

# Requisição e cessão eleitoral de empregado público

**Eduardo Araujo Bruzzi Vianna**

*Advogado da CAIXA no Rio de Janeiro  
Pós-Graduado em Direito Societário e  
Mercado de Capitais – FGVIRJ*

## RESUMO

O presente artigo analisa o regramento legal da requisição e da cessão eleitoral de agentes públicos e seu alcance no que se refere às empresas estatais.

Palavras-chave: Requisição e cessão eleitoral. Princípio da Legalidade. Poder regulamentar. Limites.

## ABSTRACT

The present paper aims to study the legal structure of public employee's electoral subpoena and assignment and its limits regarding public companies.

Keywords: Electoral subpoena and assignment. Legality Principle. Regulatory power. Limits.

## Introdução

A Justiça Eleitoral, pela própria natureza de sua atividade, possui número de funcionários suficiente ao atendimento apenas de suas demandas ordinárias.

No entanto, em período eleitoral, a quantidade de servidores de seu quadro de pessoal torna-se insuficiente para atendimento de todas as necessidades decorrentes do serviço.

Por conta disso, a legislação brasileira contém dispositivos legais que garantem à Justiça Eleitoral a possibilidade de solicitar recursos humanos de outros órgãos ou entidades, de forma excepcional e temporária.

Tais solicitações podem se dar por meio de requisição ou cessão de agentes públicos. Cada modalidade possui regramento legal próprio, requisitos, pressupostos e condições a serem respeitados pela Justiça Eleitoral.

Os referidos institutos jurídicos possuem uma estrutura normativa piramidal composta por leis federais e regulamentações editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais

Regionais Eleitorais. Importante ressaltar que, no que tange às regulamentações regionais, a presente análise será realizada com base na legislação do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

O presente estudo tem por objetivo, portanto, analisar os delineamentos legais de cada uma dessas modalidades de fornecimento de agentes públicos à Justiça Eleitoral, bem como demonstrar a impossibilidade de requisição e/ou cessão de empregado público, seja de empresa pública, seja de sociedade de economia mista.

## 1 Regramento legal da requisição e cessão eleitoral de agentes públicos

A Justiça Eleitoral pode se valer de dois instrumentos quando decide solicitar recursos humanos de outros órgãos ou entidades: a requisição e a cessão.

A possibilidade de **requisição** pela Justiça Eleitoral se encontra disciplinada em duas leis federais, Lei nº 6.999/82 e Lei nº 9.504/97.

A Lei nº 6.999/82 disciplina o que se pode chamar de requisição eleitoral *lato sensu* ou genérica. Seu artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º. O afastamento de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das autarquias, para prestar serviços à Justiça Eleitoral, dar-se-á na forma estabelecida por esta Lei.

A Lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), por outro lado, prevê modalidade específica de requisição, destinada a auxiliar na verificação de contas de campanhas eleitorais (art. 30, § 3º).

Tal dispositivo possui a seguinte redação:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

[...]

§ 3º. Para efetuar os exames de que trata este artigo, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, pelo tempo que for necessário.

Constata-se, portanto, a existência de duas modalidades distintas de requisição eleitoral.

A cessão, por sua vez, encontra base legal no artigo 94-A, inciso II, da Lei nº 9.504/97, que se encontra assim redigido:

Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais:

[...]

II – ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.

Percebe-se, portanto, que a Lei nº 6.999/82, ao tratar da requisição *lato sensu*, ao falar em **servidor público**, delimita claramente quais agentes públicos se encontram sob o seu âmbito de aplicação.

No que se refere à requisição para prestação de contas de campanhas eleitorais, prevista no art. 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97, o poder requisitório é ainda mais restrito, tendo em vista ser aplicável apenas sobre **técnicos de Tribunal de Contas** (da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios).

Por fim, no que tange à cessão, um exame superficial do instituto pode dar a entender que, tendo o inciso II do art. 94-A da Lei nº 9.504/97 falado em “funcionários”, seu âmbito de aplicação poderia ser estendido a empregados públicos de empresas estatais, não se restringindo apenas a servidores públicos estatutários.

