



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 1.925/AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.017/DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**

Autora: Associação Nacional dos Procuradores Federais

Interessado: Congresso Nacional

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional 73/2013. Criação dos Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.

Preliminares. Legitimidade ativa. Possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de norma de efeitos concretos. Precedentes. Petição inicial apta.

Mérito. 1. Inocorrência de ofensa ao art. 65, parágrafo único, da CR. O retorno da proposição emendada à casa iniciadora apenas se faz necessário quando as emendas apresentadas na casa revisora promoverem modificação substancial de conteúdo. Precedentes.

2. Alegações de afronta à iniciativa legislativa do Poder Judiciário, à sua autonomia administrativa e orçamentária e ao princípio da separação dos Poderes. Não verificação.

3. Inexistência de reserva de iniciativa ao Poder Judiciário para provocação do poder constituinte derivado reformador. Possibilidade de emenda constitucional de origem parlamentar dispor sobre criação de órgãos na estrutura do Poder Judiciário. Precedente.

4. Alegação de afronta ao art. 169, § 1º, I e II, da CR. Restrições que não se aplicam ao poder de reforma constitucional. Ausência de dotação orçamentária para despesas com pessoal não dá ensejo à declaração de inconstitucionalidade da norma, somente lhe impede a aplicação no respectivo exercício financeiro. Precedentes.

5. Inexistência de ofensa aos princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

Parecer pela não confirmação da liminar concedida monocraticamente e, em definitivo, pela improcedência do pedido.

I. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Emenda Constitucional 73, de 6 de junho de 2013, que “cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões”.

A redação da norma é a seguinte:

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 6 (seis) meses, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.

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

A requerente alega possuir legitimidade para propositura da ação, por ser entidade de classe de âmbito nacional que representa a categoria profissional dos procuradores federais e demais integrantes da advocacia pública federal, incluindo aposentados e pensionistas.

No mérito, sustenta violação aos arts. 2º; 5º, LIV e LV; 37, *caput*; 60, § 4º, III; 96, II, *c e d*; 127; 131; 132; 133; 134 e 169, § 1º, I e II, todos da Constituição da República.

Invoca inconstitucionalidade formal da EC 73/2013, por usurpar iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores para propor projetos de lei que disponham sobre criação ou extinção de tribunais inferiores ou alteração da organização e da divisão judiciárias. Afirma que a criação de tribunais regionais federais por emenda constitucional de iniciativa parlamentar viola a autonomia administrativa e orçamentária do Poder Judiciário e o art. 169 da CR, pois acarreta significativo impacto financeiro e econômico sem prévia dotação orçamentária.

Aponta violação ao princípio da separação dos poderes, com o argumento de que o Legislativo teria alterado indevidamente a organização do Judiciário. Assevera que a descentralização da Justiça Federal de segundo grau, nos moldes previstos pela EC 73/2013, ofende os princípios da eficiência, da proporcionalidade e da razoabilidade, por se tratar de medida extremamente gravosa, do ponto de vista financeiro e operacional. Entende que a melhoria do acesso ao Judiciário e da celeridade processual seriam alcan-

çadas com mais eficiência mediante ampliação e aperfeiçoamento da estrutura dos TRFs existentes e mediante aumento do quadro de magistrados e incremento dos investimentos no processo judicial eletrônico, com digitalização dos processos físicos.

Sustenta que a emenda constitucional inviabiliza o desempenho de funções essenciais à Justiça, pois não estabelece prazo hábil para reorganização e inclusão de recursos orçamentários a fim de assegurar a atuação da Advocacia Pública, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal deferiu a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da EC 73/2013 (peça 18 do processo eletrônico).

O advogado MÁRIO DAVID PRADO SÁ peticionou em nome próprio e requereu redistribuição do processo para o Ministro CELSO DE MELLO, relator da ADI 3.165, porquanto ambos teriam o mesmo objeto (peça 24).

Foram admitidos no feito, por meio das decisões nas peças 57 e 71, na condição de *amici curiæ*, (i) o CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (CFOAB) – peça 27; (ii) a ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB) – peça 32; (iii) o ESTADO DO PARANÁ – peça 38; (iv) a ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS (AJUFE) – peça 40; (v) o ESTADO DE MINAS GERAIS – peça 60; e (vi) a ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DOS JUÍZES FEDERAIS (APAJUFE) – peça 63.

Os intervenientes invocaram preliminares de não conhecimento da ação devido (i) à ilegitimidade ativa da ANPAF, por não

possuir composição homogênea, por não comprovar atuação nacional e por não haver pertinência temática entre seus objetivos institucionais e o objeto da causa; (ii) à natureza de ato de efeitos concretos da emenda questionada, que careceria de normatividade e generalidade necessárias para o controle concentrado de constitucionalidade; (iii) à inépcia da petição inicial, por ausência de fundamentação específica para todos os dispositivos da EC 73/2013; (iv) possibilidade de conhecimento da ação apenas quanto à possível violação de cláusulas pétreas. No mérito, pugnaram pela cassação da medida cautelar e, em definitivo, pela improcedência do pedido.

