direta à sua independência.

É necessário registrar que o custo operacional estimado para os novos tribunais corresponde, na espécie, a uma despesa de aproximadamente R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais) por ano, segundo estudo elaborado pelo IPEA³. Ainda de acordo com o IPEA, tal custo teria representado, no ano de 2011, uma elevação de quase 60% (sessenta por cento) nas despesas orçamentárias globais da segunda instância da Justiça Federal.

A esse respeito, inclusive, já entendeu esse Supremo Tribunal Federal que o aumento de despesa decorrente de emenda parlamentar em

³ “Os resultados desta nota indicam um custo operacional para os novos tribunais, da ordem de 878 milhões de reais por ano (reais em 2011), ou 922 milhões atualizados monetariamente. Este número deve ser interpretado tendo-se em vista o número de desembargadores de cada novo tribunal, e sua produtividade à época (2011). Portanto, dependendo da estrutura que se pretende garantir para os novos tribunais, os custos totais da EC 73 podem exceder substancialmente a estimativa apresentada. O custo estimado teria representado, em 2011, uma elevação de quase 60% nas despesas orçamentárias globais da segunda instância da Justiça Federal.” Nota Técnica elaborada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que acompanha a inicial. *Custo e eficiência dos novos Tribunais Regionais Federais: uma avaliação da Emenda Constitucional 73* (fl. 15).

processo legislativo reservado à iniciativa do Poder Judiciário, afeta a autonomia administrativa e financeira desse último. A propósito:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUÍZES DE PAZ: REMUNERAÇÃO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMAS LEGAIS RESULTANTES DE EMENDA PARLAMENTAR: USURPAÇÃO DE INICIATIVA. PODER JUDICIÁRIO: AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA; AUMENTO DE DESPESA. Normas ínsitas nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1. de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina. Ofensa aos artigos 2.º e 96, inciso II, alínea 'b', assim como ao art. 63, inciso II, combinado com o art. 25 e o art. 169, parágrafo único e seus incisos, da 'Lex Fundamental'. A Constituição Federal preconiza que compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhes forem vinculados (art. 96, inciso II, alínea 'b'). A remuneração dos Juizes de Paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do Estado. A regra constitucional insculpida no art. 98 e seu inciso II, segundo a qual a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão a justiça de paz, remunerada, não prescinde do ditame relativo a competência exclusiva enunciada no mencionado art. 96, inciso II, alínea 'b'. As disposições que atribuem remuneração aos Juizes de Paz, decorrentes de emenda parlamentar ao projeto original, de iniciativa do Tribunal de Justiça estadual, são incompatíveis com as regras dos artigos 2.º e 96, II, alínea 'b', da Constituição Federal, eis que eivadas de vício de inconstitucionalidade formal, além de violarem, pela imposição de aumento da despesa, o princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1º de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina."

(ADI nº 1051/SC, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/08/1995, Publicação em 13/10/1995; grifou-se).

Dessa forma, a fim de que a reserva constitucional de matéria seja rigorosamente observada, não há como se admitir que o Poder Legislativo decida pela conveniência e oportunidade de deflagrar o processo legislativo em torno de assunto reservado ao Poder Judiciário.

Em outras palavras, não se deve permitir que o Poder Constituinte Reformador, mediante projeto de emenda à Constituição, usurpe prerrogativa reservada constitucionalmente a outro Poder da República.

Com efeito, a prerrogativa atribuída ao Poder Judiciário para deflagrar o processo legislativo referente ao tema em exame deve observar, também, a espécie legislativa determinada pela Carta Maior, sob pena de se afastar a iniciativa daquele Poder quanto a projeto de lei visando à alteração da matéria.

Não é outro o entendimento desse Supremo Tribunal Federal.

Confira-se:

“PODER - PRERROGATIVA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA - COMPOSIÇÃO. Vulnera a Constituição Federal norma de Carta estadual que preveja limite de cadeiras no Tribunal de Justiça, afastando a iniciativa deste quanto a projeto de lei visando à alteração.”

(ADI nº 3362/BA, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Relator p/ Acórdão: Min. Marco Aurélio, Julgamento: 30/08/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJe-055; grifou-se).

A criação de tribunais, portanto, constitui tema reservado à iniciativa privativa do Poder Judiciário, cuja competência não pode ser

cerceada pelo Poder Constituinte derivado, razão pela qual referida matéria não pode ser disciplinada por meio de norma de caráter constitucional.

