

Parecer n.º 2/84, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Requisição de servidores estaduais pela Justiça Eleitoral — Interpretação da Lei Federal n.º 6.999, de 7 de junho de 1982.

1. O Governo do Estado vem sendo freqüentemente instado pela Justiça Eleitoral a pôr e a manter à disposição de seus juízes e Tribunal neste Estado um crescente número de servidores de seus quadros, para prestarem serviços de natureza permanente aos respectivos cartórios e secretaria do Tribunal.

2. O Subsecretário de Estado de Governo, em face da carência de pessoal administrativo e considerando a inconveniência do afastamento de tantos servidores, notadamente com a evasão de soldados necessários para o policiamento ostensivo, consulta a esta Procuradoria Geral "sobre as implicações jurídicas que poderiam advir, caso o Excelentíssimo Senhor Governador, pelas razões expostas, deixasse de atender àquelas requisições".

3. Rege a matéria a recente Lei Federal n.º 6.999, de 7 de junho de 1982, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, dispondo sobre condições, prazos e outros tópicos pertinentes.

4. Embora relevante o argumento de que o Estado carece de pessoal administrativo, a Lei n.º 6.999 não reconheceu às pessoas jurídicas de Direito Público requisitadas qualquer margem de discricionariedade a este respeito para oporem-se às requisições. Desde logo deve-se afastar, portanto, uma escusa fundada em mérito. Criou-se uma presunção **juris et de jure** de que o interesse público no atendimento às necessidades do serviço da Justiça Eleitoral é superior a qualquer outro que se lhe poderiam opor as Administrações dos entes jurídicos de Direito Público, incluindo-se a própria União, salvo nos casos expressamente excepcionados no seu art. 8.º (ocupantes de cargos isolados, de cargos ou empregos técnicos ou científicos, e de quaisquer cargos ou empregos do magistério federal, estadual ou municipal).

5. Afastada a hipótese de recusa fundada na oposição de qualquer tipo de consideração discricionária, examinemos agora as alternativas de recusa **fundadas na própria lei**.

Com efeito, a requisição é ato discricionário para o Poder requisitante mas, como todo ato discricionário, apresenta parâmetros mínimos de vinculação; tais são, no caso:

a — Limites quanto ao tempo de requisição:

Art. 2.º, § 1.º

Art. 3.º, caput.

Art. 3.º, § 2.º e

Art. 4.º e seu parágrafo único.

b — Limites quanto ao número de requisições:

Art. 2.º, § 1.º e

Art. 3.º, § 1.º (que estabelece uma nova instância discricionária em caso de excesso de limites).

c — Limites quanto à situação jurídica dos requisitados:

Art. 1.º (que exige o **status** de servidor público, excluindo, **ipso facto**, os empregados em empresas públicas).

Art. 8.º (exceções mencionadas acima).

6. Remanesce, portanto, para as Administrações requisitadas, o exame casuístico da observância rigorosa das três categorias de condicionantes acima relacionadas. Em cada caso em que se não verifique o estrito atendimento das condicionantes legais, então, sim, será possível — e recomendável, por sinal — deixar de atender à requisição, declinando e demonstrando a razão jurídica da escusa.º (Apenas para ilustrar este ponto, tome-se o ofício de fls. 10, em que, tudo indica, se estaria requisitando um empregado da Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro. Averiguar, caso por caso, é a primeira providência administrativa para preparar o processado para a decisão governamental).

7. Todavia, algumas perplexidades nos ficam sobre o lastreamento constitucional da Lei n.º 6.999, de 7 de julho de 1982.

Como se sabe, o instituto da requisição tem origem militar, tendo sido estendido à prática civil sempre que identificadas relevantes razões para que um particular, ou mesmo uma pessoa jurídica de Direito Público, **devessem arcar com a privação de um bem ou de um serviço em benefício ocasional, mas essencial, de um interesse coletivo maior**.

Enquanto a requisição de bens recebeu do legislador constitucional um tratamento específico (art. 153, § 22), a requisição de serviços só tem sido objeto de lei ordinária, com difusa fundamentação constitucional.

No caso vertente, o objeto da Lei Federal n.º 6.999 é uma requisição de serviços que já havia ingressado em nosso direito positivo

desde 1979, com a Lei Federal n.º 6.678, de 14 de agosto de 1979, alterada, ainda, em 1980, pela Lei Federal n.º 6.862, de 26 de novembro de 1980.