O SENADO FEDERAL prestou informações, nas quais suscita ilegitimidade ativa da ANPAE, por ausência de pertinência temática, e manifesta-se pela constitucionalidade da emenda (peça 51).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (despacho na peça 56).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifestou-se pela procedência do pedido (peça 70), por entender configurada afronta (i) à reserva de iniciativa legislativa do Poder Judiciário; (ii) à autonomia administrativa e financeira desse poder; (iii) ao princípio da separação dos poderes; e (iv) aos preceitos constitucionais que exigem prévia dotação orçamentária para custeio de despesas com pessoal.

Apontou, ainda, vício formal por inobservância das regras constitucionais de processo legislativo, pois a proposição originadora da EC 73/2013, após modificação decorrente da aprovação

de emenda parlamentar na Câmara dos Deputados, não retornou à casa iniciadora, o Senado, para apreciação e votação do texto modificado.

Diante dessa intervenção, a AJUFE peticionou apontando a impropriedade da manifestação da AGU pela inconstitucionalidade da norma impugnada, pois isso não seria compatível com a função constitucional daquele órgão na ação direta de inconstitucionalidade (peça 73).

É o relatório.

II. LEGITIMIDADE ATIVA DA ANPAF

Deve-se compreender com certa largueza o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender duplo objetivo: o de maior democratização (conquanto não irrestrita, por impossível e indesejável) no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e o de papel mais destacado das organizações da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional.

A ampliação do rol de legitimados no controle concentrado de constitucionalidade é resposta à crítica de que esse modelo, ao contrário do *judicial review*, traz “consigo um déficit de legitimidade, ao legalizar quase que exclusivamente órgãos estatais para a propositura de ações tais como a ADI, a ADPF e a ADC (art. 103, *caput* e § 4º, da CF), excluindo a sociedade da

discussão de questões centrais, num choque completo com as bases do Estado Democrático de Direito”.¹

Em relação às entidades de classe, o requisito da representatividade nacional é o único estabelecido pela Constituição (art. 103, IX) e pela Lei 9.868/99 (art. 2º, IX).² Segundo se constata das atas de posse da diretoria e da assembleia geral ordinária da associação (docs. 3, anexo à petição inicial, e 55, anexo à petição 36.446/2013), ela cumpre a exigência, pois conta com associados em mais de nove Estados da Federação.³

Ao requisito do caráter nacional da entidade, a jurisprudência agregou um segundo: o da pertinência temática. GILMAR FERREIRA MENDES, em obra doutrinária, reputa-o inconstitucional, não só por ser estranho à natureza objetiva do processo de fiscalização abstrata das normas, mas também porque cria “injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação, diferenciação esta que não encontra respaldo na Constituição”.⁴

1 CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 321.

2 “Art. 2º. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: [...] IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

3 A exigência de que, para comprovação do caráter nacional, a entidade tenha membros em pelo menos nove Estados da Federação resulta de aplicação analógica, feita pelo Supremo Tribunal Federal, da norma do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (STF Plenário. ADI 386/ES. Relator: Ministro Sydney Sanches. 4 abr. 1991. *Diário da Justiça*, seção I, 28 jun. 1991, p. 8.904; STF Plenário. ADI 108/DF Rel.: Min. Celso de Mello. 13 abr. 1992, unânime. DJ I, 5 jun. 1992, p. 8.427).

4 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*: comentários à Lei n. 9.882, de 3-12-1999. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 170.

Mais restritivo ainda é o entendimento de não ter legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade a entidade constituída por mera fração de determinada categoria funcional.⁵ É que, nessa hipótese, a legitimidade da entidade de classe fica a depender de interesse específico e exclusivo seu, situação de todo estranha ao processo de controle concentrado. GILMAR MENDES observa a esse propósito:

Assinale-se que a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional não deve condicionar o exercício do direito de propositura da ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Consideração semelhante já seria defeituosa porque, em relação à proteção jurídica dessas organizações e à defesa dos interesses de seus membros, a Constituição assegura o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, *b*), o qual pode ser utilizado pelos sindicatos ou organizações de classe, ou, ainda, associações devidamente constituídas há pelo menos um ano.⁶

Levado ao limite o requisito restritíssimo da ausência de legitimidade quando ausente interesse direto, específico e exclusivo, chegar-se-ia à absurda situação de não haver entidade de classe ou organização social legitimada para, por exemplo, impugnar a constitucionalidade de determinado tributo. Em casos como esse, o interesse é de toda a coletividade, mas, contraditoriamente,

5 STF Plenário. ADI 2.353/SE. Rel.: Min. Moreira Alves. 6 jun. 2001. *DJ*, seção 1, 30 abr. 2004, p. 28; STF Plenário. ADI 1.875-AgR/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. 20 jun. 2001, un. *DJe* 12 dez. 2008.

