



PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI 0002198-54.2011.2.00.0000

Requerente: Superior Tribunal de Justiça

Interessado: Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul - Ajufers.

Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe

Requerido: Conselho Nacional de Justiça



PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI 0002198-54.2011.2.00.0000

Requerente: Superior Tribunal de Justiça

Requerido: Conselho Nacional de Justiça

PARECER DE MÉRITO SOBRE ANTEPROJETO DE LEI - JUSTIÇA FEDERAL - INICIATIVA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - CRIAÇÃO DE TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E DE CARGOS DE JUÍZES FEDERAIS PARA COMPÔ-LAS - PATENTE A NECESSIDADE DOS ÓRGÃOS E DOS CARGOS - IMENSA DEMANDA JUDICIAL E PRECARIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - ORÇAMENTO QUE SUPORTA O INCREMENTO - APROVAÇÃO.

1. O STJ submete ao CNJ o exame da proposta para criação de 225 cargos de juiz federal, 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2ª Região, 18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3ª Região, 12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região. Fundamenta o pleito, entre outras, na circunstância de nunca ter havido, desde a implantação dos Juizados Especiais Federais, criação de cargos de juízes, especificamente, para as Turmas Recursais destes.

2. O imenso crescimento das demandas junto aos Juizados Especiais Federais, com média, nos últimos 10 anos, de um milhão e meio de ações por ano, reverbera nas Turmas Recursais, ante o correspondente aumento do número de recursos. Assim, como demonstrado pelas estruturas funcionais de cada TRF, os juízes federais têm sido designados para a atuação maciça nos Juizados Especiais, desfalcando e precarizando, todavia, a atuação da Justiça Federal de 1º grau.

4. O modelo proposto pelo STJ no presente anteprojeto de lei é o da institucionalização das Turmas Recursais (hoje subsistentes à base de resoluções dos Tribunais) e de seu corpo judicante, de modo a que o sistema vigente, de juízes convocados temporariamente da 1ª instância, se transforme num sistema de juízes exclusivos de Turmas Recursais, mediante a criação de cargos de “Juízes Federais de Turmas Recursais” (art. 2º). Criados os cargos postulados, seu preenchimento não se faria por concurso de ingresso na carreira, mas por concurso de remoção, entre os juízes federais de 1ª instância, ou, na falta de candidatos, pela promoção de

juízes federais substitutos, observado o critério de antiguidade ou merecimento (art. 4º).

5. O escalonamento da implementação do previsto no presente anteprojeto de lei se fará em duas etapas, sendo a 1ª em 2012, justamente para preencher, com cargos de juízes fixos, as funções exercidas pelos atuais juízes que atuam temporariamente nas Turmas Recursais existentes. Numa 2ª etapa, em 2013, se completaria o quadro proposto (art. 5º), para desafogamento tanto dos Juizados Especiais (pelo retorno dos juízes temporariamente convocados nas Turmas Recursais), quanto das Turmas Recursais (pela ampliação de seu número em 2013).

6. No modelo atual dos Juizados Especiais Federais, a proporção é de uma Turma Recursal para cada 11,33 Juizados Especiais Federais (442 JEFs/39 TRs), o que pressupõe que cada 3 (três) Juízes de Turma Recursal, em tese, revisam 11 Juízes dos Juizados Especiais. Pelo modelo proposto, a proporção cairá para 5,89 (442/75). Ou seja, cada Turma Recursal revisará 6 Juizados Especiais Federais.

7. A proporção é absolutamente razoável, na medida em que o total de ações julgadas pelos JEFs, no ano de 2010, foi de 1.381.212, enquanto que o total de recursos julgados pelas TRs, nesse mesmo período, foi de 431.707. Ou seja, a taxa de recorribilidade dos JEFs é de 32%, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tomando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural aumento de demanda na base, que depois refluí na 2ª instância.

8. Consoante parecer técnico do Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ, com lastro no exame da Receita Corrente Líquida e dos limites legal e prudencial estabelecidos para a Justiça Federal, bem assim computados os cargos criados pela Lei 12.011/09, a Justiça Federal *"dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei sobre criação de cargos que ora propõe"*, o que, aliado à demonstração cabal da necessidade de serviço, autoriza a criação das Turmas e cargos vindicados.

