

Parágrafo único — Serão considerados servidores do Município do Rio de Janeiro, vencido o prazo a que se refere este artigo, os servidores do antigo Estado da Guanabara, inclusive os que estiverem exercendo cargo em comissão ou função gratificada na esfera municipal, que não constarem das relações ou que, embora relacionados, *optem no mesmo prazo*, pela permanência no Município.”

8. Evidentemente, as disposições contidas no Decreto-lei n.º 189 não de ser interpretadas em consonância com as normas pertinentes da Lei Complementar n.º 20 e do Decreto-lei Estadual n.º 1, de março de 1975. E a opção naquele prevista não configura um direito absoluto concedido ao servidor e contra o qual a Pública Administração nada pode contrastar. Para mim — sem excluir outras circunstâncias que podem surgir — tal opção só pode ser exercida nos casos em que o cargo ou a função ocupada pelo servidor do Estado seja compatível com a natureza dos serviços municipais. Dentro dessa ordem de idéias, jamais poderá ser admitida a opção porventura manifestada por quem exercia ou exerce, em caráter permanente, função ou cargo, cuja índole legal se situa em serviço da área da competência privativa do Estado (v. g. Promotor Público, Delegado de Polícia, etc).

9. A respeito da matéria muitos outros problemas poderiam ser levantados, tal como o foram pelo Procurador Pedro Paulo Cristóforo em seu Parecer n.º 15/PPC. Limito-me, contudo na oportunidade, a recomendar que o instituto da opção criado pelo citado Decreto-lei 189 seja complementado com um convênio a ser celebrado entre o Estado e o Município — este autorizado por lei — no qual, entre outras coisas, fique consignado expressamente que, por decorrência das opções realizadas, são criados automaticamente cargos correspondentes no âmbito municipal.

11. Finalmente, com referência à situação específica da Requerente, nada impede permaneça ela prestando serviços no Escritório de Representação do Estado no Distrito Federal. Para isto, basta que o Exmo. Sr. Governador do Estado proceda a requisição da servidora e contra ela não se oponha o Exmo. Sr. Prefeito da Cidade, ouvido o seu eminente Secretário Municipal de Administração, observado, no que concerne ao pagamento dos vencimentos, o que dispõe o Decreto n.º 555 de 16 de janeiro de 1976.

É o parecer.

Em 10 de junho de 1976. — HÉLIO SABOYA RIBEIRO DOS SANTOS, Procurador do Estado.

VISTO. De acordo quanto ao indeferimento por não ser retratável a opção. As demais considerações da parte final do parecer tratam matéria que exorbita o âmbito restrito deste processo mas que, por sua valia, por certo servirão de subsídio ao exame de processo, ora na Procuradoria de Assuntos do Pessoal, em que a questão versada é objeto específico.

A PG-12 e, após, à Secretaria de Administração.

Em 15 de junho de 1976. — ROBERTO PARAISO ROCHA, Procurador Geral do Estado.

OFÍCIO N.º 145/76 — HCC

PARECER N.º 10/76 — HCC

(Processo n.º 06/307.191/76)

I. Dispõe o artigo 13 da Lei n.º 6.091, de 15-08-1974:

“São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos Estados e Municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público e, com aprovação do respectivo Órgão Legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta lei”.

Excetuam-se da proibição, segundo o disposto no parágrafo primeiro do artigo suso transcrito:

I — a nomeação ou contratação necessárias à *INSTALAÇÃO INADIÁVEL DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS*, com *prévia e expressa AUTORIZAÇÃO DO GOVERNADOR OU PREFEITO*;

II — nomeação ou contratação de *TÉCNICO INDISPENSÁVEL ao funcionamento do serviço público essencial*.

2. Parece-me que o legislador ao utilizar a expressão eleições parlamentares, quis se referir a eleições não só para o Congresso Nacional, mas, também, para as Câmaras Estaduais e Municipais.

O espírito da lei foi o de coibir no período precedente a quaisquer eleições, servir-se o administrador de seu poder de nomear, contratar, designar ou readaptar, com o fim de arregimentar votos, para tal ou qual candidato, ou para este ou aquele partido político.