6 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Obra citada, p. 170.

inviabilizaria a atuação da entidade no controle de constitucionalidade.

Mesmo admitido o requisito da pertinência temática, este se mostra presente. O estatuto social da associação requerente (documento 54, anexo à petição 36.446/2013), no art. 4º, *b* e *d*, estabelece como finalidade sua “representar e defender os interesses e direitos profissionais de seus associados, judicial e extrajudicialmente” e “lutar pela melhoria das condições de trabalho e sociais dos seus membros”, quais sejam, os integrantes das carreiras de procurador federal (art. 1º, parágrafo único). Tendo em vista que a criação de TRFs acarreta a mudança da lotação desses agentes públicos e alteração da própria estrutura física de seus órgãos, o ato normativo objeto desta ação, no entender da autora – e desta Procuradoria-Geral da República – afeta diretamente interesses comuns dos associados da ANPAF.

Quanto à alegação de se tratar de entidade de composição heterogênea, embora a requerente tenha entre seus associados procuradores que atuam em órgãos distintos – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA), BANCO CENTRAL DO BRASIL e outros – deve-se reconhecer a existência de homogeneidade nas atividades que desempenham, voltadas à representação judicial e extrajudicial de entidades da administração pública federal. Dessa maneira, a legitimidade da requerente, sob esse aspecto, decorre do nexo de afinidade entre seus associados.

Portanto, cabe reconhecer a legitimidade ativa da ANPAF.

III. CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS DE EFEITOS CONCRETOS

A AJUFE argumenta que as disposições da EC 73/2013 gerariam apenas efeitos concretos, destituídos de caráter geral e abstrato, porque se restringiriam a destinatários determinados, a ponto de não ser admissível sua impugnação em ação direta de inconstitucionalidade.

Não obstante, a jurisprudência recente dessa Corte passou a admitir controle concentrado de constitucionalidade de atos editados sob forma de lei, ainda que em sentido estritamente formal. Atualmente, os requisitos de abstração e generalidade são exigidos tão somente para controle de atos normativos infralegais:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. [...] ⁷

[...] II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de

⁷ STF Plenário. ADI 4049-MC/DF Rel. Min. Carlos Britto. *DJ eletrônico* 84, 8 maio 2009.

fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.⁸

Portanto, não se verifica o alegado óbice ao conhecimento da ação.

IV. PETIÇÃO INICIAL APTA

A AJUFE afirma, ainda, que a autora “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” (fl. 8 de sua manifestação).

A tese é absolutamente improcedente. O pedido é de declaração de inconstitucionalidade integral da EC 73/2013, cujo objeto se atém à criação dos Tribunais Regionais Federais da 6^a, 7^a, 8^a e 9^a Regiões (art. 1º) e à fixação de prazo para sua instalação (art. 2º).

Há na petição inicial impugnações fundamentadas de todas as disposições da emenda, além de crítica de vício formal que, se verificado, ensejaria a inconstitucionalidade integral da norma.

Logo, encontram-se atendidos os requisitos do art. 3º da Lei 9.868/99. A preliminar deve ser rejeitada.

8 STF Plenário. ADI 4.048-MC/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. *DJe* 157, 22 ago. 2008.

V. OBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

De início, a Advocacia-Geral da União sustenta violação ao art. 60, § 2º, da Constituição, sob o argumento de que a proposição originadora da EC 73/2013, após sofrer alterações por emendas parlamentares na Câmara dos Deputados, não retornou ao Senado Federal, casa na qual se iniciara a tramitação.

No julgamento da ADC 3,⁹ o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de não haver necessidade de retorno à casa iniciadora, quando a modificação do texto de proposição por uma casa legislativa não importar em mudança substancial de sentido.

Destaca-se trecho do voto do relator daquele feito, Ministro NELSON JOBIM:

O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.

Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.

Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.

Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.

Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.

O comando jurídico – a proposição – tem que ter sofrido alteração.

A EC 73/2013 originou-se da proposta de emenda à Constituição 29/2001, de autoria de membros do Senado Federal, a qual

⁹ STF. Plenário. Ação declaratória de constitucionalidade 3. Rel. Min. Nelson Jobim. *DJ*, 9 maio 2003.

foi aprovada naquela casa, em segundo turno, em 22 de maio de 2002, com o seguinte teor:¹⁰

Art. 1º. O art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT é acrescido dos seguintes §§ 11 e 12:

“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.

§ 12. Os Tribunais, a que se refere o § 11, deverão ser instalados no prazo de 6 (seis) meses, a contar da promulgação desta emenda constitucional, observado, quanto à sua composição, o estabelecido nos incisos I e II do art. 107 da Constituição Federal.

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Na Câmara dos Deputados, a proposta recebeu o número 544/2002, e foi aprovada com emendas parlamentares que transpuseram o conteúdo do § 12 do art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que fixava prazo para instalação das novas cortes, para o art. 2º da emenda. Também suprimiram as expressões “observado, quanto à sua composição, o estabelecido nos incisos I e II do art. 107 da Constituição Federal”.

