ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA — ELABORAÇÃO LEGISLATIVA — INICIATIVA E EMENDA

— O projeto de lei de organização judiciária, cuja iniciativa cabe ao Poder Judiciário, não pode ser emendado pelo Legislativo.

— Interpretação da Súmula n.º 512.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Paraná *versus* Antônio Carneiro Neto
Recurso extraordinário n.º 67.856 — Relator: Sr. Ministro
ADAUCTO CARDOSO

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, conhecer do recurso, unânimemente, e lhe dar parcial provimento, por maioria de votos, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 19 de novembro de 1969. — *Oswaldo Trigueiro*, Presidente. — *Adaucto Cardoso*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Trata-se de divisão de cartório.

O acórdão recorrido, depois de citar acórdão dêste Tribunal, de que foi relator o eminente Ministro Mário Guimarães, no sentido de que, onde falta competência para a iniciativa, falta competência para emendar, diz (fls. 42 e seguintes):

O *Diário da Assembléia Legislativa* (avulso) de 14/8/67 publica o projeto de lei de Divisão e Organização Judiciária, encaminhado ao Legislativo pelo eg. Tribunal de Justiça, constando, no art. 84, o número de ofícios que deveriam conter o distrito da sede das comarcas especificadas, entre as quais a de Francisco Beltrão, figurando, no que tange ao caso concreto, apenas um Tabelionato de Notas, acumulando, a título precário, o Ofício de Protesto de Títulos (semelhante à redação do artigo 140, item VII, da Lei n.º 4.667, de 1962), além de um Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Escrivanias.

Tal dispositivo, como se infere da

publicação, no *Diário da Assembléia* (avulso) de 21/6/68, sofreu alterações, através de emenda, passando a constituir o art. 79, inc. VII, que se converteu afinal no artigo sob o mesmo número e item da Lei n.º 5.809/68, com a seguinte redação:

"Art. 79. Os Ofícios de Justiça, indicados pela denominação dos respectivos titulares, serão os seguintes:

.....

VII — nas sedes das Comarcas de Apucarana, Campo Mourão, Cianorte, Cornélio Procópio, Cruzeiro do Oeste e Francisco Beltrão:

a) dois (2) Tabelionatos de Notas;

b) dois (2) Ofícios de Registro de Imóveis;

c) um (1) Ofício de Registro de Títulos e Documentos, acumulando, a título precário, o Ofício de Protesto de Títulos;

d) um (1) Ofício de Registro Civil de Nascimentos, Casamentos e Óbitos.

Da simples comparação entre os artigos citados, chega-se fàcilmente à conclusão de que a primitiva proposição, no ponto reclamado pelo impetrante, sofreu radical transformação, sem que houvesse, ao menos, o Poder Judiciário proposto qualquer alteração a respeito e em conseqüência foi desanexado do Tabelionato de Notas, do qual o peticionário é titular, o Ofício de Protesto de Títulos, que passou a constituir parte de nôvo Ofício.

A emenda legislativa, alterando o sistema da proposta de lei encaminhada pelo Poder Judiciário, produto de aprofundados estudos prévios de conteúdo específico e técnico, notadamente a respeito da conveniência de forma e modo, relativamente, a determinação dos Ofícios de Justiça, assume, no caso concreto, característicos de iniciativa, vez que abrange questão não ventilada no projeto de lei de Divisão e Organização Judiciária pré-mencionado remetido pelo eg. Tribunal de Justiça à colenda Assembléia Legislativa, ampliando mesmo o que foi ali organizado e limitado, constituindo, em última análise, autêntica invasão de atribuições, razão que torna inconstitucional o ato, da maneira argüida pelo impetrante, acarretando os efeitos pretendidos na inicial, passível de reconhecimento através do *mandamus*.

Isto pôsto: Acordam os juízes do eg. Tribunal de Justiça do Estado, em sessão plenária e por maioria de votos, rejeitar as preliminares argüidas e conceder a segurança nos têrmos do pedido, ficando o Estado condenado ao pagamento de honorários de advogado na base de quinhentos cruzeiros (.... Cr$ 500,00), contra o voto do Relator, nessa parte, que entende não ser devida tal verba em mandado de segurança."

Recurso extraordinário do Estado (alíneas *a* e *d*).

A Procuradoria-Geral opina (fôlhas 93-95):

"1. O recorrido, Antônio Carneiro Neto, é titular do Tabelionato de Notas da Comarca de Francisco Beltrão, no Estado do Paraná, e acumulava o Ofício de Protestos de Títulos da mesma Comarca.

Com o advento da Lei estadual número 5.809, de 1968 — Divisão e Organização Judiciária do Estado do Paraná —, operou-se a desanexação do Ofício de Protestos de Títulos.

