

SERVIDOR PÚBLICO — CONCEITO — SERVENTUARIO DA JUSTIÇA

— Os serventuários da Justiça do Distrito Federal são servidores federais.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

I

O Sr. Diretor Técnico da Coordenação do Desenvolvimento de Brasília (CODEBRÁS), para efeito de venda de unidades residenciais, indaga qual o conceito de servidor público federal bem como se nêle se incluem os serventuários da Justiça, isto é, os escrivães e escreventes de Cartórios de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos, os tabeliões, etc., em exercício nesta Capital.

2. Para responder à consulta formulada o Sr. Diretor-Geral encaminha o processo à apreciação desta Consultoria Jurídica.

II

3. Por força do Decreto-lei n.º 302, de 28 de fevereiro de 1967, compete à CODEBRÁS, entre outras atribuições "promover a execução da política habitacional do Governo, em Brasília, no que se referir à habitação para os servidores públicos federais, mediante a utilização de meios e recursos do setor público e dos financiamentos, internos e externos, obtidos para o efetivo cumprimento do Plano aprovado." (art. 2.º n.º VI).

4. Daí o interesse da indagação de que se trata a fim de se concluir se têm, ou não, direito a habilitar-se à aquisição de unidades residenciais construídas pela CODEBRÁS os diferentes serventuários da Justiça do Distrito Federal.

5. O conceito de servidor público apresenta uma aceção ampla e um significado restrito, embora se deva esclarecer, de logo, que já se constitui num *plus* em relação ao funcionário público, que pertence a uma categoria mais restrita. Assim, mesmo *stricto sensu*, o servidor público além de abranger o funcionário público propriamente dito, também alcança o pessoal trabalhista. *Lato sensu*, a expressão tem um conteúdo amplíssimo, nela se inserindo os militares, os serventuários da Justiça, remunerados, ou não pelos cofres públicos, e tôdas as categorias funcionais que prestem serviços não eventuais ao Estado, quer na administração direta, quer na indireta, nas entidades para-estatais e empresas públicas, bem como em qualquer dos Podêres da República.

6. Inúmeros são os julgados e decises administrativas que incluem os serventuários da Justiça, sejam remunerados, ou não pelos cofres públicos entre os servidores do Estado, embora apresentem peculiaridades da legislação específica. É ilustrativo, ao propósito, o voto do eminente Ministro

Castro Nunes no recurso extraordinário n.º 8.500 (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, p. 143), do qual extraio o seguinte excerto:

"O direito moderno aboliu e transformou essa noção de serventuário, que passou a ser o que é em nosso direito positivo. Atualmente êle é um funcionário como qualquer outro. Conservou-se a denominação de serventuário, mas na realidade êle é um funcionário. Pouco importa que não receba dinheiro do Tesouro, como acontece com os escrivães, que recebem das partes os emolumentos taxados em lei recente, de poucos anos atrás, estabeleceu até a aposentadoria, à custa do Tesouro, dos serventuários."

7. Na jurisprudência administrativa, são incontáveis as decisões que arrolam os serventuários da Justiça entre os servidores públicos desde que providos por ato público, e não submetido ao alvedrio, à simples escolha do escrivão pois só é serventuário da Justiça quem ocupa cargo criado em lei com denominação própria e percebe vencimentos dos cofres públicos e custas, ou somente custas e emolumentos (Decreto-lei n.º 8.527, de 31 de dezembro de 1945).

8. Esclarecida a natureza do cargo, que é público sendo, por conseguinte, o seu titular desenganadamente servidor público, tanto que a êle se aplicam as normas proibitivas de acumulação, como é pacificamente aceito, cabe indagar se os serventuários da Justiça do Distrito Federal são servidores públicos federais, pois que só quanto a êstes está autorizada a CODEBRAS a vender unidades residenciais.

III

9. Para fixar-se, na república federativa, a esfera a que pertence determinado cargo público, basta indagar — quando êsse cargo é remunerado pelo erário e se situa no âmbito da administração centralizada — a que orçamento se vincula a despesa com a sua manutenção; e, se a retribuição pecuniária não é atendida pelos cofres públicos, o regime de filiação legal que lhe coresponde.

10. Ora, os serventuários da Justiça do Distrito Federal, além de serem nomeados pelo Presidente da República (Decreto-lei n.º 8.527, de 31 de dezembro de 1945, art. 300; Lei n.º 3.754, de 14 de abril de 1960, art. 75), quando os cargos são remunerados pelo erário, têm os seus vencimentos pagos pelos cofres da União (Decreto-lei n.º 8.527,

de 1945, citado, art. 205); contribuem para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), órgão da União, e se aposentam também às custas do erário federal regida essa aposentadoria pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 8.527, de 1945, citado art. 364). Não há, pois, a menor dúvida quanto a serem servidores públicos federais.

11. A mesma conclusão se há de chegar, no que concerne aos serventuários da Justiça não remunerados pelos cofres públicos, que ocupam igualmente cargos públicos criados por lei com denominação própria (Decreto-lei n.º 8.527, de 1945, citado, art. 204), nomeados pelo Presidente da República (Decreto-lei n.º 8.527, art. 300; Lei n.º 3.754, de 1960, art. 75), sendo contribuintes do IPASE e aposentados às custas dos cofres federais e disciplinada essa aposentadoria pelo *Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União* (Decreto-lei número 8.527, de 1945, art. 365).

12. Em acórdão de 2 de abril de 1956, no requerimento n.º 47, da lavra do eminente Desembargador Vieira Braga, assim decidiu o Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 47, p. 119):

"Os serventuários da Justiça do Distrito Federal, como servidores civis da União, dos outros servidores civis da União, dos outros servidores se destacam, mais por força de uma denominação especial tradicionalmente consagrada do que, realmente pela natureza de suas funções, investidura ou outros sinais específicos (grifei).

13. A douda Consultoria-Geral da República, em pronunciamento aprovado pelo Chefe do Governo e publicado no *Diário Oficial* de 20 de novembro de 1967, às p. 11.653 e 11.654 (parecer de referência 690-H, de 8 de novembro de 1967), entendeu, no interpretar o art. 110, n.º II, da Constituição atual, como o 97, n.º II, da de 1946, que, na expressão "serviços auxiliares" ali consignada, se entendiam compreendidos os serventuários da Justiça do Distrito Federal com o que a competência de nomeá-los, tradicionalmente reconhecida como do Presidente da República, era da alçada do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

14. Não obstante o alto aprêço em que tenho a ilustre Consultoria-Geral da República, há, a respeito, ao que me parece, *data venia*, um equívoco, quando se confundem

serviços auxiliares com *órgãos* auxiliares. Os serventuários da Justiça do Distrito Federal, que são os arrolados no art. 206 do Decreto-lei n.º 8.527, de 1945, com as alterações de leis posteriores, não se constituem em *serviços* auxiliares do *Tribunal de Justiça* do Distrito Federal, mas em *órgãos* auxiliares da *Justiça* do Distrito Federal, o que é coisa bem diversa. De fato, como conceituar, *verbi gratia*, o Registro de Imóveis como um *serviço auxiliar do Tribunal de Justiça* do Distrito Federal?

15. A propósito da distinção, há excelente trabalho do eminente Prof. Odilon de Andrade, sob o título *Iniciativa das Leis pelo Poder Judiciário*, inserto na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, p. 11 a 16, que, praticamente esgota o assunto, ao conceituar a expressão “serviços auxiliares”, empregada na Constituição de 1946 (art. 97, n.º II), agora reproduzida na de 1967 (art. 110, n.º II) ao mesmo tempo em que fixa a inteligência da expressão “órgãos auxiliares”.

16. Após criticar o adjetivo *auxiliar* que se liga ao substantivo *serviço*, pois, “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”, estabelece o conceito de *órgãos auxiliares da Justiça*, por esta forma (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, p. 12):

“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.”

17. Mais adiante (*Revista citada*, p. 15 e 16), o ilustre Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais assim conceitua os *serviços* auxiliares:

“Quais são, porém, êsses *serviços* auxiliares? — Se nêles 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 — taquígrafia, garagem, conservação do prédio, sua guarda e policiamento, biblio-

teca, tesouraria, etc., os quais são pela sua mesticidade 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.

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” (grifei).

18. Ainda sobre a conceituação dos serventuários da *Justiça* como *órgãos* e não *serviços*, auxiliares, basta atentar para o disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.527, de 1945, onde se estatui:

“A administração da *Justiça* do Distrito Federal compete aos *órgãos* do Poder Judiciário com a colaboração de *órgãos* promotores e *auxiliares*, instituídos nesta lei, e pela forma nela prescrita” (grifei).

19. Idêntica era a referência no Decreto-lei n.º 2.035, de 27 de fevereiro de 1940, como se vê do seu artigo 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” (grifei).

20. A atual Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal (Lei n.º 3.754, de 14 de abril de 1950) não discrepa da mesma orientação, quando dispõe no seu art. 1.º:

“A administração da *Justiça* do Distrito Federal, a partir da transferência da Capital da União para Brasília, compete aos *órgãos* do Poder Judiciário com a colaboração de *órgãos auxiliares*, instituídos em lei e pela forma nela prevista” (grifei).

21. Verifica-se, por conseguinte, que a competência para prover os cargos públicos de serventuários da *Justiça* do Distrito Federal que integram os *órgãos* auxiliares da *Justiça* e desenganadamente do Presidente da República (Lei n.º 3.754, de 1960, art. 75). E, felizmente, porque, do contrário, nulas estariam tôdas as nomeações já processadas desde épocas remotas, com o defeito de competência que viciaria os atos, constituindo até usurpação de um Poder, ao imiscuir-se na esfera de atribuições de outro.

IV

22. Conceituados os serventuários da Justiça do Distrito Federal como servidores públicos federais, ainda que *lato sensu*, é evidente que com êles pode contratar a CODEBRÁS na venda de unidades de residências. É que a razão dessa política habitacional, em Brasília, conferida à CODEBRÁS, visa, precisamente a dar condições para a instalação dos serviços públicos federais na nova Capital, o que não se logria sem a instalação dos órgãos auxiliares da Justiça do Distrito Federal, que são órgãos da União, pela condição de Capital

da República que ostenta o Distrito Federal.

23. São as considerações que se me afiguram pertinentes a propósito da matéria sobre que fui chamado a opinar.

É o meu parecer.

S.M.J.

Brasília, 21 de agosto de 1968. — *Clencio da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Aprovado. Restitua-se o processo à CODEBRÁS.

Brasília, 2 de setembro de 1968. — *Raimundo Xavier de Meneses*, Substituto do Diretor-Geral.