¹⁰ Texto disponível no portal do Senado Federal: < <http://zip.net/bbmRwp> > ou < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48035 >, acesso em 21 mar. 2014.

As justificativas para as alterações foram expostas pelo Deputado Federal EDUARDO SCIARRA, no parecer apresentado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados:

Quanto à técnica legislativa da Proposta em análise, concordamos com as ponderações do Relator da matéria na CCJR, Deputado IBRAHIM ABI-ACKEL. A matéria constante do § 12, acrescentado ao art. 27 do ADCT, não deve ser inserida no texto permanente da Constituição, mas constar tão-somente da emenda constitucional, uma vez que estabelece prazo a ser contado a partir da promulgação da emenda.

Faz-se necessário, ainda, retirar do texto da Proposta a menção à forma de composição dos novos Tribunais, eis que, conforme já mencionado neste parecer, a matéria será disciplinada pelo art. 107 da Constituição Federal, complementado por lei de iniciativa do Superior Tribunal de Justiça, independentemente de qualquer comando expresse da emenda constitucional.

As emendas parlamentares aprovadas na Câmara dos Deputados não promoveram alteração substancial no conteúdo da proposta original nem produziram modificação no sentido da proposição jurídica, mas constituíram meros aprimoramentos de redação.

Com efeito, mantiveram-se intactas as disposições relativas aos novos tribunais, à sua sede, jurisdição e prazo para instalação. Por conseguinte, não houve necessidade de nova apreciação da proposição pela casa iniciadora, nos termos da jurisprudência dessa Corte.

Portanto, não se verifica ofensa ao art. 60, § 2º, da CR.

VI. INICIATIVA E AUTONOMIA DO JUDICIÁRIO
E SEPARAÇÃO DOS PODERES

Cabe afastar, igualmente, as alegações de afronta à iniciativa legislativa do Judiciário, à sua autonomia administrativa e orçamentária e ao princípio da separação dos poderes.

As teses baseiam-se na suposta usurpação da prerrogativa conferida ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores e aos tribunais de justiça pelo art. 96, II, *c* e *d*, da Constituição do Brasil, relativa à propositura de leis que disponham sobre criação ou extinção de tribunais inferiores e alteração da organização e da divisão judiciárias.

Para a requerente, “embora a Constituição Federal tenha assegurado às Casas Legislativas a iniciativa para propor emenda constitucional, tal prerrogativa, no caso de criação ou extinção de tribunal regional, restou expressamente condicionada à proposição emanada dessa Suprema Corte ou dos Tribunais Superiores” (fl. 8 da petição inicial).

Esse entendimento não merece prosperar. As garantias de autonomia orgânico-administrativa e financeira asseguradas pela lei fundamental brasileira ao Judiciário não lhe conferem iniciativa para submeter ao poder constituinte derivado propostas de emenda à Constituição.

Os legitimados a provocar o poder de reforma constitucional encontram-se previstos, em rol taxativo, no art. 60, I a III, da CR,

dispositivo que não inclui órgãos judiciários, sejam eles federais ou estaduais. Por conseguinte, o Judiciário não tem iniciativa legislativa para propor emenda constitucional:

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.

[...]

Dessa forma, deve-se concluir que a reserva de iniciativa legislativa prevista no inciso II do art. 96 da CR abrange, tão somente, a propositura de leis (ordinárias ou complementares) sobre as matérias ali especificadas.

Tais disposições não podem ser vistas como impeditivas à criação de tribunais por meio de emendas constitucionais de origem parlamentar. A Constituição Federal, quando tratou das limitações materiais à reforma constitucional, não relacionou as matérias previstas nas alíneas do inciso II do art. 96. De fato, o poder constituinte derivado encontra limites materiais sobretudo nas denominadas cláusulas pétreas, expressas ou implícitas, da Constituição da República.

As primeiras estão relacionadas no § 4º do art. 60 da CR, que veda a deliberação de propostas tendentes a abolir (i) a forma federativa de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico;

(iii) a separação dos Poderes; e (iv) os direitos e garantias individuais.

Já as limitações materiais implícitas à reforma constitucional, para a doutrina, consistem na impossibilidade de alteração (i) dos princípios fundamentais da Constituição; (ii) dos preceitos que veiculam as cláusulas pétreas expressas; (iii) da titularidade do poder constituinte revisor; e (iv) do procedimento estabelecido para a reforma constitucional.¹¹

Os precedentes específicos colacionados pela requerente a fls. 9-10 da petição inicial não se aplicam ao caso, porquanto tratam do reconhecimento da usurpação de reserva de iniciativa estabelecida pela Constituição em emendas constitucionais estaduais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia. Inconstitucionalidade. À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. Precedentes. Pedido julgado procedente.¹²

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE

11 Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 150.