Inconformado e alegando ser inconstitucional a desanexação referida, impetrou mandado de segurança contra o Sr. Governador do Estado que sancionou a citada Lei estadual n.º 5.809/68.

2. O eg. Tribunal de Justiça *a quo*, por maioria de votos, concedeu a segurança pedida e condenou o Estado do Paraná ao pagamento da verba advocatícia em quantia que arbitrou.

O v. aresto ora recorrido está ementado nos seguintes têrmos, *in verbis*:

"Mandado de segurança — Poder de emenda — Concessão de segurança.

A Constituição Federal traça a competência dos Três Podêres da República — Executivo, Legislativo e Judiciário —, limitando e esclarecendo suas atribuições, em conseqüência, na área

das competências privativas a falta de iniciativa da proposição da lei acarreta a de emendar, pelo menos nas modificações que possa alterar o sistema da proposta de lei."

3. Face ao julgado transcrito, o Estado do Paraná interpõe o presente recurso extraordinário que busca arrimo nas alíneas *a* e *d*, do art. 114, III, da Constituição do Brasil, dando por vulnerados os arts. 136, § 5.º, e 59, da mesma Constituição, além de citar divergência com o expresso na *Súmula* n.º 266 e com julgados de outros Tribunais.

Conforme r. despacho que se lê a fls. 66-67, o apêlo extremo de que se cogita foi admitido, tão-só, pela letra *d*, do assinalado dispositivo constitucional.

4. *Data venia* do r. despacho que negou seguimento ao recurso pela letra *a* do permissivo constitucional invocado, entendemos que o presente apêlo, em tudo e por tudo, merece ser conhecido e provido em sua dupla fundamentação.

5. No que respeita à procedência do recurso pela letra *a*, entendemos que a decisão impugnada incorreu em flagrante contrariedade ao disposto no artigo 136, § 5.º, da Constituição, por entender que:

"A emenda legislativa, alterando o sistema da proposta da lei encaminhada pelo Poder Judiciário, produto de aprofundados estudos prévios de conteúdo específico e técnico, notadamente a respeito da conveniência da forma e modo, relativamente à determinação dos Ofícios de Justiça, assume, no caso concreto, característicos de iniciativa, vez que abrange questão não ventilada no projeto de lei de Divisão e Organização Judiciária pré-mencionado remetido pelo eg. Tribunal de Justiça à Colenda Assembléia Legislativa, ampliando mesmo o que foi ali organizado e limitado, constituindo, em última análise, autêntica invasão de atribuições, razão que torna inconstitucional o ato, da maneira argüida pelo impetrante, acarretando os efeitos pretendidos na inicial, passível de reconhecimento através do *mandamus*.

Ao Poder Legislativo, nos têrmos da Constituição, compete específica e privativamente *legislar*, aí se compreendendo o poder de *emendar*. Decisão que lhe nega tal competência merece reparos.

No caso *sub judice*, verifica-se, também, que o exercício do poder de emendar usado pelo Legislativo paranaense não afronta, em ponto algum, as limitações que lhe estão impostas pelo artigo 136, IV, § 5.º, da Carta Magna.

6. Ademais, o Excelso Pretório, em vários julgados, firmou jurisprudência reiterada no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de lei oriundo do Executivo, desde que a emenda não seja estranha à matéria objeto da proposta (recurso de mandado de segurança n.º 15.015 — SP — *in R.T.J.*, 36/382).

7. Quanto à alegação de que o desdobramento elaborado ocasionou modificação na Lei de Divisão e Organização Judiciária do Estado, vale transcrever o expresso na *Súmula* n.º 46:

"Desdobramento de serventia de Justiça não viola o princípio de vitaliciedade do serventuário."

8. De mais a mais, é de indiscutida aplicação ao caso a *Súmula* n.º 266:

"Não cabe mandado de segurança contra lei em tese."

9. De referência à condenação do Estado do Paraná ao pagamento da verba advocatícia, entendemos, *data venia*, face à reiterada jurisprudência do Excelso Pretório que o eg. Tribunal *a quo* não deu correta interpretação ao art. 64, do Código de Processo Civil, pois é sabido que em ações de pedir segurança não se aplica o princípio da sucumbência, mesmo após a vigência da Lei n.º 4.632, de 1965.

10. *Ex positis*, nosso parecer, nos têrmos da jurisprudência do Excelso Pretório, é pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário, em sua dupla fundamentação, ficando, em

conseqüência, cassada a segurança deferida pelo eg. Tribunal *a quo*.

Brasília, 1.º de outubro de 1969. — *Nicolau Mäder Netto*, Procurador da República.