Se assim não fosse, porque referir-se a Lei n.º 6.091 (art. 13, § 1.º, I), a autorização do Governador ou *Prefeito*, para os casos excepcionais?

2.1 Observe-se, também, que o artigo transcrito é parte de lei que estabelece providências — para eleições em geral: Senado, Câmara dos Deputados, Assembléias Estaduais e Municipais.

Assim sendo, nenhuma justificativa para que de sua vedação excluídas estivessem as eleições municipais, quando sabido é que um artigo deve ser interpretado em consonância com todo o corpo da lei a que pertence.

2.2 Historicamente, a interpretação do texto legal, leva à mesma conclusão, pois na Emenda Constitucional n.º 15/65 (artigo 222 da Constituição de 1946), a vedação foi criada para eleições federais, estaduais e *municipais*.

2.3 A palavra PARLAMENTO, também leva à mesma conclusão. LAUDELINO FREIRE, a define como “*nome coletivo das câmaras legislativas de um país*”. (Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa).

AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA, indica como primeiro significado: câmara legislativa, nos países constitucionais. (Novo Dicionário Aurélio).

Em CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, também encontra-se como primeira significação: Câmaras Legislativas. (Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa).

2.4 Em sentido técnico-jurídico, a expressão, em nosso Direito, também, compreende qualquer câmara legislativa, segundo o ensinamento de VICTOR NUNES LEAL:

“... quando os autores falam em CONGRESSO ou PARLAMENTO para designar a fonte das leis formais, essa expressão se deve entender como sinônimo de PODER LEGISLATIVO (em cuja fun-

ção aliás colabora o Executivo) e *compreende, em nossa Federação, tanto o LEGISLATIVO FEDERAL COMO O ESTADUAL E O MUNICIPAL*”.

(Problemas de Direito Público, ed. Rev. Forense, pág. 172).

2.5 Se é verdade que nenhuma dúvida subsiste quanto ao fato de possuir o Estado-membro um Poder Legislativo; pois, segundo mandamento constitucional, não só acha-se ele estruturado nos mesmos moldes da administração federal (três poderes harmônicos e independentes), cabendo-lhe, ainda, legislar sobre assuntos que não sejam privativos da União, quanto ao Município há opiniões discrepantes.

No entanto, ensina HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 4.ª ed., págs. 741 e seguintes) que “*o Município brasileiro é entidade estatal integrante da nossa Federação*”, sendo esta uma peculiaridade de nosso regime federativo, da qual resulta — “*sua autonomia POLÍTICO-ADMINISTRATIVA*, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas”.

Mostra, ainda, que a autonomia do Município está assegurada na Constituição Federal e se expressa “*sob o triplice aspecto POLÍTICO (composição eletiva do governo e edição das normas locais), ADMINISTRATIVOS (organização e execução dos serviços públicos locais) e FINANCEIRO (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais)*”.

“Dentro desse esquema é que se realiza a administração municipal, através da PREFEITURA, como órgão executivo, e da CÂMARA DE VEREADORES, como ÓRGÃO LEGISLATIVO”, conclui o ilustre publicista.

2.6 Concluo, quanto a este aspecto do problema, que a vedação do artigo 13 da Lei n.º 6.091, de 15-08-1974, se dirige também ao período de 90 dias que antecede as eleições para as Câmaras de Vereadores.

3. O texto legal em exame, ao declarar nulos os atos de nomeação, contratação, etc., efetuados no período “compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado”, pode levar o intérprete apressado, a julgar que tal prazo tem seu termo inicial no nonagésimo dia anterior à data da realização das eleições e seu termo final no dia do término do mandato do Governador.

Tal, em meu modo de entender, só ocorre, quando haja coincidência entre os mandatos do representante do poder executivo e o dos membros do legislativo.

Quando não houver tal coincidência, há que se entender a proibição em duas hipóteses distintas:

I — nos 90 dias anteriores à data das eleições parlamentares (estando aí o termo final); e

II — nos 90 dias antecedentes — (aqui o termo inicial) ao término do mandato do Governador.

