

3. Sugiro, ainda, contacto com a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral — ainda com vistas àquela alínea c —, no sentido de que:

- a — seja feito o levantamento dos servidores de que, permanentemente, necessite a Justiça Eleitoral no Estado, a fim de que os respectivos claros possam ser preenchidos definitivamente, sem desfalcar o Estado de seu pessoal;
- b — estabeleça aquele Tribunal que as requisições de servidores sejam feitas exclusivamente por intermédio de sua Presidência, informada da necessidade, para que, quando deliberadas, sejam feitas por período certo, sem renovação em relação ao mesmo servidor, e **com explicitação das atividades a serem desempenhadas**, no sentido de serem evitados desvios de função, com as conseqüências pecuniárias que podem gerar para o Erário.

4. Solicito, ainda, levantamento dos servidores que estejam colocados à disposição da Justiça Eleitoral, com discriminação de: nome, cargo, matrícula, data da admissão, número do processo da requisição, local para o qual foi requisitado, data a partir da qual ficou à disposição da Justiça Eleitoral.

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 1985.

EDUARDO SEABRA FAGUNDES
Procurador-Geral do Estado

Parecer n.º 05/85, de Pedro Paulo Cristóforo

Requisição de servidores estaduais pela Justiça Eleitoral.

Interpretação da Lei n.º 6.999, de 7-6-1982.

Distinção entre requisição de coisas e requisição de funcionários.

A requisição de funcionário, se feita a órgão que não tenha relação de subordinação hierárquica com o requisitante, pode ou não ser atendida.

O Estado deve, tanto quanto possível, anuir com as solicitações de pessoal que lhe faça a Justiça Eleitoral, mas não está obrigado a atendê-las sempre.

1. Dois pareceres do ilustre Procurador DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO concluem pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Federal n.º 6.999, de 7.6.1982, que regulam a requisição de servidores da União, dos Estados ou dos Municípios para prestar serviços à Justiça Eleitoral.

2. Arrimam-se ambos em que, constituindo-se a requisição compulsória de servidores estaduais por parte de órgão federal uma exceção ao básico princípio constitucional da autonomia dos Estados, só dispositivo da Carta Magna — inexistente, no caso — poderia autorizar essa excepcional medida.

3. Partindo dessa premissa e considerando os inconvenientes que derivam para o Estado de tais requisições — em número substancial, ao que se informa — indica o eminente parecerista as opções que se abrem à administração local e que vão desde a aceitação dos **pedidos de requisição, até a arguição de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 6.999, de 7.6.82, passando pelo atendimento das requisições após exame casuístico de cada uma e pela manutenção de entendimentos entre o Estado e o Tribunal Superior Eleitoral.**

4. Os pareceres do Procurador DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO me convenceram que a requisição **compulsória** de servidor estadual para servir à Justiça Eleitoral contraria a Constituição. Subscrevo, nesse passo, integralmente, ambas as manifestações.

5. Parece-me importante, no entanto, perquirir se não pode ser dada à Lei n.º 6.999/82 uma interpretação que, de um lado, evite a inconstitucionalidade e, de outro, permita atingir-se os elevados objetivos visados pelo legislador — que são de apoio às relevantíssimas funções da Justiça Eleitoral — sem sacrifício, ou com menor sacrifício, para o Estado.

6. No caso, o princípio generalizadamente aceito de que se deve procurar dar à lei, quanto possível, interpretação que a compatibilize com a Constituição, tem importantes conseqüências práticas. Entre negar simplesmente a legitimidade das requisições e concedê-las compulsoriamente, cumpre tentar-se um meio-termo que possibilite compor os interesses da Justiça Eleitoral e os do Estado.

7. Nesse sentido, cabe perquirir qual o exato sentido e o preciso significado da palavra **requisição** como a empregada na Lei n.º 6.999, de 7.6.82.

8. O termo **requisição** é empregado em dois sentidos: **requisição administrativa de coisas ou serviços** e **requisição de servidores de um órgão da Administração por outro**.

A requisição administrativa de coisas ou serviços é definida como:

“Operação unilateral de gestão pública, mediante a qual a administração exige de uma pessoa a prestação de atividade, o fornecimento de objetos móveis, o abandono temporário do gozo de imóveis ou de empresas, para usá-los, conforme o interesse geral, num determinado fim (DUEZ & DEBEYRE, *Traité*, 1952, p. 859)”.

ou

“O instituto especial por meio do qual a administração, mediante o pagamento do correspectivo equivalente, pode usufruir, conquistando definitivamente a propriedade ou apenas temporariamente seu gozo e uso, coisas móveis de que precise ou que, por graves e urgentes necessidades públicas, não possa ou não queira adquirir, nas transações comuns, por meio de formas normais de contrato” (ALESSIO, *Instituzioni*, 4.ª ed., 1949, v. 2, p. 30).

ou ainda

“O ato administrativo pelo qual o agente competente impõe ao particular, verificando as circunstâncias previstas na lei e mediante indenização, a obrigação de prestar serviços, de ceder coisas móveis ou semoventes ou de consentir na utilização temporária de quaisquer bens que sejam necessários à realização do interesse público e que não convém procurar no mercado” (MARCELLO CAETANO, *Manual*, 7.ª ed., 1965, pp. 632-3).

As requisições de coisas ou serviços — que podem ser civis ou militares — são procedimentos unilaterais da administração, apoiam-se “no sacrifício privado em prol do interesse público” (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Requisição Administrativa”, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, v. 65, p. 211).

Delas cuida a Constituição Federal em dois dispositivos.

a) Artigo 8.º, 17, g:

“Compete à União legislar sobre requisições civis e militares em tempo de guerra,” e

b) Artigo 153, § 22, *fine*:

“... Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.”