12 STF Plenário. ADI 2.966/RO. Rel.: Min. Joaquim Barbosa. *DJ* 6 maio 2005.

FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I – À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, *f*, da Constituição.

II – O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional.

III – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007.¹³

As restrições ao poder constituinte decorrente estadual, por certo, são mais amplas do que aquelas a que se submete o poder de reforma da Constituição da República. Em âmbito estadual, a reforma constitucional tem como matriz não só as cláusulas pétreas como também as normas centrais da Constituição Federal e deve observar os princípios constitucionais sensíveis, estabelecidos e federais extensíveis (CF, art. 25, *caput*). Deve, ainda, respeitar as normas básicas que regem o processo legislativo federal, entre as quais se incluem as que estabelecem reservas de iniciativa.

Nesse sentido, GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO asseveram:

[...] Sendo a regra de reserva de iniciativa de lei aspecto relevante do desenho da tripartição dos poderes, os Estados-membro não podem dela apartar-se.

13 STF Plenário. ADI 3.930/RO. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski. *DJe* 200, 23 out. 2009.

As matérias, portanto, que a Constituição Federal reserva à iniciativa do Chefe do Executivo não podem ser reguladas, no Estado, sem tal iniciativa.

Além disso, assuntos que a Constituição Federal submete a essa reserva de iniciativa do Presidente da República, e que não são objeto de regulação direta pela Constituição Federal, não podem ser inseridos na Constituição estadual, já que não há reserva de iniciativa para proposta de emenda à Constituição. Nem mesmo se a norma da Constituição estadual, nessas circunstâncias, houver decorrido de proposta do governador será ela válida. Isso porque, ao se revestir de forma legislativa que demanda *quorum* superior ao da lei comum, o governador estará, de igual sorte, obstaculizado para, em outro momento, propor a sua modificação por lei ordinária, com menor exigência de *quorum*. Estaria ocorrendo aí, nas palavras do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, “fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo”.¹⁴

Tais reservas de iniciativa, porém, não constituem limites materiais à reforma da Constituição da República.

Como exposto, o poder constituinte revisor, na órbita federal, embora também limitado juridicamente, possui margem de atuação maior do que o poder constituinte decorrente estadual e encontra limites materiais restritos basicamente às cláusulas pétreas da Lei Fundamental.

É certo que a prerrogativa assegurada ao Poder Judiciário pelo art. 96, II, c, da Constituição decorre logicamente do princípio da separação de poderes, o qual foi instituído como cláusula pétrea pela ordem constitucional federal.

14 MENDES. Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 842.

Não obstante, como limite material ao poder constituinte reformador, esse princípio apenas proíbe propostas de emendas constitucionais tendentes à sua abolição, conforme disposição expressa do art. 60, § 4º, III, da Constituição. O fato de emenda constitucional promover alterações periféricas na estrutura de órgãos do Judiciário não configura afronta ao postulado. Seria necessário que a alteração proposta lhe afetasse o núcleo intangível, o cerne do princípio, aquele conteúdo relativo à independência orgânica entre os poderes, mediante estabelecimento de relação de subordinação ou de dependência que afetasse o exercício das funções precípua do Judiciário, ou as transferisse a outro poder.

Nesse ponto assiste plena razão à manifestação do CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (peça 27), quando invoca o julgamento dessa Corte na ADI 2.024. Nela, consoante o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE ponderou, ao cuidar do princípio federativo, “as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nela se protege.”¹⁵

Não se verificou afronta ao cerne do princípio na EC 73/2013. Ela, ao contrário, busca fortalecer a estrutura do Judiciário, ao introduzir alteração pontual no texto constitucional com o

15 STF. Plenário. ADI 2.024. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. 3/5/2007. *DJe* 42, publ. 22 jun. 2007; *RDDT* n. 143, 2007, p. 230-1.

fim de melhor instrumentá-lo. Visou, com isso, assegurar celeridade processual e ampliar o acesso dos cidadãos ao Judiciário.

Se o caminho escolhido pela emenda não foi o mais apropriado ao fim que divisou, de acordo com certa visão, se os tribunais criados não eram os mais necessários ou se foram mal posicionados pelo constituinte, trata-se de opções políticas que o Legislativo adotou, as quais podem ser legitimamente criticáveis no espaço democrático, mas não ostentam densidade nem gravidade a ponto de configurar ofensa à Constituição.

O Supremo Tribunal já entendeu não afrontar o princípio da separação dos poderes a supressão de órgão na estrutura do Judiciário via emenda constitucional, no julgamento da ADI 3.367/DF,¹⁶ quando afirmou expressamente a constitucionalidade da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004. Esta, além de instituir o Conselho Nacional da Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público (o que somente poderia mesmo se fazer por emenda à Constituição), extinguiu os tribunais de alçada. Veja-se trecho da ementa do julgado:

[...] 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 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 pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante

16 STF. Plenário. ADI 3.367/DF. Rel. Min. Cezar Peluzo. 13/4/2005, un. e maioria. *DJ* 17 mar. 2006, p. 4, republ. *DJ* 22 set. 2006, p. 29.