A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal a respeito do tema mais uma vez corrobora a afirmativa acima, conforme se extrai dos seguintes acórdãos abaixo sumariados, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 35 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DESPESA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. Esta Corte firmou entendimento de que são inconstitucionais dispositivos de Cartas estaduais, inclusive Emendas, que fixem vencimentos ou vantagens, concedam subvenção ou auxílio, ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, tendo em vista que é da competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI nº 270, Relator: Ministro Mauricio Corrêa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 31/03/2004, Publicação: DJ 30/04/2004; grifou-se);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 57, §§ 1º A 3º, E ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS DA JUSTIÇA MILITAR. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 125, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. As modificações impostas ao artigo 125 da Constituição do Brasil pela EC 45/04 não prejudicam o pedido. A modificação não foi substancial, configurando simples ampliação do alcance dos preceitos. 2. A Constituição do Brasil --- artigo 125, § 3º --- atribui à lei ordinária a criação da Justiça Militar estadual. A iniciativa, nos termos do que o texto constitucional estabelece, é reservada ao Tribunal de Justiça local. O constituinte goiano, ao criar a Justiça Militar naquela unidade federativa, o fez de forma diversa da prevista na CB/88, seja em razão da iniciativa reservada, seja em razão da espécie normativa adotada. Vício formal. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º a 3º do artigo 57 e do artigo 58 da Constituição do Estado de Goiás.”

(ADI nº 471; Relator: Ministro Eros Grau; Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/04/2008; Publicação em 28/08/2008; grifou-se);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 54, VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. VEDAÇÃO DA FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE IDADE PARA PRESTAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. OFENSA AOS ARTIGOS 37, I E 61, § 1º, II, ‘c’ E ‘f’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II da CF, que determinam a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 26.02.99, ADI 2.115, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, rel. Min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição Estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.06.2002 e ADI 243, red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, DJ 29.11.2002. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI nº 2873, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/09/2007, Publicação em 09/11/2007; grifou-se).

Nessa medida, o diploma impugnado incompatibiliza-se com a Constituição Federal, haja vista que desrespeita a iniciativa privativa do Poder Judiciário para deflagrar o processo legislativo acerca da criação de tribunais inferiores, assim como não observa a espécie legislativa própria.

A violação evidenciada pelo ato normativo em exame atinge um dos aspectos da independência conferida constitucionalmente ao Poder

Judiciário, porquanto ofende o postulado fundamental da separação dos Poderes.

Diante dessas considerações, verifica-se a existência de ofensa aos artigos 2º e 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Constituição Federal, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 73/2013.

II.II – Da inconstitucionalidade formal da emenda vergastada por inobservância do artigo 60, § 2º, da Constituição Federal

A par do vício formal acima exposto, cumpre esclarecer que a tramitação da proposta de emenda em exame, no âmbito do Congresso Nacional, igualmente acarretou vício formal a ser reconhecido por essa Suprema Corte, em face do descumprimento das regras constantes do artigo 60 da Constituição da República.

De feito, o artigo 60, § 2º, da Carta condiciona a edição de emenda constitucional à aprovação, em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, *verbis*:

“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.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se

aprovada se obtiver, em 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.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa."

Entretanto, verifica-se que a redação final da emenda constitucional impugnada⁴ decorreu de alteração realizada pela Câmara dos Deputados, sem que houvesse a necessária discussão e aprovação pelo Senado Federal a seu respeito, nos moldes estabelecidos pelas normas constitucionais acima transcritas.

Sendo assim, a emenda sob investiva padece de vício formal por inobservância ao processo legislativo contemplado pela Carta da República no que tange à edição de emendas constitucionais, devendo ser reconhecida a sua inconstitucionalidade também por esse motivo.

II.III – Da inconstitucionalidade material

⁴http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=437111&filename=Tramitacao-PEC+544/2002

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1066011&filename=REDACAO+FINAL+-+PEC+544/2002

Não obstante a demonstração de vício formal a macular a Emenda nº 73/2013, suficiente ao reconhecimento da inconstitucionalidade do referido diploma normativo, resta necessário analisar, ainda, as alegações de vício material suscitadas pela postulante.

