

Requisição de Servidores Estaduais pela Justiça Eleitoral,  
Constitucionalidade, ou não, da Modalidade Requisitória  
da Lei n.º 6.999, de 07-06-1982

**Parecer n.º 5/85, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto**

*Requisição de Servidores Estaduais pela Justiça Eleitoral — Exame da Constitucionalidade da Modalidade Requisitória instituída na Lei n.º 6.999, de 7 de junho de 1982.*

1. Em parecer anterior, 02/84-DFMN, que recebeu visto concordante de Vossa Excelência, dediquei-me a examinar alternativas de ação juridicamente admissíveis que pudessem resguardar os interesses públicos tutelados pelo Estado do Rio de Janeiro diante da pleora das chamadas "requisições eleitorais" providas da Justiça Eleitoral nesta Unidade Federativa, recaindo sobre servidores estaduais e, todas elas, fundamentadas na Lei Federal em epígrafe.
2. Entre as alternativas à sua consideração, com vistas a orientar a ação da Administração Estadual na embaraçosa hipótese, estava a de aprofundar-se estudos sobre a constitucionalidade das normas sobre requisição de servidores públicos estabelecidas na referida Lei Federal (item 15, alínea a do Ofício 02/84-DFMN).
3. O visto anuente, ao aprovar o parecer, abriu ensejo a que, sem prejuízo das demais ações alvitradas, se formasse este novo processado que ora se me torna para que se reexamine, com mais concentração, a suspeita de inconstitucionalidade levantada.
4. Parto, Sr. Procurador-Geral, da seguinte premissa que deixei assentada no referido parecer anterior: *a Constituição Federal não contempla expressamente a figura da requisição de servidores públicos de Estados-membros para prestar serviços à Justiça Eleitoral.*  
Em conseqüência, uma lei ordinária que institua e regule tal figura interventiva *ou terá seu embasamento implícito na Carta Magna ou colidirá fatalmente com o princípio federativo* (Art. 10, caput, art. 13 e seu § 1.º e Art. 47, § 1.º).
5. Ao lançar o parecer 02/84-DFMN, de que resultou o presente processado, já havia eu deixado consignado o meu espanto ao constatar que nem no ofício do então Ministro Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, que submeteu o anteprojeto da Lei n.º 6.999 ao Poder Executivo, nem na Mensagem com que o encaminhou ao Poder Legislativo, nem nos debates que se travaram no Congresso, fez-se qualquer menção ao fundamento constitucional do que então

se *propunha*. Nem a um fundamento explícito — que realmente inexistia — nem, tampouco, a uma construção exegética que pudessem pôr em evidência um possível fundamento *implícito*.

6. Até mesmo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que ainda teve a oportunidade de reexaminar todo o projeto, quando este se lhe retornou para a sanção e, na ocasião, para a oposição de um veto ao art. 10, guardou um curioso silêncio sobre a fundamentação constitucional da Lei n.º 6.999.

Tudo se passou como se ninguém imaginasse que a nova modalidade de requisição pudesse ser questionada, *taking for granted* sua constitucionalidade, mais por inércia que por propósito.

7. Entretanto, examinado à luz da Carta Federal, é fácil observar-se que o poder *requisitório* expressamente consagrado é aquele que tem no estado de guerra seu motivo autorizador (art. 8.º, XVII, g) e aqueloutro implicitamente admitido, por construção doutrinária, é o que tem no *perigo público iminente* seu motivo autorizador (art. 153, § 22, *in fine*).

8. De qualquer forma, em ambos e únicos casos em que há a previsão constitucional, explícita uma e implícita outra, o legislador magno vinculou o instituto da requisição, *por ser uma exceção ao princípio de autogoverno essencial ao federalismo*, a uma necessidade urgente e extraordinária sentida pela Administração, como o são, nitidamente, a *guerra* e o *perigo público iminente*.

A *contrario sensu*, pode-se adiantar uma primeira conclusão; o legislador constitucional *não admitiu* no Sistema outras formas de requisições, que rompam com os princípios federativo e seus corolários por ela adotados.