Entender-se de modo contrário, seria a paralização, a falência do serviço público, quando as eleições não fossem coincidentes.

E não é isto o que quer a lei; o seu intuito é claro: evitar antes das eleições legislativas o empreguismo, como favorecimento político e obstar, antes da mudança do comando do Poder Executivo, os famigerados “testamentos políticos”, muito usados em épocas passadas.

4. Neste processo, pede-se o estudo da viabilidade de contratação, nos noventa dias anteriores às próximas eleições municipais, de mão de obra para preenchimento de vagas decorrentes da rotatividade do pessoal da COMLURB, com o fim de evitar sérios prejuízos à continuidade do trabalho.

Por ciência própria, posso confirmar que, realmente, na COMLURB, a rotatividade do pessoal não qualificado é muito grande, podendo, em 90 dias sem contratação, ocorrer solução de continuidade na boa prestação de serviço prestado, que é, sem dúvida, essencial à cidade.

4.1 Creio, aqui, possa ser, por analogia, aplicado o disposto no item I do parágrafo 1.º do artigo 13 da Lei n.º 6.091/74.

Como já foi visto, o referido inciso *excepciona a contratação* (e a nomeação) necessárias à *instalação inadiável de serviços públicos essenciais*, com prévia e expressa autorização do Governador ou Prefeito.

Ora, já se disse, o que quer a lei é a moralidade administrativa nos períodos por ela delimitados e não sufocar a prestação de serviço público essencial, impedindo sua normal execução.

Assim, se autoriza contratação para *instalação* de tais serviços, é evidente que o permite, também, para sua *continuidade*.

4.2 No entanto, a contratação de pessoal necessário à continuidade de um serviço público essencial, há que ser entendida como aquela necessária à manutenção do quadro existente, pela reposição de pessoal, sem

qualquer aumento do número de seus integrantes, devendo ser precedida de autorização do Governador ou Prefeito, a quem caberá, em última análise, julgar da necessidade da medida.

5. Concluindo:

I — nos noventa dias antecedentes às próximas eleições para as Câmaras Municipais estão vedadas as contratações para a administração direta, autarquia, empresas públicas e sociedades de economia mista;

II — por exceção e para manter continuidade de serviço público essencial, podem ser procedidas contratações absolutamente necessárias à sua continuidade, com prévia autorização do Governador ou Prefeito.

É o Parecer.

#### SUB CENSURA.

Rio de Janeiro, 17 de agosto de 1976. — HUGO DE CARVALHO COELHO, Procurador Chefe da Procuradoria de Assuntos Trabalhistas e Previdenciários.

1. Visto.

2. O Diretor-Presidente da Companhia Municipal de Limpeza Urbana consulta sobre a possibilidade de realizar contratações, tendo em vista que o art. 13 da Lei n.º 6.091, de 15 de agosto de 1974, as proíbe — sob pena de nulidade absoluta — “no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado”.

3. Lei que imponha a sanção de nulidade não pode ser objeto de aplicação analógica. Esta pressupõe sempre uma lacuna e a sanção de nulidade deflui necessariamente de texto legal expresso.

4. Ora, o período fixado pelo art. 13 da Lei n.º 6.091/74, começa a correr no 90.º dia anterior à data de eleições parlamentares e o pleito eleitoral que se realizará em novembro próximo não possui essa natureza.

5. Doutrina e jurisprudência são acordes em reservar a designação de “Parlamento” para as Instituições investidas de Poder Legislativo e em negar às Câmaras Municipais esse status. É, por exemplo, a lição de HELY LOPES MEIRELLES:

— “Não sendo a Câmara de Vereadores Poder Legislativo, mas apenas órgão legislativo, isto é corporação secundária com atribuições

legiferantes, seus membros não se equiparam aos parlamentares federais e estaduais, nem desfrutam das imunidades deles" (*Direito Municipal Brasileiro*, pág. 575).

