COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 162, DE 2019 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 162, DE 2019

Altera a redação do inciso VIII-A do artigo 93 da Constituição Federal, para permitir a permuta entre juízes de direito no âmbito de tribunais de justiça de diferentes unidades da federação

Autores: Deputada MARGARETE COELHO e outros

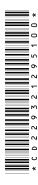
Relator: Deputada SORAYA SANTOS

I – RELATÓRIO

Por ato do Presidente da Câmara dos Deputados, firmado no dia 11 de dezembro de 2019, foi criada esta Comissão Especial para proferir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 162, de 2019. A proposição tem a Deputada MARGARETE COELHO como primeira subscritora, e pretende alterar "a redação do inciso VIII-A do artigo 93 da Constituição Federal, para permitir a permuta entre juízes de direito no âmbito de tribunais de justiça de diferentes unidades da federação".

Justificando sua iniciativa, os autores aduzem, em síntese, que já existem exemplos de permutas de magistrados subordinados a tribunais diversos no ordenamento jurídico brasileiro; que a proposta rende homenagem ao princípio da unicidade do Judiciário (CF, art. 92) e ao caráter nacional deste Poder, conforme já estatuído pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3367; que a lei de regência da magistratura tem caráter nacional (CF. art. 93); que a inovação dá consequência à proteção constitucional à família (CF, art. 226); que concurso público para ingresso na carreira, por ser acessível, em regra, a todos os brasileiros, é outro fator que reafirma o caráter nacional da magistratura; e, finalmente, que a medida homenageia o princípio da eficiência.





A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania adotou, no dia 21 de novembro de 2019, parecer do Deputado FELIPE FRANCISCHINI pela admissibilidade da proposta de emenda à Constituição em exame.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Esta Comissão Especial realizou uma audiência pública no dia 15 de dezembro de 2021, tendo sido ouvidos a Sra. Renata Gil, presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); o Sr. Manuel Victor Sereni Murrieta e Tavares, presidente da Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp); o Sr. Igor da Silva Rêgo, presidente da Associação dos Magistrados do Estado de Pernambuco (Amepe); o Sr. Leonardo Brasileiro, presidente da Associação dos Magistrados Piauienses (Amapi); e, finalmente, o Sr. André Guimarães Godinho, ex-conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A aprovação da PEC em análise foi defendida pelo conjunto dos depoentes, que reforçaram as razões aduzidas na justificativa da proposição e ajuntaram outras, a saber: a isonomia e a unicidade do Judiciário; o caráter nacional desse Poder, reconhecido pelo STF; a ausência de dificuldades de planejamento orçamentário e no regime previdenciário, caso a proposta seja aprovada; a existência de interesse público na aprovação da medida; a grande diversidade de origem geográfica dos aprovados nos concursos da magistratura estadual; o fato de que a permuta exige a anuência dos magistrados envolvidos; a uniformidade nacional do modo de provimento dos cargos de juiz, o concurso público; a necessidade de se respeitar a proteção à família, assegurada pela vigente Constituição; o respeito ao princípio federativo; o fato de que os magistrados das Justiças Federal e do Trabalho já podem fazer permuta, sendo necessário estendê-la aos magistrados estaduais; a prioridade que a presente iniciativa atribui ao primeiro grau da justiça; a ausência de vedação constitucional expressa na matéria; a preservação da autonomia dos Tribunais de Justiça, já que estes devem concordar com as permutas; o fato de que os magistrados que se beneficiam com a permuta deverão ir para o final da fila de antiguidade, no Estado de destino; a preservação da irredutibilidade de vencimentos, dado o caráter linear do subsídio; a imposição de um prazo mínimo para que um juiz possa fazer





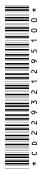
permuta, de modo a evitar aposentadorias precoces; a exigência de que o magistrado não possa estar respondendo a processo disciplinar nem cumprindo pena; e, finalmente, a aprovação da permuta pela larga maioria dos magistrados ouvidos sobre a presente proposta.

Neste ponto, cumpre destacar a atuação da AMB, na figura de sua Presidente, Dra. Renata Gil, cuja prestimosidade, disponibilidade e sólido conhecimento da matéria em muito contribuíram para o desenvolvimento dos trabalhos desta Comissão Especial. As atividades da AMB envolveram desde a idealização da Proposta de Emenda, passando pela construção do seu texto, até a intensa articulação junto aos parlamentares para efeito de criação deste colegiado, além da participação na audiência pública destinada a debater a matéria. Esse relevante labor permitiu-nos, então, compreender a dimensão e importância da proposição em exame para a unidade e isonomia no âmbito da magistratura e do Poder Judiciário.

Conforme enfatizou a Dra. Renata Gil na audiência pública realizada, a permuta entre juízes já é permitida tanto na Justiça Federal quanto na Justiça do Trabalho, de sorte que não se justifica negar essa prerrogativa também aos juízes da Justiça Estadual. Primeiro, porque, nos termos do art. 92 da Constituição Federal, todo e qualquer juiz, indistintamente, é considerado um órgão do Poder Judiciário, que se caracteriza justamente pela nacionalidade e unidade. Segundo, porque a permuta entre juízes estaduais prestigia o direito constitucional à manutenção dos laços sociais e afetivos. Portanto, à Associação dos Magistrados Brasileiros nossos agradecimentos, pela diligência na condução dessa Proposta.

A CONAMP- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, entidade que congrega aproximadamente 16000 Procuradores e Promotores de Justiça no País, também é uma entusiasta da PEC da Permuta interestadual, pois a mesma resgata um anseio da classe, uma vez que permite a perfeita qualidade no ambiente de trabalho, ao possibilitar aos membros o retorno ou reencontro com suas origens culturais, notadamente retribuírem ao seu sitio natural o resultado de seu esforço e trabalho pelo desenvolvimento e distribuição de Justiça.





É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão Especial, nos termos dos artigos 34, inc. I, e 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pronunciar-se quanto ao mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 162, de 2019. É o que se passa a fazer.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, incluiu no art. 93 da Constituição Federal, um novo inciso VIII-A, dispondo que a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância deve atender, no que for aplicável, às disposições relativas à promoção contidas nas alíneas "a", "b", "c" e "e" do inciso II do mesmo artigo. Consequentemente, o dispositivo alterado pela presente proposta se insere num contexto mais amplo de uma grande reforma do Poder Judiciário, cujas inovações procuraram incrementar a eficiência da prestação jurisdicional e facilitar o acesso dos cidadãos à Justiça.

Quanto à magistratura, em particular, a EC 45/2004 acrescentou diversas disposições constitucionais destinadas a aprimorar os processos de recrutamento e formação dos magistrados, como também a melhorar as condições de exercício do cargo de juiz. Assim é que, dentre outras medidas, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujas competências facilitaram a racionalização do funcionamento dos múltiplos ramos e esferas federativas do Poder Judiciário; previu-se que o número de juízes deve ser proporcional à demanda e à população, em cada unidade jurisdicional; exigiu-se maior experiência dos pretendentes ao cargo inicial na magistratura; condicionou-se a promoção por merecimento a critérios de presteza e à frequência a cursos de formação e aperfeiçoamento; determinou-se que o juiz titular deverá residir na respectiva comarca; e permitiu-se delegar a servidores do Poder Judiciário a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório.

Todas essas inovações procuraram responder à maior participação do Poder Judiciário na vida nacional, como também à crescente





5

demanda da população por eficiência e presteza na prestação de um serviço público essencial: a jurisdição.

Com a redemocratização que sucedeu ao regime militar iniciado em 1964, a Carta Política de 1988 promoveu uma intensa judicialização da vida política, inaugurando uma nova era onde os magistrados foram chamados a resolver toda sorte de questões, fundando-se num texto constitucional pródigo em direitos e garantias altamente indeterminados em sua formulação. Globalmente, nossa ordem jurídica atribuiu à magistratura, a partir de 1988, o papel de garante do Estado Democrático de Direito hoje em vigor. Diante disso, a população acorreu então aos tribunais, numa proporção que aumentou exponencialmente ao longo das últimas décadas.