Parecer favorável.

D) RELATÓRIO

O Conselho da Justiça Federal aprovou a proposta de anteprojeto de lei, em 25/11/10, para a criação de **225 cargos de juiz federal para 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1ª Região**, que abrange 13 Estados e o Distrito Federal, **10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2ª Região**, que encampa os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, **18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3ª Região**, que engloba os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, **12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4ª Região**, que abarca os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, **10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região**, que agrega os Estados de Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará. A aprovação restou ancorada na reconhecida **necessidade de ampliação da estrutura da Justiça Federal, no âmbito dos Juizados Especiais**, haja vista que, para fazer frente à **enorme demanda da população mais carente** quanto à tutela jurisdicional, foram **implantados sem a correspondente estrutura de pessoal** para funcionamento, porquanto **não se previu a criação de cargos de juízes para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais**. Aduz o CJF que houve pequena mitigação do quadro deficitário com o advento da **Lei 12.011/09**, criadora de cargos de magistrados e servidores, mas não foi solucionada, ainda, a situação de "canibalização" da Justiça Federal de 1º grau, na medida em que os juízes federais de 1º grau ou acumulam a jurisdição com a atuação nos Juizados especiais e nas Turmas Recursais ou desfalcam a atuação da Vara para funcionar nestes. Aponta, ainda, que o funcionamento dos Juizados Especiais, ainda que precário, veio ao encontro da ampliação da cidadania. Ponderou, também, o STJ, quando da exposição de motivos, que, decorridos 10 anos da instalação dos Juizados Especiais Federais, já foram propostas mais de 10.500.000 (dez milhões e quinhentos mil) ações, o que corresponde a 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) ações por ano (DOC5).

O Departamento de Acompanhamento Orçamentário do CNJ emitiu parecer no sentido de não haver empecilho para que o STJ encaminhe o projeto de lei apresentado, ficando condicionado apenas à existência de limite orçamentário no anexo específico da Lei Orçamentária Anual de 2012 e se encaminhado até 31 de agosto de 2011, nos termos dos arts. 169 da CF, 81 da Lei 12.309/10 (LDO) e 78 do PLDO de 2012. Sedimentou, com lastro no exame da Receita Corrente Líquida e dos limites legal e prudencial estabelecidos para a Justiça Federal, bem assim computados os cargos criados pela

Lei 12.011/09, que a Justiça em comento "**dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei sobre criação de cargos que ora propõe**" (INF7).

É o relatório.

II) FUNDAMENTAÇÃO

O art. 169 da Constituição Federal e a Lei Complementar 101/00, a par de alguns outros regramentos genéricos, estabelecem as **balizas para as alterações na estrutura funcional e criação de cargos para a União**, pontuando como um dos requisitos a existência de **prévia dotação orçamentária** suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

O quadro traçado pela Justiça Federal em relação ao primeiro grau de jurisdição é de **precarização da atividade jurisdicional** pela enorme demanda, subestimada de início, advinda da **implantação dos Juizados Especiais Federais** e suas Turmas Recursais e da sua atuação, **sem a respectiva destinação específica de servidores e magistrados para compô-las**, decorridos 10 anos. De fato, exsurge da exposição de motivos do STJ:

"Os juizados especiais federais foram criados para atender a parcela da população financeiramente desfavorecida, cujos reclamos, por terem menor expressão econômica, não chegavam ao foro comum. Subestimou-se, originariamente, essa demanda reprimida. O projeto de lei que o Superior Tribunal de Justiça sugeriu ao Poder Executivo limitava o valor da causa a quarenta salários mínimos. Questionada pelo Poder Executivo acerca de quantas ações seriam ajuizadas em dez anos nesse novo ramo do Judiciário, a Comissão que elaborara tal projeto de lei estimou que esse número ascenderia a aproximadamente duzentas mil. O Poder Executivo, percebendo o quanto a cidadania ganharia com o novo ramo da Justiça Federal, ampliou a alçada para sessenta salários mínimos. Decorridos dez anos, já foram propostas mais de dez milhões e quinhentas mil ações nos juizados especiais federais - a cada ano, portanto, cerca de um milhão e meio de ações novas.