O Código Eleitoral (Lei Federal n.º 4.737, de 15 de julho de 1965), já previa essa modalidade de requisição sempre que relacionada à realização dos pleitos.

A modalidade de requisição de servidores, todavia, voltou a ser objeto da decisão do Congresso Nacional, a partir de uma Mensagem Presidencial, de n.º 441, de 1.º de outubro de 1981, da qual resultou um Projeto de Lei que, subindo à sanção, foi vetado parcialmente, remanesecendo para a promulgação o atual texto da Lei n.º 6.999.

8. A Mensagem foi provocada, por sua vez, por um ofício do Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, então o eminente Ministro MOREIRA ALVES (atual Presidente do Supremo Tribunal Federal), no qual, embora sem fazer qualquer referência ao embasamento constitucional, solicitava a substituição das mencionadas Leis Federais n.ºs 6.678 e 6.862 pelo texto que, subsistente o veto de um artigo adventício, acabou por ser sancionado.

Tanto o corpo da Mensagem quanto o do ofício que a ensejou, não lastrearam constitucionalmente essa modalidade de requisição de servidores para prestar serviços "em órgãos de atribuições permanentes, mas sem quadro próprio de pessoal", peculiaridade essa destacada pelo Ministro MOREIRA ALVES.

Espanta-nos que serviços de caráter reconhecidamente permanente devam ser atendidos através de uma modalidade administrativa que se funda precisamente na eventualidade de necessidades urgentes e transitórias.

O caráter de urgência e transitoriedade, acrescente-se, é reiterado a **una voce** em doutrina (HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 4.ª edição, p. 576; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, **Dicionário de Direito Administrativo**, 4.ª edição, p. 255).

9. O veto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República recai sobre um dispositivo que ia ainda mais longe nessa elástica disposição sobre a requisição de servidores da União, dos Estados e dos Municípios:

"Art. 10 — Os funcionários federais, estaduais e municipais, pertencentes a outros órgãos da Administração Pública e que presentemente estiverem prestando serviços aos Tribunais Regionais Eleitorais, poderão concorrer à transposição ou à transformação dos respectivos cargos aos quadros permanentes dos Tribunais."

Acertadamente, a meu ver, o Senhor Presidente da República considerou que a transposição e transformação de cargos feria a autonomia dos Estados e Municípios (artigos 13 e 15 da Constituição Federal); mas seria esta, apenas, a violação à autonomia das demais pessoas jurídicas de Direito Público? Creio que ainda há outros questionamentos constitucionais que poderiam ser opostos à Lei n.º 6.999.

10. A questão fundamental continua sendo: em que dispositivo se escora tanto poder requisitório da União?

Consideremos as seguintes premissas:

- a — A Constituição Federal atribui competência à União para requisitar servidores públicos estaduais e municipais em tempo de guerra (art. 8.º, XVII, g).
- b — Todas as requisições não condicionadas à guerra, mas a perigo iminente, estão contempladas no art. 153, § 22, **in fine**, relativamente a bens (a doutrina não vê óbices constitucionais quanto à requisição de serviços em caso de perigo público iminente, como se pode ler em HELY LOPES MEIRELLES — **Direito Administrativo Brasileiro**, 4.ª edição, p. 577).
- c — Além dessas duas modalidades a Constituição Federal nada contém mais de explícito sobre qualquer outra modalidade de requisição de serviços ou de servidores.

Observa-se, portanto, que os textos constitucionais aplicáveis ao instituto da requisição estão sempre conotados àquelas situações urgentes e transitórias: guerra e perigo público iminente, **jamais a uma necessidade permanente de um órgão**.

11. Como ficam, então, as requisições para prestar serviços à Justiça Eleitoral?

Que modalidade seria esta e como configurar os requisitos da necessidade urgente e transitória?

Estaríamos diante de um **munus publicum**? Neste caso a requisição poderia incidir sobre quaisquer pessoas: servidores públicos, empregados públicos ou privados ou trabalhadores autônomos sempre que a Justiça Eleitoral experimentasse uma necessidade urgente e transitória — as eleições, enfim.