Nesse contexto, a presente iniciativa afigura-se conveniente e oportuna, em primeiro lugar, porque permitirá maior mobilidade aos integrantes do grupo mais numeroso de juízes no Judiciário brasileiro, que também concentra o maior número de demandas, a saber: a magistratura estadual. Segundo o relatório Justiça em Números 2020,1 elaborado pelo CNJ, 12.349 magistrados compõem as Justiças dos Estados, dentre um total de 18.091 magistrados ativos no Brasil – uma larga maioria. Ademais, no primeiro grau de jurisdição, "a maior parte das unidades judiciárias pertence à Justiça estadual, que possui 9.545 varas e juizados especiais e 2.677 comarcas", totalizando 64,5% das unidades judiciárias por ramo de Justiça.² Em conjunto, as Justiças estaduais concentraram 68,4% dos novos casos submetidos ao Judiciário por ramo de Justiça.3 O alto número de cargos vagos de juiz constitui sempre um problema maior: eles somam 4.540 postos – ou 22,6% do total existente – no primeiro grau de jurisdição.4 Vale destacar que, segundo a literatura técnica disponível, a insuficiência e a má gestão de recursos materiais e humanos para lidar com o crescente número de casos judiciais submetidos ao Poder

⁴ Idem, p. 87.





¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 31. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justiça-em-Números-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 9 dez. 2021.

² Idem, p. 31.

³ Idem, p. 95.

Judiciário "são apontados com bastante frequência como sendo os responsáveis pela baixa produtividade da justiça estadual brasileira". 5

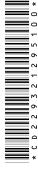
Como se vê, a inovação aqui proposta permitirá otimizar a gestão desse vasto conjunto de magistrados, de modo a melhor servir aos interesses da prestação jurisdicional. A medida beneficia notadamente o direito fundamental à razoável duração do processo, assegurado aos litigantes pelo art. 5°, LXXVIII da Constituição Federal.

Em segundo lugar, afigura-se procedente o argumento, aduzido na justificativa da PEC em exame, segundo o qual a inovação proposta ensejará uma maior vinculação dos juízes às comarcas nas quais trabalham. Com efeito, o CNJ registra que 41% dos magistrados brasileiros não atuam na mesma unidade da federação em que nasceram. Segundo o "Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros", elaborado pelo CNJ em 2018, "pouco mais de um quarto dos magistrados nasceu no Estado de São Paulo (...). Minas Gerais vem em segundo lugar, com 9%; Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná aparecem na sequência, com 8%. Na categoria 'Outros' estão agrupados os magistrados nascidos nas demais unidades da Federação (com menos de 2% de incidência), incluindo os nascidos fora do Brasil". 6 Diante desses dados, mostram-se evidentes, portanto, os benefícios que a proposta em exame trará, no que tange ao maior compromisso dos magistrados com sua terra natal e ao elevado conhecimento das particularidades geográficas e socioeconômicas locais, bem como à maior qualidade de vida pessoal e familiar desses agentes públicos no exercício de sua função, protegidos pelos arts. 7°, 203, 205, 220, 221, 226, 227 e 230 da vigente Constituição Cidadã.

Em terceiro lugar, vê-se que a presente iniciativa em nada viola o princípio federativo ou a autonomia constitucional dos entes componentes da Federação brasileira. Com efeito, o caráter nacional do Poder Judiciário foi inequivocamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no *leading*

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018, p. 8.





⁵ PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. SANTOS FILHO, Hermílio Pereira dos *et al* (coord.). **Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil: Relatório Final Ajustado**. Porto Alegre: PUC-RS, mar. 2011, p. 110. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

case ADI 3367, que declarou a constitucionalidade da criação do CNJ pela EC 45/2004.

