

## INICIATIVA DAS LEIS PELO JUDICIÁRIO

ODILON C. ANDRADE

Prof. na Faculdade de Direito da  
Universidade de Minas Gerais

**SUMÁRIO:** *Organização das Secretarias dos Tribunais. Serviços auxiliares. Art. 97, n. II, da Constituição. Confronto do texto federal com os estaduais. Conclusões.*

1 — A competência dada aos tribunais federais pela Constituição de 91, de organizarem as respectivas Secretarias, nunca abriu ensejo a qualquer pretensão dos mesmos relativa à legislação pertinente, cuja iniciativa sempre se entendeu caber ao Congresso, no tocante a criação e supressão de cargos e fixação de vencimentos, ficando aos Tribunais apenas a distribuição dos serviços e a discriminação de atribuições dos funcionários, assuntos de que tratavam nos seus regimentos internos.

2 — Ao então Constituinte — e não sem razão — pareceu suficiente, para resguardar a independência do Judiciário, a faculdade que concedia aos presidentes do Tribunal de nomear e demitir os empregados da secretaria e de provêr os officios de justiça nas circunscrições judiciárias (art. 58, § 1.º) o que os colocava, comentou Barbalho “unicamente sob a dependência das autoridades judiciárias” pois que, se assim não fôra, observou Carlos Maximiliano, “poderia o Executivo rodear de inimigos pessoais ou políticos os juizes, impor-lhes auxiliares ineptos, que lhes embaraçariam ou contrariariam a ação proveitosa e enérgica”.

3 — No ante-projeto da Constituição de 34, oferecido pelo Governo, a disposição concernente ao assunto estava assim redigida:

“Art. 52 — E’ da competência exclusiva dos Tribunais organizar seus regimentos internos e suas secretarias, propondo à Assembléa Nacional ou às Legislativas a criação ou supressão de empregos... etc.”

4 — Essa redação foi mudada, pela Comissão de Constituição, para a seguinte:

“Compete aos Tribunais Federais:

a) organizar seus regimentos internos e dos juizes singulares inferiores, secretarias, cartórios e mais serviços, propondo à Assem-

bléia Nacional a criação ou supressão de empregos e os vencimentos respectivos” (Anais, vol. 10, pág. 354); em observações ao substitutivo anotou o deputado Levi Carneiro, relativamente a essa redação, apenas o seguinte: “Idéias geralmente aceitas que dão aos tribunais maior autonomia. Ampliei os dispositivos do ante-projeto” (Anais, vol. citado, pág. 364).

5 — A sub-comissão encarregada dessa parte da Constituição suprimiu a referência ao regimento “dos juizes singulares inferiores” (Anais, vol. 21, pág. 107) e emenda da redação acrescentou o “auxiliares” aos mais serviços, ficando o texto definitivo assim redigido:

“Art. 67 — Compete aos Tribunais:

a) elaborar seus regimentos internos, organizar suas secretarias, os seus cartórios e mais serviços auxiliares e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos”.

6 — A expressão “serviços auxiliares” sobretudo em matéria de organização da Justiça, não era conhecida no nosso direito, o que se explica, talvez, pela sua incongruência, administrativamente falando; e melhor fôra não ter sido empregada, porque continua indefinida e não conceituada, despertando dúvidas que seriam evitadas.

7 — A atividade do Estado, com efeito, deixando à margem a função política, está confiada a *serviços*, que a exercem por meio de órgãos, o serviço é, em si mesmo, uma simples abstração, ou antes, mera denominação, de um conjunto de órgãos coordenados para a execução; como simples nome, não pode um serviço ser *auxiliar*, o que suporia um *principal*, ou que outro qualificativo tivesse, e na verdade não se usa, nem mesmo se conhece.

8 — Com relação a órgãos, sim: a distinção é possível, e até corriqueira, sendo correntes as expressões órgãos de direção, de execução, de consulta e tradicional, na organização judiciária, isto é, no serviço de justiça, e em contraposição a “Juizes e Tribunais” o título “Dos órgãos auxiliares da Justiça” onde se cuida dos chamados “oficiais do Juízo” ou “Serventuários da Justiça”, advogados, solicitadores, avaliadores, etc.

9 — Debalde se procurará — pelo menos não encontramos — nas nossas leis de organização judiciária, anteriores a 34, essa classe de “serviços auxiliares”, pela primeira vez referida na Constituição daquele ano, e que as posteriores vêm copiando, sem atenção a sua inexistência; e tão desconhecido é o conteúdo da expressão que as leis de organização promulgadas de 34 até o presente — o mesmo acontecendo com os regimentos dos tribunais — dela só se servem quando reproduzem o texto constitucional, ao discriminarem competência dos mesmos (decreto-lei 2.035, de 1940, art. 14, n. XII; idem 8.527, de 1945, art. 11, n. XI).

10 — Não dizem, mesmo de passagem, em que consistem os tais “serviços auxiliares”, antes se atendo aos tradicionais e bem conhecidos órgãos auxiliares, nos seguintes termos:

“Decreto-lei 2.035 — Art. 1.º A administração da Justiça, no Distrito Federal, compete aos órgãos do Poder Judiciário, com a colaboração de órgãos auxiliares instituídos nesta lei, e pela forma nela prescrita”.

“Decreto-lei 8.527 — Art. 1.º A administração da Justiça, no Distrito Federal, compete aos órgãos do Poder Judiciário, com a colaboração de órgãos promotores e auxiliares, instituídos nesta lei e pela forma nela prescrita”; distinção, esta última, que se pode dizer tecnicamente perfeita, por corresponder às três ordens de agentes encarregados do serviço, isto é, Juizes, membros do Ministério Público e auxiliares em geral (oficiais do Juízo, advogados, etc.)

11 — A Constituição de 37 manteve o texto da de 34, tirando-lhe os possessivos (organizar as secretarias, os cartórios e mais serviços auxiliares — art. 93, *a*) e a de 46 suprimiu a referência a secretarias e cartórios, ficando o inciso assim redigido: “elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, etc.” (Art. 97, II).

12 — Qual foi o objetivo do Constituinte de 46, ao fazer essa supressão: excluir da competência dos Tribunais a organização das suas secretarias e cartórios ou englobar os três casos na expressão genérica *serviços auxiliares*? — O estudo dessa questão, à primeira vista sem importância, interessa sobremaneira, pelo seu obrigatório reflexo no Judiciário dos Estados, porquanto, no segundo caso, não podiam restringir competência definida pela Constituição Federal e preceituada, pelo art. 124, como regra para êles, e até omiti-la, como alguns fizeram, nas suas Constituições.

13 — Na verdade, adotaram o texto da Constituição de 46, com uma ou outra pequena variante, apenas as Constituições de Mato Grosso (art. 49, II) Paraná (art. 68, V) Rio Grande do Norte (art. 59, II) Rio de Janeiro (art. 54, II) Santa Catarina (art. 63, II) e Sergipe (art. 75, *b*); aos serviços auxiliares acrescentaram a secretaria as Constituições de Alagoas (art. 73, IV) Amazonas (artigo 53, *e*) Ceará (art. 56, III), Minas (art. 62, II), Pará (art. 59, *e*) Pernambuco (art. 77, II) Piauí (art. 83, I) e São Paulo (art. 55, *b*); a da Bahia fala apenas em “secretaria e cartório” (artigo 56, II); as de Goiás e Maranhão preferiram o texto da de 34 — secretaria, cartórios e demais serviços auxiliares (arts. 57, II e 75, I, respectivamente); a do Espírito Santo apenas conferiu ao Tribunal competência para “prover os cargos de sua secretaria e serviços auxiliares” (art. 48, I); a do Rio Grande do Sul usa da expressão “organizar os sistemas auxiliares” (art. 109, III) e a da Paraíba é completamente omissa a respeito.

14 — Relativamente à iniciativa de lei, correlata da criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos, concedem-na, nos termos da Federal, isto é, “no que concerne aos respectivos serviços administrativos” as Constituições de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas, Pará, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Norte; a da Bahia só se refere à “divisão ou organização judiciária”, na do Estado do Rio ficou limitada à própria organização do Tribunal, o que se deve entender por secretaria, sendo completamente omissas a respeito as de Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

15 — Havendo a Constituição Federal mantido a divisão e separação de poderes (art. 36), obrigatória também para os Estados, com o justificar-se intervenção para assegurar a independência e harmonia dos poderes (art. 7, n. VII, b) e implicando a regra, em princípio, a exclusão do Judiciário na confecção da lei, a primeira questão, possível, ante a variedade acima assinalada, consiste em saber se os Estados podem ampliar, restringir ou omitir, com pertinência aos seus tribunais, a iniciativa de lei ressalvada aos federais pelo art. 67, § 2.º, da Constituição “no que concerne aos respectivos serviços administrativos”; a mesma dúvida surgindo — e aqui uma segunda questão — relativamente à competência que lhes foi deferida no art. 97, II, mandado observar pelos Estados na organização de suas Justiças (art. 124).

16 — Incluindo-se o art. 67 no Tít. I, Cap. II, que trata “Do Poder Legislativo” da União, e não constituindo a iniciativa de lei princípio a que ficassem adstritos, logo se vê que não são forçados a concedê-la aos seus tribunais, podendo, entretanto, fazê-lo, sem atentado à separação de poderes, não havendo, porém, para caracterizá-lo limite algum de ordem teórica; não são passíveis de censura, por conseguinte, as Constituições que silenciaram sobre o assunto, só parecendo excessiva a da Bahia, quando permite a iniciativa do seu tribunal quanto à “Divisão de Organização Judiciária”, o que só não é inconstitucional por não ter ficado privativo (art. 19 da Const. baiana).

17 — Com relação aos *serviços* sobre os quais se exerce competência dos Tribunais, cumpre observar, preliminarmente, que o art. 67, § 2.º, fala em “serviços administrativos” com iniciativa de lei a respeito e o 97, II, em “serviços auxiliares” com poder de organização; a manifesta diferenciação de competência e de objeto exclui, desde logo, qualquer possibilidade de transfusão entre os dois textos, impondo-se, por conseguinte, a interpretação isolada de cada um dêles.