Tamanha era a mudança do paradigma (exclusão do regime do precatório nas sentenças condenatórias) e tão grande era a vontade dos magistrados de atender a essa população carente, que os juizados especiais federais foram implantados sem qualquer estrutura, seja de instalações, seja de juízes, seja de servidores. Na maior parte das cinco regiões da Justiça Federal de primeira instância. Servidores desta foram deslocados para os juizados especiais. Aos magistrados coube desdobrar-se, dividindo seu labor entre a Justiça Federal de primeiro grau e o juizado especial federal. "Canibalizou-se" a Justiça Federal de primeiro grau, reduzindo seu efetivo de magistrados e de servidores sem que os juizados especiais federais pudessem prestar uma jurisdição à altura do propósito visado por sua criação. Em alguma medida, as varas federais criadas pela Lei n. 12.011, de 2009, com os correspondentes cargos de magistrados e servidores, melhorarão a estrutura judiciária.

Nunca se cuidou, porém, de criar cargos de juízes para as turmas recursais dos juizados especiais federais. Em quase todas as regiões, os magistrados são chamados a atuar na Justiça Federal de primeiro grau ou nos juizados especiais federais, e também nas turmas recursais federais. O que acontece, portanto, na Justiça Federal de primeira instância, repete-se nas turmas recursais federais, comprometendo sobremaneira a efetividade da prestação jurisdicional. Em resumo, falta às turmas recursais federais seu ator principal: o juiz. Sem ele, tem-se uma caricatura de Poder Judiciário, que a cidadania não pode tolerar.

O presente projeto de lei tem a finalidade de corrigir essa situação, num momento realmente crítico. O funcionamento, ainda que precário, dos juizados especiais federais teve um efeito prático importante: as sem lide, isto é, aquelas cujo resultado podia ser antecipado no momento do ajuizamento, tendo em vista a jurisprudência dos tribunais superiores, foram resolvidas mediante sentenças irrecorridas. (...)

Agora, o cenário é outro. Os juizados especiais federais, principalmente no âmbito previdenciário, vêm sendo provocados a decidir causas em que a lide é verdadeira, v.g, aquelas decorrentes de decisões administrativas que indeferem benefícios previdenciários (aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente, etc.). Muitas dessas ações demandam instrução demorada, sujeita a perícias médicas que exigem uma força de trabalho compatível com o número das demandas. As respectivas decisões, hoje, são objeto de recursos que congestionam as turmas regionais de uniformização. O julgamento destes não pode tardar porque as ações de que se originam têm natureza alimentar. É preciso, pois, com urgência, que essas turmas recursais tenham juízes exclusivos, sem o que a finalidade dos juizados especiais federais será frustrada" (DOC5, Exposição de motivos, p. 4-7).

O modelo proposto pelo STJ no presente anteprojeto de lei é o da **institucionalização das Turmas Recursais** (hoje subsistentes à base de resoluções dos Tribunais) e de seu **corpo judicante**, de modo a que o sistema vigente, de juízes convocados temporariamente da 1ª instância, se transforme num

sistema de **juízes exclusivos de Turmas Recursais**, mediante a **criação de cargos de “Juízes Federais de Turmas Recursais”** (art. 2º).

Criados os cargos postulados, seu preenchimento não se faria por concurso de ingresso na carreira, mas por **concurso de remoção**, entre os juízes federais de 1ª instância, ou, na falta de candidatos, pela **promoção de juízes federais substitutos**, observado o critério de antiguidade ou merecimento (art. 4º).

O **escalonamento** da implementação do previsto no presente anteprojeto de lei se fará em **duas etapas**, sendo a 1ª em **2012**, justamente para **preencher, com cargos de juízes fixos, as funções exercidas pelos atuais juízes** que atuam temporariamente nas Turmas Recursais existentes. Numa 2ª etapa, em **2013**, se completaria o quadro proposto (art. 5º), para **desafogamento** tanto dos Juizados Especiais (pelo retorno dos juízes temporariamente convocados nas Turmas Recursais), quanto das Turmas Recursais (pela ampliação de seu número em 2013).

O quadro abaixo mostra o **panorama atual e o que se apresentará** no caso da aprovação do anteprojeto de lei de criação de **Turmas Recursais** e cargos de **Juízes Federais de Turmas Recursais**:

TRIBUNAL	Nº DE JEFs**	PROCS. JULGADOS	PROCS. ALÇADOS À TR	Nº ATUAL DE TRs	TURMAS CRIADAS	CARGOS	TOTALTRs 2012	TOTALTRs 2013
1º TRF (DF, AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MG, PA, PI, RO, RR, TO)	102	354.682	95.642	16	25	75	16	25
2º TRF (RJ, ES)	58	119.017	43.640	3	10	30	3	10
3º TRF (SP, MS)	127***	236.101	82.172	6	18	54	6	18
4º TRF (PR, SC, RS)	114	339.490	141.279	6	12	36	6	12
5º TRF (PE, AL, CE, PB, RN, SE)	41	331.922	68.974	8	10	30	8	10
TOTAL GERAL	442	1.381.212	431.707	39	75	225	39	75

* Dados extraídos do Portal da Justiça Federal ("Transparência em Números" e "Estatísticas Processuais"), em relação ao ano de 2010.

** Computados os Juizados Especiais Federais autônomos instalados e os Juizados Especiais adjuntos, que funcionam junto às Varas Federais.

*** Computados 2 JEFs criados, mas não instalados.

Como se pode observar do quadro acima, no **modelo atual** dos Juizados Especiais Federais, a proporção é de **uma Turma Recursal para cada 11,33 Juizados Especiais Federais** (442/39), o que pressupõe que cada **3 (três) Juízes de Turma Recursal, em tese, revisam 11 Juízes dos Juizados Especiais**.

Pelo **modelo proposto**, a proporção cairá para 5,89 (442/75). Ou seja, **cada Turma Recursal revisará 6 Juizados Especiais Federais**.

A proporção é **absolutamente razoável**, na medida em que o total de **ações julgadas pelos JEFs**, no ano de 2010, foi de **1.381.212**, enquanto que o total de **recursos julgados pelas TRs**, nesse mesmo período, foi de **431.707**. Ou seja, a **taxa de recorribilidade** dos JEFs é de **32%**, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tomando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural **aumento de demanda na base**, que depois refluí na 2ª instância.

Assim, fica constatada a **real necessidade** da criação dos cargos e adoção do novo modelo de funcionamento das Turmas Recursais Federais.

Conjugado à real necessidade, o **parecer técnico do CNJ** constatou a presença de **condições orçamentárias positivas e respeito aos limites legal e prudencial**, comportando o estabelecimento de todas as medidas integrantes da proposta do CJF:

"Não há, portanto, empecilho para o encaminhamento do projeto de lei proposto pelo CJF, por meio do STJ, apenas sua aprovação pela casa legislativa ficará condicionada à existência do limite orçamentário ao anexo específico da LOA 2012. Para tanto, seu encaminhamento ao Congresso Nacional deverá ser feito até 31 de agosto deste exercício.(...)"

14. O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 26, de 05 de dezembro de 2006, estabeleceu os limites para os órgãos do Poder Judiciário, exceto Supremo Tribunal Federal, cabendo à Justiça Federal 1,631968% da Receita Corrente Líquida da União - RCL.

15. A Justiça Federal elabora seu Relatório de Gestão Fiscal (relatório em que se demonstra a observância dos limites estabelecidos na LRF) de forma consolidada, não tendo sido fixado um limite específico para cada Tribunal Regional como exigido pelo art. 20, §§ 1º e 2º da LRF.

Este procedimento teve amparo nas LDO até o ano de 2009, sendo delas retirado a partir da LDO de 2010. (...)