Segundo destacou o Ministro Cezar Peluso, em seu voto como relator na citada ação direta, a unidade nacional do Poder Judiciário, extraída de modo pretoriano da letra do art. 92 de nossa vigente Carta Política, harmoniza-se inquestionavelmente com o princípio federativo abraçado pelo art. 1º desse mesmo diploma normativo fundamental, *litteris*:

"(...) Não é, como tentei demonstrar, imutável o conteúdo da forma federativa. As relações subordinação vigentes na estrutura do Judiciário, dado seu caráter nacional (...), podem ser ampliadas e desdobradas pelo constituinte reformador, desde que tal reconfiguração não rompa o núcleo essencial das atribuições do Poder em favor de outro. E foram redefinidas pela Emenda nº 45, sem usurpação das outro Poder, sacrifício atribuições por sem independência. A redução das autonomias internas, atribuídas a cada tribunal, não contradiz, sob nenhum aspecto, o sistema de separação e independência dos Poderes. A Corte cansou-se de proclamar que não são nem plenas autonomias absolutas as estaduais. circunscritas pela Constituição (art. 25), porque, se o fossem, seriam soberanias. (...)"7

No mesmo sentido a manifestação do Ministro Eros Grau, na supracitada ação direta de inconstitucionalidade, para quem:

"Quanto à alegada violação do pacto federativo, improcede. Note-se, à vista do disposto no artigo 92 da Constituição, que os Tribunais e Juízes dos Estadosmembros, do Distrito Federal e dos Territórios são órgãos do Poder Judiciário (inciso VII), componentes de um mesmo todo, de essência *nacional*, junto com o Supremo Tribunal Federal (inciso I), o Superior Tribunal de Justiça (inciso II), os Tribunais Regionais Federais (inciso III), os Tribunais e Juízes do Trabalho (inciso IV), os Tribunais e Juízes Eleitorais (inciso V) e os Tribunais e Juízes Militares (inciso VI). Bem por isso, a Constituição refere-



⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3367**. Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, 13 abr. 2005, DJ 22 set. 2006, p. 247-8. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP=AC&docID=363371. Acesso em: 9 dez. 2021.

se a todos esses órgãos como 'categorias da estrutura judiciária nacional'.

A Constituição do Brasil confere distintos tratamentos aos três Poderes. Quanto ao Legislativo e ao Executivo, cogita exclusivamente do que respeita à esfera federal, o Congresso Nacional (arts. 44 e seguintes) e a Presidência da República (arts. 76 e seguintes). Já no que concerne ao Poder Judiciário, no entanto, ela abarca todas as esferas e áreas de jurisdição.

Daí a unidade do Judiciário, que há de ser concebido Judiciário Nacional, excepcionando exigências da Federação.

Tem-se, destarte, que o Poder Judiciário compreende a magistratura federal e a magistratura estadual, Constituição do Brasil outorgando a todos os juízes, estaduais e federais, as mesmas garantias [vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos], os mesmos direitos, as mesmas vedações e as mesmas vantagens. Em suma, a Constituição consagra a igualdade de tratamento a todos os membros do Poder Judiciário, o que, ademais, se impõe em benefício da sua autonomia e independência. Não há ofensa, no caso, ao pacto federativo. "8

A mesma orientação foi adotada pela Ministra Ellen Gracie em seu voto no citado precedente ADI 3367, segundo o qual:

> "No tocante às alegações de que o Conselho Nacional de Justiça representaria ofensa ao pacto federativo, por interferir na auto-organização dos Estados-membros, e, ainda, que invadiria a competência dos Tribunais, ressalto que a configuração básica do Judiciário brasileiro possui fortes contornos de unicidade, pois, as Justiças estaduais não são Poderes Judiciários estangues e paralelos, mas órgãos de um único Poder Judiciário, conforme dispõe o art. 92 da Constituição Federal. (...)"9

Ainda no mesmo sentido, manifestou-se o Ministro Sepúlveda Pertence, nos seguintes termos:

> "Nem vejo ofensa à Federação. O paradigma, aqui também, é a Federação 'à brasileira', é preciso frisar. E





aqui já se disse bastante, particularmente nos votos dos Ministros Cezar Peluso e Ellen Gracie, mediante a invocação do dogma da unicidade nacional do Poder Judiciário – enfatizado desde João Mendes, passando por Castro Nunes e, hoje, uma virtual unanimidade doutrinária – que deixa marcas no modelo positivo brasileiro, particularmente no art. 93, onde se prevê, por lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, um estatuto único da Magistratura Nacional. "10

Essa orientação pretoriana do STF, fixando o caráter nacional do Poder Judiciário, foi desenvolvida e ampliada na ADI 4183 e na ADI 3854-MC (considerando distinção arbitrária e inconstitucional a fixação diferenciada de limite ou teto remuneratório para os membros das magistraturas federal e estadual), como também na citada ADI 3367 (estatuindo que os Estadosmembros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselhos destinados ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar das respectivas Justiças locais), no MS 28891 MC-AgR (reconhecendo a possibilidade da prática imediata de competência em matéria disciplinar do CNJ) e na AO 584 (dispondo, restritivamente, que "qualquer reajuste administrativo da remuneração dos magistrados viola a Constituição, quer no regime anterior, quer após a EC 19/98"), dentre outros julgados.