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. [...]

O relator desse processo, Min. CEZAR PELUZO, observou com propriedade:

[...] o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das *funções típicas*, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma, com as regras primárias, verdadeiro sistema de *integração e cooperação*, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade.

Esse quadro normativo constitui expressão natural do princípio na arquitetura política dos freios e contrapesos. À Constituição repugna-lhe toda exegese que reduza a independência dos Poderes a termos absolutos, os quais, aliás de todo estranhos aos teóricos de sua fórmula, seriam contraditórios com a ideia que a concebeu como instrumento político-liberal.

[...] a incorporação privilegiada do princípio da separação na ordem constitucional não significa de modo algum que a distribuição primária das funções típicas e a independência formal dos Poderes excluam regras doutro teor, que, suposto excepcionais na aparência, tendem, no fundo, a reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja tripartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania. Tal arrumação normativa está longe de fraturar ou empobrecer o núcleo político e jurídico do sistema, que só estará mortalmente ferido lá onde se caracterizar, à luz de sua inspiração primordial, usurpação de fun-

ções típicas ou aniquilamento prático da autonomia de cada Poder.

As emendas constitucionais têm por função precípua incorporar-se à ordem constitucional em vigor. Se a constituição originária pode instituir órgãos do Poder Judiciário (e é próprio que o faça, ao organizar o Estado), nada impede que emenda constitucional igualmente assim disponha, a fim de promover ajustes na organização dos poderes, impostos pelo câmbio social. Não há vedação lógica, jurídica ou política a que isso ocorra, desde que, como dito, não se trate de aniquilar, por supressão, as funções constitucionais de outro poder, ou de concentrá-las em um deles, de forma tendencialmente absolutista.¹⁷

Desse modo, não se verificam os alegados óbices à criação dos tribunais regionais federais por meio de emenda constitucional.

VII. GASTOS COM PESSOAL E **AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Deve-se igualmente afastar a tese de ofensa ao art. 169, § 1º, I e II, da CR.¹⁸ As restrições orçamentárias previstas nesse disposi-

17 Nesse sentido: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991. p. 704.

18 “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

tivo voltam-se aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. Vinculam a atuação do administrador público e a produção de normas infraconstitucionais, não o exercício do poder constituinte reformador.

Ainda que a criação das novas cortes houvesse sido feita mediante lei ordinária, a falta de dotação orçamentária para as despesas decorrentes da norma não daria ensejo a declaração de inconstitucionalidade, somente impediria sua aplicação no respectivo exercício financeiro.

Com efeito, a falta de previsão orçamentária implica apenas ineficácia, no campo prático, da norma impugnada. Vale dizer, apesar de as despesas terem sido determinadas, elas só serão executadas quando existir verba para as suportar. A jurisprudência do STF é nesse sentido:

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.

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]”.

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.¹⁹

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.

19 STF Plenário. ADI 1585/DF Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. *DJ* 3 abr. 1998. Sem destaque no original.

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.²⁰

Por outro lado, consoante estudos técnicos elaborados pelo Conselho da Justiça Federal,²¹ a criação dos tribunais está em conformidade, do ponto de vista orçamentário e financeiro, com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), uma vez que a margem de expansão prevista no anexo III, item 2, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 comporta as despesas com o impacto anual.

No fundo, ao articular ausência de prévia dotação orçamentária, o que a autora deseja, ao fazer análise do custo de julgamento de cada processo em face de outras possibilidades para aperfeiçoar a eficiência da Justiça Federal, é, na verdade, a título de observância dos princípios da economicidade, da proporcionalidade, da proibição de excesso e do devido processo legal substantivo, transferir para o controle judicial de constitucionalidade escrutínio das opções políticas do Poder Legislativo. Isso, contudo, claramente escapa ao âmbito de cognoscibilidade da *judicial review*.

20 STF Plenário. ADI 3.599/DF. Rel.: Min. Gilmar Mendes. DJ 14 set. 2007. Sem destaque no original.

21 Os estudos encontram-se anexos à manifestação da AJUFE e serviram de base para a elaboração, pelo CJF, da minuta de anteprojeto de lei que disporá sobre a estruturação dos novos TRFs.

VIII. EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

A requerente aponta ofensa aos princípios da eficiência, da proporcionalidade e da razoabilidade na criação dos Tribunais Regionais Federais, por considerá-la medida irrazoavelmente onerosa do ponto de vista financeiro e operacional.

O entendimento não deve prevalecer. A descentralização da Justiça Federal de segunda instância constitui medida administrativa que se destina a concretizar o princípio constitucional da eficiência, pois tem por escopo melhorar o atendimento prestado à população e facilitar o acesso do jurisdicionado.