Não fossem as **eleições** a necessidade urgente e transitória que suportasse o instituto da requisição, qualquer outro ramo do Poder

Judiciário e não apenas a Justiça Eleitoral poderia socorrer-se de servidores da União, dos Estados e dos Municípios para ajudar em seus serviços. Que dispositivo constitucional distingui-la-ia com exclusividade dos demais ramos do Poder Judiciário? Se o poder de requisitar servidores for tão amplo e genérico, **desvinculado das eleições**, nada impediria que o legislador ordinário também dispusesse sobre requisições de servidores em favor da Justiça Federal, da Justiça Militar, da Justiça do Trabalho e até das Justiças Estaduais.

Inclino-me, por isto, a detectar na **atividade eleitoral**, propriamente dita — **as eleições** — o diferenciatório, aquela situação excepcional de congestão de serviços nos cartórios e secretarias que justificaria valer-se, a Justiça Eleitoral, sempre **transitória e gratuitamente**, do concurso de servidores recrutados na Administração regular.

Se assim o é, as requisições deveriam estar obrigatoriamente vinculadas ao período eleitoral e não, como na Lei n.º 6.999, a um longo período de um ano ou mais, configurando-se, por isso, como um **reforço** ao serviço **ordinário** dos cartórios e secretarias, a cargo de outros cofres e com prejuízo de outros serviços ordinários, como no caso vertente.

12. Na linha deste raciocínio, se se não considerasse a necessidade de vinculação do ato requisitório às eleições, o legislador estaria livre não somente para requisitar qualquer cidadão, como fazê-lo **em qualquer ocasião e pelo período de tempo que entendesse**. Assim como a lei fixou um ano com prorrogação e a proporção de 1 requisitado para 10.000 eleitores, poderia ter escolhido **qualquer outros números...**

Esta **reductio ad absurdum** está a demonstrar que os números arbitrários fixados pelo legislador **nada têm a ver com a necessidade excepcional, urgente e transitória que é a realização de eleições**.

13. Até este ponto alcança este raciocínio exploratório, com o objetivo de abrir alternativas de ação à alta opção da Administração Estadual; no caso de inclinação pela hipótese de inconstitucionalidade da Lei n.º 6.999, a meu ver, seria necessário um maior esforço de pesquisa, inclusive de legislação comparada, para construir-se uma sólida posição para o Estado, seja atuando administrativamente, seja, judicialmente, em ação direta.

Por outro lado, não se deve perder de vista que, ainda que exista **fumus boni juris**, um entendimento direto com a presidência do Tribunal Regional Eleitoral poderá ser mais efetivo que a sustentação de uma posição extrema em tema tão pouco preciso quanto o presente.

14. Aceitando-se, por outro lado, a estrita constitucionalidade da Lei n.º 6.999 ou reconhecendo-se a fragilidade da tese da incons-

titucionalidade e não se podendo, ainda, contra ela opor-se argumentos de mérito — embora da maior relevância, como acima o reconhecemos — o desatendimento das requisições caracterizaria uma hipótese de **intervenção federal**, na forma do art. 10, VI, da Constituição Federal. A decretação da intervenção, todavia, dependeria de **requisição**; no caso do Superior Tribunal Eleitoral.

15. Diante do exposto, passo a sintetizar as linhas de ação traçadas neste parecer:

- a — Questionar-se a constitucionalidade da Lei n.º 6.999, de 7 de junho de 1982, para o que seria conveniente aprofundar-se os estudos pertinentes com vistas à provocação do Procurador-Geral da República.
- b — Atender-se ao solicitado **tout court**.
- c — Entabular-se entendimentos com a Presidência do Superior Tribunal Eleitoral com vistas a encontrar uma posição de compromisso menos sacrificada para o Estado.
- d — Atender-se ao solicitado depois de um exame casuístico de cada requisição à luz das próprias condicionantes legais (relacionadas no item 5 deste parecer).
- e — Adotar-se uma combinação das linhas **c** e **d**.

Este é o parecer, s.m.j.

Atenciosamente

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Procurador do Estado

VISTO

1. Aprovo o Parecer n.º 02/84-DFMN, de fls. 16/25, do ilustre Procurador do Estado DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO.

2. Encaminhe-se o Processo à Secretaria de Estado de Governo, com o esclarecimento de que estou determinando o estudo da constitucionalidade da Lei n.º 6.999, de 07.06.82, e com a sugestão de que seja adotada a linha de procedimento aludida nas alíneas **c** e **d** do item 15 do Parecer.