Mas, podemos ir adiante, ainda que novas modalidades de requisições viessem a ser aceitas por um exercício de construção doutrinária ou jurisprudencial, não vemos como pudesse vir com sua discricionariedade estendida à própria *motivação*, omitindo como condicionante uma demonstrável situação de extrema urgência, comparável à guerra ou ao perigo público iminente, isto é, com característica de maior amplitude que as duas únicas modalidades admitidas.

9. Mas ocorre que é precisamente isto o que temos: uma exceção ao Sistema, uma faculdade interventiva aberta sobre a organização e o funcionamento dos serviços dos Estados-membros, criada pelo legislador ordinário sem qualquer previsão constitucional, explícita ou implícita e sem qualquer cuidado na vinculação a motivos suficientemente graves e urgentes que pudessem dar suporte fáctico à sua execução. E tão arbitrariamente como surgiu, arbitrariamente se aplicaria a Lei Federal n.º 6.999.

10. Ao dispor sobre essas "requisições" para os serviços da Justiça Eleitoral, inçou-se a Lei n.º 6.999 de problemas de toda ordem:

- 1 — Deixou de apresentar o fundamento constitucional da modalidade requisitória que inovava, uma omissão que talvez tivesse por objetivo não expor esta fragilidade do então projeto de lei.
- 2 — Deixou de mencionar que necessidade urgente e extraordinária poderia autorizar a execução das requisições; sua aplicação ficou tão gritantemente discricionária que raia ao arbítrio, como examinaremos adiante.
- 3 — Deixou de vincular, já que se tratava de Instituto de Direito Eleitoral, a situações de urgência derivadas das próprias eleições, omitindo, com isto, talvez a única base factual concreta e verificável sobre a qual se poderia lastrear uma construção hermenêutica capaz de compatibilizar o novo instituto de exceção com o Sistema Constitucional.

11. Observe-se, como argumento reforçativo, que a Lei n.º 6.999 é tão vaga sobre o motivo autorizador das "requisições" que, na mesma linha, o legislador ordinário poderia ter estendido o poder requisitório também em favor da Justiça Militar, da Justiça do Trabalho ou da Justiça Federal, tal o grau de competência de que se investiu para dispor dos servidores dos Estados-membros.

Com efeito, se o poder de requisitar servidores, que o legislador constitucional tratou com tanto cuidado e parcimônia, viesse a ser entendido assim tão amplo, genérico, quase ilimitado, barateando os motivos que devessem autorizar seu emprego, o que poderia impedir o legislador ordinário de dispensar o mesmo tratamento aos demais ramos da Justiça Federal?

12. Não tenho dúvidas de que a especificidade única de requisição de servidores *em favor da Justiça Eleitoral* deveria estar vinculada a *alguma característica* desse próprio ramo do Poder Judiciário Federal, tal como seria, por exemplo, uma *demandação excepcional* de serviço além das possibilidades normais de atendimento cartorário advinda da realização de *eleições próximas*.

E não se diga que a limitação a um ano (prorrogável aliás, "a Juízo do Tribunal Superior Eleitoral" — v. art. 3.º, § 1.º da Lei n.º 6.999), obviaria essa necessidade de que se ampare a requisição numa clara situação de carência, imprevisível e emergente, incidente na atividade dos cartórios pois, como seria sempre possível subs-

tituir-se um servidor requisitado por novo servidor requisitado, escancara-se a porta para que perdue indefinidamente esta situação, onerando-se inexoravelmente o ente requisitório, no caso o Estado do Rio de Janeiro, tal como vem ocorrendo (Para que iria a Justiça Eleitoral despender seus recursos com servidores próprios se pode, gratuitamente, com uma penada, usar os servidores do Estado de forma ordinária e habitual?).