A criação é adequada para descongestionar a sobrecarga de processos pendentes de julgamento no segundo grau da Justiça Federal e necessária para acompanhar o incremento do número de juízes federais no grau inicial, que vem ocorrendo nos últimos anos.

A esse respeito, destacou o Deputado Federal EDUARDO SCIARRA, relator da PEC 544/2002 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados:²²

Resta evidente, portanto, que a proposta de criação de novos Tribunais Regionais Federais, com sede nos Estados do Paraná, Minas Gerais, Bahia e Amazonas, conforme originalmente concebida, pretende diminuir o acúmulo de processos e ampliar o acesso à justiça, inclusive de litigantes que deixam de interpor recursos pelo alto custo de deslocamento

²² Disponível em < <http://zip.net/bkmQHJ> > ou < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=54307> >, acesso em: 20 mar. 2014.

entre a Seção Judiciária de origem do processo e a sede atual do Tribunal Regional Federal competente para julgar seu recurso, que pode chegar a milhares de quilômetros no caso do Tribunal Regional da Primeira Região, com sede em Brasília e, hoje, jurisdição sobre treze Estados, além do Distrito Federal, entre os quais a Bahia, Minas Gerais e Amazonas. Pretende-se evitar que continuem a existir os recorrentes abandonados à própria sorte pelo Estado, quando o próprio Estado estabelece, como princípio constitucional, o direito de recurso para a ampla defesa de direitos (art. 5º, inciso LV).

O CJF demonstrou adequação e necessidade da medida, na exposição de motivos do anteprojeto de lei de sua autoria, que disporá sobre a estruturação dos novos TRFs (*vide* documentos anexos à manifestação da AJUFE, peças 43 e 48-49):

Uma Justiça Federal eficiente e acessível é de fundamental importância para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o desenvolvimento nacional seja orientado para a erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais para toda a população.

[...] Com competência para tratar de questões como proteção aos aposentados e pensionistas, aos contribuintes e aos trabalhadores titulares de contas do FGTS; controle dos atos dos entes federais; proteção aos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação; defesa do meio ambiente; julgamento de questões criminais ligadas à corrupção, à lavagem de capitais, ao crime organizado, ao trabalho escravo e ao tráfico de entorpecentes e de pessoas, é inegável que ela ocupa importante posição na República brasileira.

Ocorre que o exponencial aumento das demandas ajuizadas na primeira instância da Justiça Federal levou o legislador a aumentar consideravelmente o quadro de juízes de primeira instância, que, entre 1987 e 2013, aumentou 668%, saltando de 277 para 2.129, ao passo que o número de juízes de segundo grau somente aumentou 89%, passando de 74 para os atuais 139. Esse desequilíbrio no crescimento da Justiça Fe-

deral, que se concentrou muito mais na primeira instância, está na base da situação que ora vivenciam os tribunais regionais federais. Eles apresentam a maior carga de trabalho por magistrado de segundo grau da Justiça brasileira, conforme dados da versão 2012 do estudo “Justiça em números”, do CNJ, o que 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.

[...]

Vale notar, ainda, que o funcionamento adequado da Justiça Federal depende necessariamente da existência de uma equânime distribuição geográfica dos órgãos judiciários pelo território nacional, para fins de cumprimento homogêneo de sua competência constitucional sobre toda a área física correspondente à competência territorial da União. Isso é especialmente verdadeiro quando se tem em mente que os tribunais regionais federais têm a competência constitucional de organizar os juízos que lhes são vinculados, função que, para ser desempenhada com eficiência, requer maior proximidade entre a administração e o local em que é prestada a jurisdição.

No TRF da 1ª Região, por exemplo, o quadro de acúmulo processual na segunda instância já fora reconhecido pelo CNJ, em sua 98ª sessão ordinária, quando apreciou recurso administrativo em procedimento que tratava da convocação de juízes federais para prestar auxílio a juízes daquela corte.²³ A situação foi bem retratada no voto proferido pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Min. GILSON DIPP:

[...] Ora, o denominado caráter excepcional é *sempre* exceção, isto é, fora da regra, fora da normalidade, transitório ou

23 CNJ. Recurso Administrativo no Acompanhamento de Cumprimento de Decisão 0200511-29.2009.2.00.0000. Rel.: Conselheiro Gilson Dipp. *DJe* 28, 11 fev. 2010.

ocasional. E, com certeza, não é situação que perdure por vários anos generalizadamente, pois daí deixa de ser excepcional e a solução assim autorizada pela lei não poderá ser adotada pela óbvia falta de fundamento e nexo legal, já que não se trata mais de excepcionalidade, senão de situação crônica e continuada.

Os dados oferecidos pelo Senhor Presidente, embora de fato mostrem acúmulo no TRF/1^a (aliás, ironicamente mesmo com a efetiva ajuda dos juízes federais convocados) em verdade apresentam situação de *contínuo* excesso de feitos para julgamento ao longo de todos os anos reportados. Ou seja, assim como o invocado acúmulo as convocações deixaram de ser *excepcionais* e passaram a ser em grande número e generalizadamente com algumas delas estendendo-se por meses e até por anos. [...]