Vale destacar que esse entendimento fixado pelo STF foi acompanhado pelos Presidentes dos vinte e sete Tribunais de Justiça do País, reunidos no 109º Encontro do Conselho dos Tribunais de Justiça, em 2016. Nessa ocasião, reafirmou-se o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, "rechaçando, veementemente, quaisquer iniciativas e manifestações em contrário".¹¹

De modo mais genérico, cumpre também atentar para jurisprudência do STF no que concerne à proteção do núcleo essencial do princípio federativo. Nesse particular, nossa mais alta corte de justiça reconhece a legítima prerrogativa do Congresso Nacional de temperar a

¹¹ JUSBRASIL. "'Carta de João Pessoa' reafirma o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário'". Disponível em: https://tj-df.jusbrasil.com.br/noticias/412262192/carta-de-joao-pessoa-reafirma-o-carater-nacional-e-unitario-do-poder-judiciario. Acesso em: 10 dez. 2021.





¹⁰ Idem, p. 363.

cláusula pétrea da forma federativa de Estado (CF, art. 60, § 4°, I), ao estatuir, na ADI 2024, que:

"(...) A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4°, da Fundamental enumera. não significam intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege (...)".12

Conclui-se, por conseguinte, no mérito, pela inquestionável possibilidade de o Congresso Nacional editar alteração constitucional, sem violar nenhuma cláusula pétrea da vigente Constituição de 1988, que permita a remoção, a pedido ou a permuta, de magistrados de comarca de igual entrância, inclusive entre os juízes de direito vinculados a diferentes Tribunais de Justiça. O núcleo essencial da Federação resta, à toda evidência, intocado pela presente proposta de emenda à Constituição.

Finalmente, cabe apontar que a redação da proposta em exame pode ainda ser aprimorada, de modo a evitar ambiguidades que provocarão dificuldades ao aplicador e intérprete no futuro. Acolhemos, nesse ponto, as razões aduzidas em Nota Técnica a nós encaminhada pela AMB, onde se argumenta que:

"(...) para não haver abstração interpretativa na aplicação do texto constitucional, a Proposta deve delimitar a extensão da incidência do direito, resguardando sua aplicação aos mesmos segmentos da Justiça e a toda a Magistratura federal, estadual e do trabalho, bem como ressalvando o Quinto Constitucional".



¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2024**. Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, Ement. Vol. 02281-01, p. 128. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89658/false. Acesso em: 10 dez. 2021.

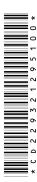
Julgamos que essa ponderação é relevante e procedente, razão pela qual incorporamos a sugestão apresentada ao texto original da proposição, por meio do substitutivo que ora oferecemos.

Ante o exposto, pela Comissão Especial, manifestamo-nos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 162, de 2019, nos termos do substitutivo por nós apresentado.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada SORAYA SANTOS Relatora

2021-21308





COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 162, DE 2019

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 162, DE 2019

Altera a redação do inciso VIII-A do artigo 93 da Constituição Federal, para permitir a permuta entre juízes de direito vinculados a diferentes tribunais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso VIII-A do art. 93 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.
93
VIII-A – A remoção a pedido ou a permuta de magistrados
de comarca de igual entrância, quando for o caso, e
•
dentro do mesmo segmento de justiça, inclusive entre os
juízes de segundo grau, vinculados a diferentes tribunais,
na esfera da justiça estadual, federal ou do trabalho,
atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a, b, c e
e do inciso II, e no art. 94;
"
(NR)





Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputada SORAYA SANTOS Relatora

2021-21308