**Não se atentou, pelos menos até o momento, que este procedimento, que em última análise onera o contribuinte e desfalca a Administração Estadual, não é, nem um pouco, compatível com o princípio federativo, com o princípio da especialidade e com o princípio orçamentário. Esta apreciação, que a boa hermenêutica demanda, deve partir de reconhecimento de que os serviços ordinários, rotineiros, previsíveis e orçamentários, que ocupam durante o ano os cartórios eleitorais, não podem ser atendidos por outros servidores públicos que não os da própria Justiça Eleitoral, pois do contrário seria injustificada a gratuidade para o requisitante (art. 9.º da Lei n.º 6.999) e em contrapartida, seria sempre um ônus para o ente requisitório.**

13. Por outro lado, se se não considerar a necessidade de um motivo vinculatório na instituição de requisições que excepcionam o princípio federativo, com seus corolários de autonomia e auto-administração dos respectivos serviços da União e dos Estados, estaremos admitindo uma curiosa liberdade do legislador ordinário para dar à requisição qualquer conformação.

Por que, por exemplo, ater-se a 1 requisição por 10.000 eleitores? E limitada a um ano (com prorrogações)? Admitindo o poder de *autolimitar-se* do legislador ordinário a estas cifras, estaria implicitamente admitindo o poder de optar... por não se autolimitar: A falta de qualquer supedâneo constitucional o que ocorre é que o legislador ordinário exercitou *livremente* sua "prudência" ao fixar termos e limites numéricos... mas esta "prudência", louvável embora, não pode substituir a constitucionalidade estrita.

E é o exame dessa constitucionalidade estrita que este parecer pretende aflorar ao debate.

14. A chave da controvérsia, ao que se nos indica, está no que foi afirmado no vestibulo deste parecer: *ou há uma fundamentação implícita reconhecível, em algum (ou alguns) dispositivo constitucional — e neste caso a lei seria boa — ou prevalecem as considerações gerais que zelam pela autonomia dos Estados federados, em especial pela competência que detêm sobre seus serviços e seus servidores.*

15. O artigo 13 da Constituição da República, em seu *caput* reza que:

“Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem”

e, no seu § 1.º que:

“Aos Estados são conferidos todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhes sejam vedados por esta Constituição.”

16. O art. 13 é complementado pelos artigos 10 e 47, § 1.º, que defendem o princípio federativo: o primeiro fixando os casos expressos da intervenção federal e o segundo, uma limitação quanto ao poder de emenda.

17. Os três dispositivos consagram o princípio federativo e asseguram sua vigência geral, *salvo as exceções contempladas na própria Constituição*.

Para averiguar-se, em profundidade, se a Lei n.º 6.999 é ou não constitucional devemos, pois, inverter o raciocínio: já que não existem normas constitucionais que explícita ou implicitamente a fundamentem, vejamos se algumas delas a repudiam.

18. Para tanto faz-se mister partirmos de uma interpretação que leve em conta os grandes princípios constitucionais (em suas linhas mestras axiológicas e teleológicas).

Esta chamada hermenêutica estrutural, que tanto deve entre nós à pena de MIGUEL REALE (v. *Lições Preliminares de Direito*, S.P. Saraiva, 1981, p. 285 - 289) seria mais que qualquer outra técnica, afeita ao Direito Constitucional, uma vez que leva em consideração os valores que informam a própria estrutura do Sistema e do Ordenamento Jurídico.

19. Ainda compaginada à hermenêutica estrutural está a antiga regra interpretativa que se prende à apreciação do *resultado da norma* (se foi ou viesse a ser cumprida). Esta operação, tão bem desenvolvida pelos constitucionalistas americanos (TUCKER, *Constitution of the United States*, 188.<sup>a</sup> v. I, 179, STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. I, § 419 e COOLEY, *Commentaries*, p. 91) leva em consideração as “conseqüências futuras” ou, como diz CARLOS MAXIMILIANO, “procura-se atingir um sentido que torna efetivos e eficientes os grandes princípios de governo e não o que os contrarie ou reduza à inocuidade” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 9.<sup>a</sup> ed., Forense, 1980, p. 306).