— "Sem dúvida, os Vereadores detêm uma representação política e exercem uma função pública de inegável relevância, mas que não se iguala à dos parlamentares, nem se nivela à dos funcionários administrativos".

6. Julgando o Recurso de Habeas Corpus n.º 30.256, oriundo do Paraná, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que:

— "As Assembléias Legislativas são o Poder Legislativo dos Estados, poder que, para se mover com independência, em face dos outros dois, precisa gozar das garantias de inviolabilidade e irresponsabilidade penal de seus membros componentes. Já as Câmaras Municipais, legislam nos assuntos da órbita do município, mas não exercem o Poder Legislativo, no sentido constitucional" (*in Rev. Forense*, CXX, pág. 214).

E, no desenvolvimento de seu voto, o eminente Ministro CASTRO NUNES, relator designado, foi incisivo, ao negar às Câmaras Municipais a natureza de Instituições Parlamentares. Disse ele:

— "Não bastaria a simples alegação de analogia sob o argumento especioso de que as Câmaras Municipais também legislam, é certo, mas nem por isso exerciam Poder Legislativo, no sentido Constitucional. Para a Constituição o Poder Legislativo compete ao Parlamento. Os Estados exercem-no também, como disse, porque pressuposta no plano estadual a tríade dos poderes do mecanismo federal" (*ibidem*, pág. 217).

E adiante:

— "Procurei demonstrar que o Município não está para o Estado como o Estado está para a União. Os Estados dispõem de três poderes; a constituição pressupõe, no mecanismo político do Estado, os os três poderes, que hão de existir em funcionamento na órbita estadual. Os municípios nem sequer têm os três poderes; a trilogia é essencial, porque é inerente ao princípio" (pág. 221).

Enfatizando, reiterou:

— "Têm os municípios atuais câmaras legiferantes, eletivas, representativas, mas não se pode dizer que exerçam o Poder Legislativo

no sentido da Constituição, que o supõe correlato com os outros dois nos dois planos em que se configura essa tríade essencial ao conceito e significação do princípio dos poderes" (pág. 222).

Votando no mesmo sentido assim se expressou o Ministro LAUDO DE CAMARGO:

— "São, pois, os parlamentares, os membros do Congresso, na frase da lei, que gozam do privilégio. E como privilégio que é, não pode estender-se aos membros de outras corporações como a municipal".

7. Ao contrário das Assembléias Legislativas dos Estados, as Câmaras Municipais não detêm Poder Legislativo e, pois, os Vereadores não são parlamentares.

E, exatamente porque não são parlamentares, podem eles acumular cargo que exerça no Poder Executivo com o desempenho das funções de vereança, tal como determina o parágrafo terceiro do artigo 104 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 6. Essa acumulação não seria possível se lhes fosse reconhecida a qualidade de parlamentares porque, nessa hipótese, o desempenho cumulativo de funções executivas e legislativas violaria o princípio da independência dos poderes segundo a configuração que lhe foi dada pelo parágrafo único do art. 6.º da mesma Constituição Federal.

8. Assim, as eleições do dia 15 de novembro não são "parlamentares" e, portanto, a elas não se dirige o disposto no art. 13 da Lei n.º 6.091/74.

9. A inaplicabilidade da norma, às próximas eleições, se evidencia também quando se considera o dia final do prazo nela fixado: "término do mandato do Governador do Estado".

Tendo-se em vista que, por determinação constitucional, as eleições municipais se realizam necessariamente em data diferente daquela indicada para as eleições parlamentares (artigo 15 — I), a consequência da lei, se lhe fosse conferida incidência sobre tais eleições, seria a de ampliar desmesuradamente o prazo de proibição, criando sérios embaraços ao normal desempenho do serviço público estadual e municipal.

Tenha-se em vista o caso atual. Se a norma incidisse sobre as eleições municipais, a administração pública ficaria impossibilitada de realizar provimentos até que findasse o mandato dos atuais Governadores dos Estados, fato que só ocorrerá em 15 de março de 1979.