Aprovo: *Décio Miranda*, Procurador-Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator) — Conheço do recurso, em face do dissídio jurisprudencial.

Basta ver que, após o citado acórdão, de que foi Relator o eminente Ministro Mário Guimarães, a jurisprudência do Supremo Tribunal evoluiu, assentando, em inúmeros pronunciamentos, que o Poder Legislativo pode emendar, se a emenda não é estranha à matéria objeto da proposta.

Bastaria essa consideração para que se impusesse o conhecimento e provimento do recurso.

Mas outras se lhe acrescentam nas razões de recurso e no parecer da douta Procuradoria-Geral da República.

De acôrdo com a jurisprudência do Tribunal, conheço do recurso e lhe dou provimento.

VISTA

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RE 67.856 — PR — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Recte., Estado da Paraná (Adv., Décio Marchesini). Recdo., Antônio Carneiro Netto (Adv., Alir Ratacheski).

Decisão: Adiado pelo pedido de vista do Ministro Adaucto Cardoso, após o voto do Relator (Ministro Luiz Gallotti) que conhecia do recurso e lhe dava provimento.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adaucto Cardoso, Barros Monteiro, Amaral Santos e Thompson Flores.

VOTO

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — *Data venia* do eminente relator, divirjo do seu voto que conheceu do recurso e lhe deu total provimento.

A controvérsia, em mandado de segurança, é sôbre a competência do Legislativo para emendar projeto de lei de divisão e organização judiciária que a Constituição atribui à iniciativa privilegiada e exclusiva do Poder Judiciário. Nesse projeto, a Assembléia Legislativa estadual introduziu emenda que desanexou do Tabelionato de Notas de que era titular o impetrante o Ofício de Protesto de Títulos. Pondera e conclui o acórdão:

"Da simples comparação entre os artigos citados, chega-se fàcilmente à conclusão de que a primitiva proposição no ponto reclamado pelo impetrante, sofreu radical transformação, sem que houvesse, ao menos, o Poder Judiciário proposto qualquer alteração a respeito e em conseqüência foi desanexado do Tabelionato de Notas, do qual o peticionário é titular, o Ofício de Protesto de Títulos, que passou a constituir parte de nôvo Ofício.

"A emenda legislativa, alterando o sistema da proposta de lei encaminhada pelo Poder Judiciário, produto de aprofundados estudos prévios de conteúdo específico e técnico, notadamente a respeito da conveniência da forma e modo, relativamente, a determinação dos Ofícios de Justiça, assume, no caso concreto, característicos de iniciativa, vez que abrange questão não ventilada no projeto de lei de Divisão e Organização Judiciária pré-mencionado remetido pelo eg. Tribunal de Justiça à colenda Assembléia Legislativa, ampliando mesmo o que foi ali organizado e limitado, constituindo, em última análise, autêntica, invasão de atribuições,

razão que torna inconstitucional o ato, da maneira argüida pelo impetrante, acarretando os efeitos pretendidos na inicial, passível de reconhecimento através do *mandamus*."

Além de conceder a segurança, o acórdão condenou o Estado sucumbente a pagar honorários de advogado em mandado de segurança.

A maioria desta Côrte tem adotado em tema de compreensão do direito de emenda, mencionado no art. 59, da Constituição Federal, não mais o simples princípio da pertinência da emenda em relação à matéria do projeto, mas o da competência quanto à iniciativa privilegiada. Assim no que se refere a emendas que aumentem a despesa proposta, temos defendido o princípio da competência exclusiva do Poder Executivo. Natural será que a qüinqüenal divisão e organização dos serviços auxiliares da Justiça, área atribuída pela Constituição à competência privilegiada dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário federal e estadual, a êles seja reservada, vedando-se a admissão de emendas oriundas de quem não tem poder de iniciativa. E se essa exclusividade não fôr mantida, será letra morta o dispositivo constitucional que a instituiu.

Como se vê, o acórdão não negou a vigência do art. 59, da Constituição Federal e nem de nenhuma outra das suas disposições.

E a jurisprudência divergente citada pelo recorrente é tôda ela relativa à condenação em honorários de advogado por sucumbência em mandado de segurança. Por causa dêsse aspecto parcial do recurso, não tenho dúvida em dêle conhecer e provê-lo tão-só, nessa parte, excluindo da condenação os honorários de advogado.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Senhor Presidente, também peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o ilustre Ministro Adaucto Cardoso, tendo em vista que se tratava de proposta de competência exclusiva do Poder Judiciário, dentro do qüinqüênio.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente.

Estou de acôrdo com o voto do eminente Ministro Adaucto Cardoso.

No que respeita aos honorários, dúvida inexiste.

A tese palpitante reside nas alterações da Organização Judiciária.

Tenho que, enviado o propósito no qüinqüênio, quando privativa era do Tribunal de Justiça, não autorizava alterações pela Assembléia Legislativa, e nos têrmos em que foi por ela introduzido.

Certo a reforma teve lugar fora daquele prazo. Não seria, a meu ver, bastante, porque o projeto era do Tribunal de Justiça, foi apresentado a tempo, e só ultrapassou o prazo em tramitação no outro Poder.

Tolerar tais alterações seria abrir ensejo a que, pelo retardamento propositado, fique vã a garantia do Poder Judiciário, ditado em homenagem a sua independência e em deferência a sua Organização, fazendo presumir que melhor esteja informada das suas necessidades.

Conheço do recurso e dou-lhe parcial provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Senhor Presidente, *data venia* dos votos discrepantes, acompanho o eminente Relator.

No dia 14/8/67, o Tribunal de Justiça, de acôrdo com a Constituição, encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto da reforma de Organização Judiciária. O prazo de cinco anos, dentro do qual se reservava ao Tribunal a iniciativa de proposta para a alteração, devia terminar a 29/12/67. O Tribunal de Justiça exerceu poder que lhe

era conferido pela Constituição. A êsse respeito, não há a menor dúvida. Acontece que a lei foi promulgada, já esgotado aquêle prazo, a 15/7/68.

A questão debatida é esta: saber se o poder de iniciativa exclusiva, concedido ao Tribunal de Justiça, e que foi exercitado dentro do prazo de cinco anos, obstava à emenda, fora do qüinqüênio.

A iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça correspondia, no mesmo prazo, a vedação da iniciativa dos outros Podêres. A iniciativa, que podia ser do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, era conferida, dentro dos cinco anos, exclusivamente, ao Tribunal de Justiça. No caso, houve iniciativa do Tribunal, no período que findou a 29/12/67, mas o projeto não foi votado dentro do qüinqüênio e, sim, anteriormente, e com emenda. Estava a Assembléia Legislativa, impedida de oferecer a emenda, fora dos cinco anos? Não me parece. A Assembléia Legislativa podia aprovar, ou não, dentro dos cinco anos, o projeto do Tribunal. Quando votou o projeto, com emenda, havia recuperado o poder de iniciativa.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator) — Aí não dependia mais de proposta, porque já haviam decorrido cinco anos. Tôda a elaboração legislativa ocorreu depois dos cinco anos.

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — Mas isso é frustrá-la.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator) — O eminente Ministro Eloy da Rocha diz muito bem: O Poder Legislativo podia não aprovar a proposta, no curso dos cinco anos, e podia emendar, depois de transcorrido o qüinqüênio.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — o que a Constituição estabelece é que é intangível a lei de organização judiciária, nos cinco anos, salvo proposta do Tribunal de Justiça. O preceito constitucional foi cumprido. Findos os cinco anos, sôbre a proposta oferecida, anteriormente, pelo Tribunal de Justiça, a Assembléia Legislativa votou a emenda. Não vejo violação da Constituição.

O acórdão recorrido apoiou-se no art. 110, II, da Constituição de 1967, segundo o qual compete aos Tribunais organizar os serviços auxiliares, dando-lhe interpretação ampla, de sorte a abranger todos os serviços relativos à Justiça.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator) — Confundiu-se cartório de comarca, com secretaria de Tribunal, como acentuei no meu voto.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Serviços auxiliares do Tribunal, a que se refere a Constituição, são, ùnicamente, os serviços de sua secretaria.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator) — Êsses dependem sempre de proposta do Tribunal, em qualquer tempo.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — De acôrdo com o eminente Ministro Luiz Gallotti, conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, estou convencido, pelo debate, de que é lícito ao Poder Legislativo alterar o projeto como entender, desde que tenha decorrido o qüinqüênio. Neste sentido, *data venia* do eminente Ministro Adaucto Cardoso, acompanho os ilustres Ministros Luiz Gallotti e Eloy da Rocha, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Presidente) — Acompanhando o eminente Ministro Relator, conheço do recurso e lhe dou provimento.

EXTRATO DA ATA

RE 67.856 — PR — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Recte., Estado da Paraná (Adv., Décio Marchesini). Recdo., Antônio Carneiro Netto (Adv., Alir Ratacheski).

Decisão: Conhecido e provido, em parte, nos têrmos do voto do Ministro Adaucto Cardoso; vencidos os Ministros Luiz Gallotti (Relator), Eloy da Rocha, Aliomar Baleeiro e o Presidente que ao recurso davam provimento *in totum*.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adaucto Cardoso, Barros Monteiro, Amaral Santos e Thompson Flores.