9. Essas requisições de coisas ou serviços são, evidentemente, compulsórias. A própria natureza do instituto e a sua finalidade tornam incompatível a recusa à requisição. É inconcebível que uma requisição **em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente** possa ser negada. Ressalte-se que a competência exclusiva da União para legislar sobre requisições se circunscreve às que se passem **em tempo de guerra** (art. 8.º, 17, g, citado). Quanto às requisições **em caso de perigo público iminente** parece poderem ser reguladas tanto por lei federal como por norma estadual ou mesmo municipal.

10. A requisição de servidores não se confunde com aquelas requisições de coisas ou serviços acima referidas.

Nesse sentido, requisição é “o ato mediante o qual se processa o afastamento do servidor civil de órgão da Administração Direta ou Indireta e de Fundação Pública, a fim de prestar serviço em outra repartição, sem alteração do regime jurídico mantido com o órgão de origem” (NEOMÉSIO JOSÉ DE SOUZA, “Requisição de Funcionário Público e Empregado: Conseqüências Jurídico-Trabalhistas”, in *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas*, n.º 1, p. 19).

Requisição de servidor é sinônimo de **cessão** e de **disposição** (NEOMÉSIO JOSÉ DE SOUZA, *op. cit.*, p. 18), ou de **afastamento** (J. GUIMARÃES MENEGALE, *O Estatuto dos Funcionários*, v. I, pp. 176, 177). Veja-se, nesse passo, também os termos do Decreto Federal

n.º 84.033, de 26 de setembro de 1979, cujo artigo 1.º diz: "O afastamento de servidor civil de órgão da Administração Direta ou autarquia federal, mediante requisição...". A própria Lei n.º 6.999, de 7.6.82, emprega afastamento e requisição como sinônimos, referindo, em sua ementa que "dispõe sobre a **requisição** de servidores" e dispondo, em seu art. 1.º que o "afastamento de servidores dar-se-á na forma estabelecida por esta lei".

11. Ora, no conceito de **requisição, cessão, disposição, afastamento** de servidor, ao contrário do que sucede com a requisição administrativa de pessoas e coisas, não está insita a idéia de compulsoriedade. Ao contrário, os estatutos de funcionários sempre estabelecem a regra de que o funcionário deve ter exercício na repartição em que está lotado, só se podendo dela afastar nos casos previstos em lei (cf. art. 34 e parágrafo único do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

Marque-se, aliás, que a palavra requisição tem não só o sentido de exigência mas também o de **pedido** (CALDAS AULETE, v. IV, p. 3.159) e requisitar quer dizer não só exigir como pedir (AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA, p. 1.233).

Requisição de servidor — ao contrário de requisição de coisa — pode, assim, ser atendida ou não. A requisição pode vir de autoridade hierarquicamente superior e, nesse caso, deve ser atendida. Ou de autoridade de igual ou mesmo inferior escalão àquela a que se subordina o requisitado. E, então, poderá ou não ser atendida.

A requisição de funcionários do Executivo pela Justiça Eleitoral pode ou não ser atendida pelo Governo local, já que inexiste relação hierárquica entre o Judiciário e o Executivo.

12. Sem embargo de dever sempre ser consideradas com a maior atenção as requisições de pessoal formuladas pela Justiça Eleitoral e a despeito de que deve o Estado atendê-las na medida do possível, não só em homenagem ao Poder Judiciário, como também em deferência ao fundamental interesse público que se consubstancia na atividade eleitoral, entendo não estar o Governo local obrigado a consentir **sempre** com o afastamento de seus servidores, podendo ser recusadas as requisições que importem em prejuízo substancial para o serviço, a critério do Governo do Estado.

S. M. J.

É o meu Parecer.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 1985.

PEDRO PAULO CRISTÓFARO
Procurador do Estado

Proc. n.º E-14/30.303/85.

Poder de Polícia: Seu Exercício por Fundação Instituída pelo Poder Público. Exame da Possibilidade. FEEMA

Parecer n.º 03/84, de Eugênio Noronha Lopes

Pede a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente o pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado

"sobre a possibilidade de que o poder de polícia administrativa — incluindo fiscalização, multa e interdição parcial ou total de atividades poluidoras — possa ser explicitamente delegado à FEEMA, através de Lei Estadual",

tendo em vista vir essa tese sendo questionada, com inconvenientes para a atuação do órgão.

Com a consulta encaminhou a FEEMA cópias de diversos pareceres e decisões sobre o tema, esclarecendo que, positiva que seja a resposta, servir-se-á dela na elaboração de proposta de revisão da legislação vigente.

O Dec.-Lei n.º 39, de 24-3-75, autorizou o Poder Executivo a instituir a FEEMA, que teria por objetivos

"a pesquisa, controle ambiental, estabelecimento de normas e padrões, treinamento de pessoal e prestação de serviço, visando à utilização racional do meio ambiente" (art. 15).

Aos 16-6-75 os estatutos da Fundação foram aprovados pelo Decreto n.º 167, deles se vendo tratar-se de entidade com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos (art. 1.º). Dentre seus objetivos, especificados no art. 3.º, estão os de medir e controlar a poluição ambiental (I); planejar atividades (II); sugerir à CECA, órgão da administração direta, "as medidas necessárias ao controle da poluição e à proteção ambiental (III), etc. Ou seja, ficou a Fundação apenas com a parte tecnológica, mantido na administração direta o exercício do poder de polícia das atividades poluidoras do meio ambiente.

No mesmo ano de 1975 o Dec.-Lei n.º 134, do mesmo dia (16-6-75), dispôs sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente, ficando bem definidas nos artigos 4.º e 5.º as atribuições da CECA e da FEEMA, àquela cabendo, expressamente,