Perguntaríamos, retoricamente, então, como ficaria a Federação se se multiplicassem leis comó a n.º 6.999, tão arbitrariamente intervenientes na estrutura funcional do Estado? Que técnica mais precisa que esta *Werturteil*, dos tedescos e anglo-saxões, para interpretações como a que procuramos precisar?

20. Ora, ao enumerar a competência da União e a dos Estados, a Constituição estabelece regras gerais que definem o federalismo brasileiro. Destas regras gerais só podem ocorrer exceções previstas no *próprio texto constitucional*.

Não é outro o abalizado ensinamento de JOSÉ AFONSO DA SILVA em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 154 e seguintes:

“Significa isso que se cogita de normas limitativas de um princípio básico da Constituição da República, verdadeira decisão pública fundamental, qual seja o *da autonomia dos Estados-membros*, que constitui fulcro da organização nacional, fundada no federalismo, tão importante o considerou o constituinte nacional que o erigiu em núcleo imutável por via da emenda constitucional (art. 47, § 1.º). Donde sua preeminência em relação àqueles princípios que circunscrevem a capacidade organizada dos Estados, salvo quanto aos que decorrem do sistema Constitucional, há pouco mencionados, porquanto estes são superiores, dado que revelam os fins do próprio Estado Brasileiro.”

Afora a consideração desses últimos, os demais princípios enumerados ou estabelecidos na Constituição Federal, que impliquem limitação à autonomia estadual — cerne e essência do princípio federativo — *hão que ser compreendidos e interpretados restritivamente* e segundo seus expressos termos. Admitir o contrário seria superpor a vontade constituída à vontade constituinte, a despeito de a Constituição ter progredido para um federalismo nominalista”. (nosso grifo)

21. Não é outra a lição clássica do Direito Brasileiro, como se pode ler em CARLOS MAXIMILIANO que, enfrentando com sua mestria o problema de hermenêutica constitucional, afirmou:

“377 — XIV — Interpreta-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição” (*op. cit.* 9.<sup>a</sup> ed., 1.<sup>a</sup> tiragem, p. 313).

22. Esta mesma reiterada e sedimentada técnica interpretativa teve recente e peremptória reafirmação no X Congresso Nacional de Procuradores de Estado, em Maceió, 1984, na pena de dois Procuradores do Estado de São Paulo, ELIVAL DA SILVA RAMOS e FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, que assim concluíram sua tese sobre hermenêutica constitucional:

“A única exegese das disposições constitucionais limitadoras à capacidade organizadora dos Estados-membros, que se compadece com a tábua axiológica adotada pela Carta Magna, é aquela da qual resulta uma inteligência estrita ou restritiva dessas disposições na medida em que favorece a autonomia estadual” (p. 48).

23. Uma vez admitida como a técnica adequada de exegese constitucional, esta na qual se alinham os autores mencionados e este parecer, não resta que reconhecer-se que o legislador ordinário exorbitou ao estabelecer novas exceções limitadoras na Lei n.º 6.999. A modalidade requisitória inovada não só não tem previsão explícita ou implícita na Constituição como *interfere* na autonomia dos Estados-membros, causa-lhes ônus excepcionais e tem sua execução dependente do total arbítrio da autoridade requisitante.

Cada um desses motivos e todos em conjunto levam-nos à conclusão de que a Lei n.º 6.999 é inconstitucional e o remédio, se falharem as tratativas recomendadas no parecer anteriormente exarado e seu respectivo *visto*, que poderiam ser eventualmente reforçadas com os argumentos aqui aduzidos, poderá ser a provocação da Douta Procuradoria Geral da República para os fins previstos no art. 199, I, 1 da Constituição da República.

Este é o meu parecer,

salvo melhor juízo.

Atenciosamente

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO  
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o parecer constante do Ofício n.º 05/85-DFMN, do Procurador Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com as observações constantes do Parecer n.º 85-PPC, do Procurador Pedro Paulo Cristófar.

A Secretaria de Estado de Governo.

Rio de Janeiro, 17 de julho de 1985

JOAQUIM TORRES ARAUJO  
Subprocurador-Geral do Estado