10. O argumento fundado na interpretação histórica, ao contrário do que pudesse parecer à primeira vista, corrobora o entendimento de que a norma não se aplica a eleições municipais. A proibição ingressou no ordenamento jurídico nacional pela Emenda Constitucional n.º 15, que inseriu no texto da Constituição de 1946 o artigo 222, com a seguinte redação:

— “Art. 222. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais e o término, respectivamente, do mandato do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito Municipal, importem:

a) nomear, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, no serviço centralizado, autárquico ou nas sociedades de economia mista de que o Poder Público tenha o controle acionário, a não ser para cargos em comissão ou funções gratificadas, cargos de magistratura, e ainda para aqueles para cujo provimento tenha havido concurso de provas;

b) contratar obras ou adquirir equipamento e máquinas, salvo mediante concorrência pública;

c) distribuir ou ampliar fundos ou verbas globais, a não ser dentro do critério fixado em lei anterior;

d) autorizar empréstimos por bancos oficiais ou por entidades de crédito em que o Poder Público detenha o controle do capital, a Estado ou Município, salvo em caso de calamidade pública ou quando o contrato obedecer a normas uniformes.”

(Diário Oficial (Seção I — Parte I) — de 6 de julho de 1965 — pág. 6.291).

II. O dispositivo não foi incluído na Constituição de 1967, nem na Emenda Constitucional n.º 1/69, para reaparecer, com nova redação, na Lei n.º 6.091/74.

A nulidade estatuída na norma foi mantida, alterando-se, porém, o pressuposto fático de sua incidência. O texto anterior se reportava às eleições “federais, estaduais e municipais” e estabelecia como *dies* “ad quem” do prazo o término, respectivamente, do mandato do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito. A proibição incidia, portanto, na oportunidade de qualquer pleito eleitoral.

A nova redação, a que consta do art. 13 da Lei n.º 6.091/74, se reportou, apenas, às eleições parlamentares.

Houve, portanto, a intenção de excluir, do âmbito de incidência da norma, as eleições municipais.

12. Concluindo: o art. 13 da Lei n.º 6.091/74 não tem pertinência com as eleições municipais que se realizarão no dia 11 de novembro deste ano.

Remeta-se à COMLURB.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1976. — ROBERTO PARAISO ROCHA,  
Procurador Geral do Estado.

Parecer s/n.º HMS, de 14-9-76

Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado:

Atendendo a requerimento formulado por arrematante de bem imóvel dado a inventário por morte de MANOEL DE SOUZA e ROMANA LAURA DE SOUZA, o Dr. Juiz de Direito da 2.ª Vara de Órfãos e Sucessões desta cidade consulta a Procuradoria Geral do Estado, “relativamente ao art. 35 da Lei 2.494/73 ... se o depósito de 3% determinado na lei acima referida, ainda é devido nas arrematações”.

2. Nesta Procuradoria de Assuntos Tributários, à qual veio ter o expediente para exame, a consulta foi distribuída ao Sr. Procurador Dr. Manoel Faustino Teixeira de Oliveira, que se manifestou a fls. 3v e seguintes (Parecer n.º 1/MFTO/76).

3. Conforme narrado no referido parecer, em leilão realizado em 27 de novembro de 1975, pelo Leiloeiro Tyde Aor, foi arrematado certo bem imóvel do Espólio dos inventariados. Do sinal pago, o Sr. Leiloeiro deduziu diversas despesas, entre elas uma verba de Cr\$ 7.560,00, resultante da aplicação da norma do art. 35 da Lei 2.494/73, contra o que se insurgiu o arrematante, considerando indevida a cobrança em face da atual legislação estadual e do Regimento de Custas em vigor.

4. *Data venia*, se estão corretos os fatos ali expostos, discordo do parecer proferido pelo Sr. Procurador Manoel Faustino Teixeira de Oliveira, com base nas razões que passo e expor.

5. O Decreto-lei 110, de 11 de agosto de 1969, que regulava, no antigo Estado da Guanabara, a cobrança da taxa judiciária, dizia em seu art. 7.º: