

## **PARECER N° , DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 86, de 2011, primeira signatária a Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que *"cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª Região, com sede em Manaus e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima"*; nº 46, de 2012, primeiro signatário o Senador FLEXA RIBEIRO, que *"altera o art. 27 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias para criar o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, com sede em Belém e jurisdição nos Estados do Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins"*; e a nº 61, de 2012, primeiro signatário o Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, que *"cria Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte e sede na cidade de Fortaleza"*, que tramitam em conjunto.

**RELATOR: Senador JORGE VIANA**

### **I – RELATÓRIO**

Chegam a esta Comissão para exame, em tramitação conjunta, a Proposta de Emenda à Constituição nº 86, de 2011, que pretende a criação de um Tribunal Regional Federal sediado na cidade de Manaus e com jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima; a Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2012, que, igualmente, pretende a criação de Tribunal Regional Federal sediado em Belém e jurisdição nos Estados do Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins; e a Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2012,

que “*cria Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte e sede na cidade de Fortaleza*”.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 86, de 2011, determina, além da criação do Tribunal referido, que esse seja instalado no prazo de seis meses. Sua justificação se fundamenta na necessidade de desdobramento da área de jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sediado em Brasília, compreendendo quatorze Estados brasileiros, com ganhos quanto à celeridade processual e ao acesso à jurisdição federal de segundo grau.

A segunda proposição da qual se cuida, a Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2012, tem por objeto também a criação de um Tribunal Regional Federal, como fizemos constar precedentemente, e, no seu art. 2º, determina a instalação dessa Corte no prazo de seis meses, contados da data de publicação da Emenda à Constituição em que se venha a converter. Sua justificação fundamenta-se, a exemplo da anterior, na necessidade de cisão da extensa área territorial coberta pela jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e que vem causando problemas sérios de efetividade na prestação jurisdicional, com o processamento de recursos estendendo-se por até sete anos.

Finalmente, a terceira proposição objetiva, pela inserção de dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a criação de Tribunal Regional Federal com sede em Fortaleza e jurisdição nos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte, abrindo ao Superior Tribunal de Justiça prazo de cento e oitenta dias para organizar e instalar a referida Corte.

Não há emendas às proposições.

## II – ANÁLISE

A matéria da qual se ocupam as proposições que temos em exame não são novas no Judiciário, no Senado Federal ou no Congresso Nacional.

Não ocorrem vícios de constitucionalidade formal ou material a contaminar as proposições em análise.

Cumpre lembrar que o poder de reforma ao texto constitucional foi limitado pelo Constituinte originário através da fixação de cláusulas

pétreas no art. 60, § 4º, da Lei Maior. No rol dos limites explícitos à mudança da Constituição de 1988 figuram as emendas 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. E é bom registrar que esta Proposta de Emenda à Constituição que ora relatamos não se enquadra em nenhuma das vedações ao poder constituinte derivado, sendo, pois, constitucional na forma e no conteúdo.

Não merece prosperar, portanto, as considerações acerca da inconstitucionalidade da criação de Tribunais Regionais Federais, por intermédio de Emendas à Constituição, sob a alegação de suposta violação ao enunciado do art. 96, II, c, CF, que prevê a iniciativa legislativa vinculada ou reservada ao Superior Tribunal de Justiça. Deve-se observar que o objetivo desta reforma, no plano constitucional, é justamente a inclusão de mais uma exceção a essa regra no catálogo das que já existem no art. 27 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Igualmente, não há violação ao preceito constitucional estampado no art. 60, § 4º, III, qual seja o da separação de poderes. Lembramos que a função típica do Judiciário é jurisdicional, ou seja, a decidibilidade dos conflitos sociais que aportam aos Fóruns. Quando o Judiciário participa da função legislativa, exerce função atípica e incidental, conferida pela Constituição em observância à lógica da colaboração entre os Poderes e dos *checks and balances*.

Logo, como não se está diante de um caso de transferência do exercício de uma função constitucional típica do Judiciário a um outro Poder, não ocorre afronta ao núcleo essencial do princípio da separação dos poderes. A transformação de iniciativa legislativa reservada em iniciativa facultada não rompe com a especialização funcional concebida pelo Constituinte originário.

Por aí já se percebe que a criação de Tribunal Regional Federal através de Emenda Constitucional não reduz em nada a esfera de atuação jurisdicional do Poder Judiciário, assim como não resvala, nem indiretamente, na sua independência perante os demais Poderes. Pelo contrário, ela “empodera” o Judiciário, dando-lhe condições de atender aos anseios da sociedade contemporânea, na medida em que descentraliza suas estruturas físicas, hoje inacessíveis para milhões de brasileiros, e o aproxima dos cidadãos.

Confirmando nosso entendimento de que não há violação ao núcleo essencial do princípio da separação de poderes, vejamos a lição proferida pelo mais festejado constitucionalista português, José Joaquim Gomes Canotilho, na obra *Fundamentos da Constituição*:

A nenhum órgão podem ser atribuídas funções das quais resulte o esvaziamento das funções materiais especialmente atribuídas a outro. Quer dizer: o princípio da separação exige, a título principal, a correspondência entre órgão e função e só admite exceções quando não for sacrificado o seu núcleo essencial. O alcance do princípio é visível quando com ele se quer traduzir a proibição do *monismo de poder*, como o que resultaria, por exemplo, da concentração de *plenos poderes* no Presidente da República, da concentração de poderes legislativos no executivo e na transformação do legislativo em órgão soberano executivo e legiferante (CANOTILHO, 1991, p. 704).

Sendo assim, não vislumbramos qualquer vício de inconstitucionalidade formal ou material nas proposições que temos em exame. Afinal, apesar de estas Propostas de Emenda à Constituição manterem conexões com a temática da separação dos poderes, em momento algum, tendem a abolir, direta ou reflexamente, este princípio basilar para nosso Estado Democrático de Direito.

No Senado Federal é importante recuperar recentes decisões desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, favoráveis à criação, em termos bastante semelhantes ao das proposições em análise, de um Tribunal Regional Federal no Estado de Minas Gerais e outro no Estado do Paraná. Inclusive, a PEC nº 65, de 2011, que cria o Tribunal Regional Federal de Minas Gerais, foi aprovada no Plenário da Casa.

No que se refere ao mérito, é evidente o esgotamento físico da estrutura da Justiça Federal de 2º grau. E, pelo menos desde 2002, isso vem preocupando membros do Judiciário e deste Senado Federal, que buscam implementar, com a urgência necessária, as soluções que permitam a efetividade dos princípios constitucionais do acesso à jurisdição e da celeridade processual, inscritos no art. 5º da Constituição Federal, incisos XXXV e LXXVIII, como direitos fundamentais da pessoa humana no Brasil.

Há, disponíveis, expressivos e preocupantes números que demonstram, com exuberância, a saturação e o soterramento dos Tribunais

Regionais Federais em funcionamento hoje no Brasil. Não faremos referência a todos, mas apenas aos mais contundentes.

O primeiro deles dá conta de que, em 30 de março de 1989, quando instalados os cinco Tribunais Regionais Federais que hoje cobrem toda a área do território nacional (sediados em Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife), tramitavam nessas Cortes 96.000 processos. Em 2011, esse número havia passado para espantosos 1.200.000 processos, um incremento de mais de 1.000%.

Nesse período, o número de magistrados nesses Tribunais passou de setenta e quatro para cento e trinta e nove. Nem chegou a dobrar.

Some-se a isso a instalação de 230 novas Varas Judiciárias de 1º Grau, as quais significam mais 460 novos Juízes Federais a abastecer esse enorme volume processual paralisado nas Cortes de 2º grau. É de se ressaltar, quanto a isso, que em 1989, havia 2,4 Juízes Federais para cada Desembargador Federal, ou seja, eram 177 Juízes para 74 Desembargadores; em 2014, serão 14 Juízes para cada Desembargador, ou 1.954 Juízes para 139 Desembargadores.

Desses Tribunais, o mais problemático é o da 1ª Região, sediado em Brasília, cobrindo treze estados e o Distrito Federal: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins.

Em face dessa inexplicável e insustentável extensão territorial, o TRF da 1ª Região demora mais de 30 anos para decidir os processos aos seus cuidados.

Nesse TRF, há Desembargadores Federais com mais de 20.000 processos conclusos para julgamento, volume que é complementado por mais de 1.000 processos novos todos os meses.

Em 2011, pendiam de julgamento no TRF da 1ª Região quase 210.000 recursos.

É uma situação insustentável.

As opções à mão são claras:

- a) manter essa situação inalterada, o que vai levar o volume processual paralisado na Justiça Federal de 2º grau a ser resolvido em aproximadamente 26 anos, ou seja, em 2038;
- b) aumentar a composição dos atuais cinco TRF, inchando suas estruturas e mantendo as partes afastadas do órgão jurisdicional (no caso do TRF sediado em Brasília, essa distância pode ultrapassar os 4.000 km); ou
- c) descentralizar o 2º grau da Justiça Federal, mediante a criação de novos Tribunais Regionais Federais em regiões estratégicas.

A única opção funcional, racional e efetiva é a criação de novos Tribunais Regionais Federais, como os pretendidos pelas proposições das quais ora nos ocupamos.

Dessa forma, convergindo para o aval das razões que fundamentam às proposições sob exame, e entendendo também a necessidade de implantação de Tribunais de segundo grau da Justiça Federal para atender os Estados nordestinos citados, optamos por um substitutivo global, oferecendo solução ampla ao problema.

Cumpre ressaltar que as deficiências de técnica legislativa encontram-se sanadas no texto do substitutivo.

Por fim, cabe observar que, no presente caso, em que ambas as proposições merecem aprovação, deve ser acatada a PEC nº 86, de 2011, por força do art. 260, inciso II, alínea *b*, do Regimento Interno do Senado Federal, que concede precedência ao projeto mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa. Dessa maneira, cabe aprovar um substitutivo à PEC nº 86, de 2011, que incorpore dispositivos da PEC nº 46, de 2012.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, somos pela prejudicialidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 46 e 61, de 2012, e pela aprovação da Proposta de

Emenda à Constituição nº 86, de 2011, na forma do substitutivo que deste parecer é parte.

## **EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 86, DE 2011**

Cria Tribunais Regionais Federais.

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 (ADCT) da Constituição Federal é acrescido do seguinte § 11:

**Art. 27.** .....

.....  
§ 11. São criados:

I – Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima e sede na cidade de Manaus;

II – Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados do Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins e sede na cidade de Belém;

III – Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados da Bahia e de Sergipe e sede na cidade de Salvador;

IV – Tribunal Regional Federal com jurisdição nos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte e sede na cidade de Fortaleza. (NR)

**Art. 2º** O Superior Tribunal de Justiça, no prazo de cento e oitenta dias a contar da data da publicação desta Emenda Constitucional, encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional dispendo sobre a organização, estrutura e funcionamento dos Tribunais Regionais Federais referidos, bem como sobre as alterações deles decorrentes na organização do Judiciário Federal de segundo grau.

**Art. 3º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 6 de março de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador JORGE VIANA, Relator