16. (...)

17. *É pertinente, também, registrar o conceito de limite prudencial, que significa 95% do limite legal estabelecido na forma da legislação acima citada. Isto porque, por força do art. 22 da LRF, existem vedações impostas aos órgãos que ultrapassem esse limite.*

18. **O impacto orçamentário total do Anteprojeto de Lei, tal como apresentado pelo STJ, é de R\$ 85.197.318 (oitenta e cinco milhões, cento e noventa e sete mil, trezentos e dezoito reais) (Lei nº 12.381, de 2010 - LOA 2011).**

19. *As nomeações para os cargos de Juiz Federal serão feitas em 2 (duas) etapas; em 2012, 120 (cento e vinte) cargos, e em 2013, 105 (cento e cinco) cargos. (...)*

20. *Necessitamos, no entanto, levar em consideração a Lei nº 12.011/2009, que dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País e que implica em gastos com pessoal e encargos sociais. A referida Lei propõe a criação de cargos, cargos em comissão e funções comissionadas, com impacto anual estimado de R\$ 151.646.760,48 (cento e cinquenta e um milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e oito centavos), calculado a partir dos dados da Lei. A implantação gradativa da Lei, inclusive cargos, está ocorrendo desde 2010 e se estenderá por 5 (cinco) anos na quantidade de 46 Varas por ano.(...)*

21. (...)

22. *Deixaram de ser calculados os impactos orçamentários dos projetos de lei abaixo relacionados, que estão em tramitação no Congresso Nacional, em razão das emendas que alteram a proposta original e aos entendimentos que estão ocorrendo das partes interessadas de quanto e, como e quando serão implantados:*

- 6.613/2009, que altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que trata do Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União; e

- 7.749/2010, que trata da revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal.

23. *Como o Anteprojeto de Lei prevê a nomeação dos cargos de Juiz Federal em duas etapas, uma em 2012 e outra em 2013 e conforme previsão legal contida no inciso I, do art. 16, da Lei Complementar 101/2000, que prevê a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, este departamento utilizará como base para o cálculo das projeções de crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) os valores contidos nas Informações Complementares previstas na LDO de 2011. O valor estimado pelo Governo Federal para 2011 é de R\$ 545.890.238.000,00 (quinhentos e quarenta e cinco bilhões, oitocentos e noventa milhões e duzentos e trinta e oito mil reais) e que foi projetado por este departamento para os anos seguintes com o crescimento conservador de 10% (dez por cento) coerente com a evolução da variação da RCL desde 2000.*

24. (...)

25. *Assim, fica evidenciado que a Justiça Federal **dispõe de margem de crescimento suficiente para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei** sobre criação de cargos que ora propõe.*

26. *O impacto orçamentário do presente anteprojeto de lei da Justiça Federal, acrescido da Lei nº 12.011/2009, **se enquadra nos patamares estabelecidos na LRF, pois existe margem de crescimento que suporta tais despesas, atendendo ao referido dispositivo legal, (...).**" (INF7, p. 6-11).*

De todo o expendido, têm ênfase para a **acolhida do anteprojeto** as circunstâncias da **inexistência de criação de vagas específicas para as Turmas Recursais**, desde a implantação dos Juizados Especiais Federais, o **aumento excessivo do volume de recursos** que, atualmente, a elas acorrem e a **existência de margem orçamentária** para suportar o impacto do anteprojeto.

Nessa esteira, verificada a necessidade extrema da estruturação dos serviços nas Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, bem assim o respeito aos limites da LC 101/00 e a existência de margem de crescimento para suportar as despesas decorrentes do anteprojeto de lei, **APROVO** a proposta, para acolher a criação de **225 cargos de juiz federal para 25 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 1ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 2ª Região, 18 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 3ª Região, 12 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 4ª Região, 10 Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região.**

Brasília, 07 de junho de 2011.

Min. Ives Gandra
Conselheiro-Relator



Assinado eletronicamente por: **Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3**

30/03/2014 00:00:00

<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **177884**



11060811195500000000000177176