Dentre essas alegações expostas, insere-se a suposta ofensa ao artigo 169, § 1º, incisos I e II, da Lei Maior, sob o fundamento de que “*nem o STF, nem qualquer dos Tribunais Superiores foram consultados quanto à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para custear as despesas decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 73/2013*”, as quais, segundo entende a postulante, seriam da ordem de R\$ 922.000.000,00 (novecentos e vinte e dois milhões de reais) ao ano, apenas no que se refere à despesa de custeio (fl. 14 da inicial).

Com efeito, a existência de prévia dotação orçamentária é condição constitucionalmente imposta para o custeio de despesas com pessoal, como a criação de cargos, empregos e funções, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pela administração direta ou indireta, incluindo-se o Poder Judiciário.

Na espécie, a criação dos novos Tribunais Regionais Federais envolve, inexoravelmente, despesas com pessoal, cujo custeio exige a prévia dotação orçamentária, nos moldes impostos pelo artigo 169, § 1º, incisos I e II, da Lei Maior.

Dessa forma, eventual descumprimento do disposto nas regras constitucionais mencionadas inviabiliza a efetiva implementação dos novos tribunais.

Ultrapassado referido aspecto, passa-se à análise da alegação exposta na inicial no sentido de que *“A criação de quatro TRFs não é a medida menos onerosa para se melhorar o acesso ao Judiciário ou a celeridade processual”* (fl. 22 da inicial), de modo que também restariam violados, na visão da requerente, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

A tais argumentos, soma-se a apontada violação ao princípio da eficiência, pois, segundo entende a associação autora, com base em estudo elaborado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça que acompanha a inicial, *“é a produtividade que deve ser incentivada no âmbito dos Poderes da República, quer através dos meios de informática, quer através de melhores condições de trabalho aos Profissionais do Direito que possam maximizá-la, e não na criação de mais estruturas administrativas e burocráticas, extremamente onerosas para o Erário Público e, conseqüentemente, para todos os cidadãos brasileiros”* (fl. 30 da inicial).

Como se nota, ambas as assertivas dizem respeito ao mérito da decisão de criação dos novos tribunais frente às demais possibilidades existentes para a melhoria da prestação jurisdicional da Justiça Federal.

A questão, assim, concerne diretamente ao autogoverno e a autoadministração do Poder Judiciário, competente para avaliar a melhor medida a ser adotada na espécie. Por essa razão, impõe-se a observância da reserva de iniciativa prevista no artigo 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Carta Maior, inclusive quanto ao processo legislativo das leis ordinárias.

Por fim, deve-se ter presente que a criação de quatro novos tribunais federais constitui medida que acarretará inevitável impacto perante a Advocacia Pública e Privada, a Defensoria Pública e o Ministério Público. Sem dúvida, tais instituições deverão reorganizar-se para atender às novas demandas trazidas com a instalação das novas Cortes.

De fato, o Poder Judiciário não está limitado em sua atuação pelas funções essenciais à Justiça, mas é inafastável que o planejamento conjunto de ações de grande impacto nas instituições nacionais, como é o caso da criação das novas cortes previstas na emenda atacada, constitui medida adequada ao efetivo funcionamento de tais funções.

Por todo o exposto, constata-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 73/2013 por ofensa aos artigos 2º; 60, § 2º, e 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Constituição Federal.

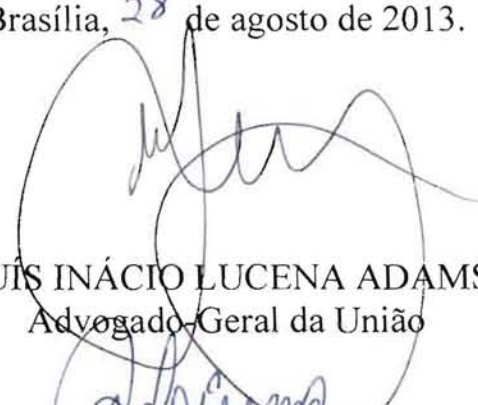
III – CONCLUSÃO


Cumpre destacar que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009 – no que diz respeito à autonomia do Advogado-Geral da União contrapor-se à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido veiculado pelo requerente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 73, de 06 de junho de 2013.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações tidas por oportunas, cuja juntada aos autos ora se requer e tendo em vista a orientação fixada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1616/PE e nº 2101/MS, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, e na Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, 28 de agosto de 2013.


LUIZ INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União


p/ GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso

Altair Roberto de Lima
Secretário-Geral de Contencioso da
Advocacia-Geral da União
Substituto


ANA CAROLINA DE ALMEIDA TANNURI LAFERTÉ
Advogada da União