Os ganhos para a prestação de serviço jurisdicional mais célere e com maior aproximação entre os tribunais federais de revisão e a população foram ressaltados nos debates parlamentares acerca da PEC. Ali, no Congresso Nacional, estava o foro apropriado e constitucionalmente competente para juízo de conveniência política, econômica e sociológica da criação dos TRFs, e lá a discussão se realizou de modo amplo. Ela não deve ter lugar no controle judicial de constitucionalidade, sob pena de transferir para o Judiciário, em patamar ilegítimo, função legislativa.

Com efeito, haveria alternativas à criação de TRFs para aumentar a celeridade da Justiça Federal, como o mencionado reforço do sistema dos juizados especiais, o investimento no processo judicial eletrônico, o aumento do quadro de juízes, o uso de técnicas como a videoconferência e a instituição de câmaras regionais. Isso, porém, não impede o Legislativo de optar por medidas que, a seu ver, sejam mais apropriadas à satisfação do interesse público,

desde que não sejam flagrantemente, evidentemente divorciadas desse interesse – caso em que o Judiciário poderia exercer controle. Todas essas medidas são relevantes e úteis para os fins indicados na petição inicial, mas não excluem a legitimidade da criação de órgãos judiciários para o mesmo desiderato, uma vez que a medida se encaixa adequadamente na margem de discricionariedade da atividade legislativa.

Estudos como o do INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA – peça 7) e do CNJ (relatório *Justiça em Números*²⁴ – peças 8-9), acerca dos impactos da EC 73 sob o ponto de vista da eficiência e da realidade da Justiça Federal, são da maior importância e seria de todo desejável que merecessem maior atenção do Congresso Nacional. Daí não resulta, porém, que a emenda seja inconstitucional por não assimilar integralmente tais dados técnicos, os quais têm ínsitas visões acerca da maneira mais adequada de atendimento ao interesse público. Novamente, há espaço de discricionariedade na produção legislativa cujo exercício, no caso, não descamba para a inconstitucionalidade.

Dessa maneira, ainda que se pudesse cogitar de outros meios para reduzir as taxas de congestionamento da Justiça Federal, ainda que se possam criticar opções de localização dos novos tribunais, não é caso de afirmar que houve constitucionalidade nem que a

24 A última versão do levantamento *Justiça em Números* encontra-se no portal do CNJ: < <http://zip.net/bwmSBm> > ou < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros> >; acesso em: 24 mar. 2014.

emenda constitucional haja instituído estruturas desnecessárias ao serviço público.

IX. AFRONTA ÀS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Por fim, não procede o argumento de afronta aos arts. 127, 131, 132, 133 e 134 da Constituição da República.

Conforme ressaltou a APAJUFÉ, em suas razões (peça 63), a emenda não alterou dispositivo constitucional algum concernente ao exercício das funções essenciais à Justiça, à organização ou à estrutura de seus órgãos (fls. 18-19 da manifestação).

Apesar de a criação de tribunais refletir na lotação de servidores e membros do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública, não demanda reestruturação de tais órgãos, mas apenas ajustes administrativos que são inerentes às funções essenciais à Justiça. Em primeiro lugar, porque a medida não acarreta, por si, aumento do número de processos judiciais em trâmite no segundo grau da Justiça Federal, mas unicamente redistribuição às novas cortes daqueles em curso. Em segundo, porque os órgãos a que a Constituição conferiu o desempenho de funções essenciais à Justiça já possuem sede nas capitais em que serão instalados os tribunais regionais federais, as quais poderão, ainda que com alguma dificuldade e tempo, suprir a necessidade de aumento de recursos humanos e materiais para desempenho de atribuições perante os novos órgãos.

Não há imposição constitucional de que a criação de unidades judiciárias seja acompanhada da correspondente ampliação dos órgãos essenciais à função jurisdicional. Sem dúvida, é relevante que isso se faça, em alguma medida, para permitir que o serviço

judiciário transcorra de forma adequada, uma vez que envolve a atuação dessas funções essenciais. O Judiciário não distribui justiça de forma isolada, mas depende de outros órgãos e entes, assim como da advocacia privada.

Ajustes serão necessários, é certo, mas, como dito, trata-se de medidas próprias de órgãos administrativos que precisam adaptar-se à realidade mutante do serviço público.

X. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o parecer é pela não confirmação da liminar concedida monocraticamente e, em definitivo, pela improcedência do pedido.

Opina pelo não conhecimento da petição 24, por falta de legitimidade do requerente para peticionar em ação direta de inconstitucionalidade. De resto, a ADI 3.165, ali citada, diz respeito a matéria totalmente estranha à destes autos: a Lei 10.849, de 6 de julho de 2001, do Estado de São Paulo, que trata de testes de gravidez e atestado de laqueadura.

Brasília (DF), 24 de março de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República