18 — O que o Constituinte entendeu por “serviços administrativos” ficou claramente revelado na ressalva, que também fêz, dos da Câmara e do Senado, que só têm *secretarias*; são estas, portanto, os serviços administrativos a que se refere o art. 67, II, o que se

confirma, ainda, pela supressão, no art. 97, II, da Constituição atual, das palavras “secretarias” e “cartórios” que vinham nos textos correspondentes das de 34 e 37; e se a iniciativa de lei, por estranha ao Judiciário, sendo-lhe concedida, deve entender-se restritamente, de tudo se segue que somente com relação às suas secretarias — mas quanto a tudo que lhes diga respeito — podem os Tribunais ter iniciativa.

19 — Não infirma essa conclusão o poder que lhes confere o art. 97, II, de organizar os serviços auxiliares, porque a organização de um serviço é matéria regulamentar, só depende de lei se envolve despesa e, por isto mesmo se reservou ao Legislativo “a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos” mas já então mediante simples “proposta” do Tribunal, que não se confunde com iniciativa de lei.

20 — Que se deve entender, com efeito, por “organizar um serviço?”

— Por mais que se carregue a significação do verbo, *organizar* um serviço, em matéria de administração, não pode ir além do seu arranjo, do seu *preparo* para funcionamento; e o preparo consiste em arregimentar o pessoal necessário e por êle distribuir o trabalho, ou, na técnica administrativa, fixar o quadro e discriminar as atribuições; as coisas de que o serviço precisa, inclusive pagamento de ordenados, constituem o seu *aparelhamento*, nada tendo que ver com a organização, cujo sentido, já de si restrito, ainda foi limitado pelo Constituinte, com o reservar para os Tribunais, relativamente à criação e extinção de cargos e fixação de seus vencimentos, apenas a prerrogativa de propô-las, ao Legislativo competente (art. 97, II).

21 — Esses atos, com efeito, pela sua repercussão no orçamento, exorbitam da simples organização; note-se, porém que, com relação a êles, já não se falou em iniciativa, mas tão somente em proposta, com o manifesto intuito de deixar ao Legislativo a liberdade de tomá-la ou não em consideração, o que não seria possível com a iniciativa, que a isto o força.

22 — Essas considerações mostram que a ação constitucional dos Tribunais com referência às suas secretarias e aos seus serviços auxiliares não é a mesma, parecendo, entretanto, que a diferença mais se estabeleceu contra o Legislativo do que pròpriamente a favor do Judiciário; é assim que, nas secretarias tem aquêlê interferência, embora condicionada a iniciativa do segundo, ao passo que os serviços auxiliares estão inteiramente entregues aos Tribunais, com a só restrição concernente aos cargos.

23 — Quais são, porém, êsses serviços auxiliares? — Se nêles não se compreendem as secretarias, que a Constituição denominou “serviços administrativos” (item 18, acima) e nem os chamados “órgãos auxiliares da Justiça” (itens 8 a 10) só podem ser os serviços acessórios que os Tribunais mantêm ou possam criar — taquigrafia, guarda, conservação do prédio, sua guarda e policiamento, biblioteca,

tesouraria, etc., os quais pela sua domesticidade em relação ao Tribunal, realmente não justificam intromissão do Legislador, a não ser na parte, precisamente ressalvada, da criação ou extinção de cargos e estipulação de vencimentos. \*

24 — Em suma: os Tribunais só têm (os federais) ou podem ter (os estaduais) iniciativa de lei com relação às suas Secretarias; na organização dos serviços auxiliares, que são os acima definidos, cabe-lhes, também, propor a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, organização e proposta que os Estados são obrigados a lhes conceder, por força do art. 124, da Constituição Federal.

25 — Fora dessa iniciativa e proposta, deve ser havida por exorbitante tôda e qualquer outra ingerência dos Tribunais na obra legislativa, da qual passaram a participar, com propostas de modificação da organização judiciária e pedidos de crédito para pessoal, material e até para indenizações que êles próprios liquidam (Projeto n. 134/51, da Câmara dos Deputados) não se sabendo aonde poderá levar porta que assim se abre.

26 — Dir-se-á que o simples pedido de crédito não induz iniciativa de lei que, em matéria financeira, só cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República (art. 67, § 1.º); mas como iniciativa os tem tomado a Câmara, esquecida daquele dispositivo e da regra de contabilidade pública que condiciona a abertura de créditos à verificação de recursos que os devam atender, não adiantando abri-los se não existem; essa verificação só pode ser feita pelo Executivo, de onde o vir o Congresso se limitando a simples autorizações para que êle os abra, com o que se volta ao que deve ser o ponto de partida após trabalho que pode ficar inútil.

---

\* A designação é usada na administração militar — decs. ns. 3.273, de 1938. art. 1.º § 4.º, e, e 26.849, de 1949, art. 3.º, § 4.º, esclarecendo o primeiro que são os serviços de transportes, reparações e conservação de edifícios, confecção e reparos de material, iluminação, abastecimento d'água, etc.