Conforme será detalhado no tópico a seguir, a interpretação sistemática do regramento legal e regulamentar do instituto trará como conclusão inexorável a limitação do campo de aplicação da cessão eleitoral apenas para servidores públicos, da mesma forma como ocorre com a requisição prevista no art. 1º da Lei nº 6.999/82.

## 2 Limitação subjetiva da requisição e da cessão eleitoral de agentes públicos e os limites legais ao poder regulamentar dos Tribunais Eleitorais

Todas as três modalidades de solicitação de agentes públicos (requisição genérica, requisição para prestação de contas e cessão) possuem uma estrutura normativa piramidal composta por (i) Lei Federal, (ii) Regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral e (iii) Regulamentação pelo Tribunal Regional Eleitoral local.

No presente estudo, conforme já afirmado, tais estruturas serão analisadas levando-se em consideração a regulamentação local editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

A requisição genérica ou *lato sensu* apresenta a seguinte estrutura:

- a) Lei nº 6.999/82;
- b) Resolução TSE nº 23.255/2010;
- c) Regimento Interno do TRE/RJ (Resolução nº 895/2014);
- d) Resolução TRE/RJ nº 801/2012 – Eleições 2012;
- e) Resolução TRE/RJ nº 874/2014 – Eleições 2014.

A requisição especial para prestação de contas, por sua vez, contém a estrutura normativa abaixo:

- a) Lei nº 9.504/97;
- b) Resolução TSE nº 23.376/2012 – Eleições 2012;
- c) Resolução TSE nº 23.406/2014 – Eleições 2014;
- d) Resolução TRE/RJ nº 830/2012 – Eleições 2012;
- e) Resolução TRE/RJ nº 907/2014 – Eleições 2014.

Por fim, a cessão eleitoral possui o seguinte corpo normativo:

- a) Lei nº 9.504/97;
- b) Resolução TSE nº 23.255/2010;
- c) Resolução TRE/RJ nº 890/2014 – Eleições 2014.

Por motivos didáticos e de melhor compreensão do presente estudo, cada instituto será analisado em separado.

## 2.1 Requisição eleitoral genérica ou *lato sensu* de agentes públicos

A Lei nº 6.999/82, em seus artigos 1º e 2º, delimita claramente aqueles agentes públicos que podem ser alcançados pela requisição eleitoral *lato sensu*.

O dispositivo legal fala em servidor público, ou seja, o agente público submetido ao regime estatutário e regido por lei própria (a exemplo da Lei nº 8.112/90 aplicável aos servidores públicos federais).

A referida norma legal não abrange, portanto, o empregado público, ou seja, aquele submetido ao regime denominado “celetista”, uma vez que é regido pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/43).

Conclui-se, assim, que a Lei nº 6.999/82, ao disciplinar a requisição de agentes públicos pela Justiça Eleitoral, apenas permitiu que **servidores públicos pudessem ser requisitados**.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao regulamentar o artigo 1º da Lei nº 6.999/82, editou a Resolução TSE nº 23.255/10, que, em seu artigo 1º, assim dispõe:

Art. 1º. Os **servidores públicos** da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das autarquias podem ser requisitados para prestar serviços à Justiça Eleitoral, com ônus para o órgão de origem, restando-se o afastamento na forma destas ins-

truções, sempre no interesse da Justiça Eleitoral (grifos nossos).

O artigo 1º da Resolução TSE nº 23.255/10, como norma meramente regulamentadora, manteve compatibilidade com o artigo 1º da Lei nº 6.999/82, uma vez que, ao disciplinar a requisição de agentes públicos pela Justiça Eleitoral, previu também apenas **servidores públicos** como alvo do ato requisitório.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, nas eleições de 2012, editou a Resolução nº 801/12 dispondo sobre a requisição de **servidores** para auxiliarem os trabalhos de preparação e realização das referidas eleições.

Tal resolução, em seu artigo 1º, assim dispunha:

O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, [...] RESOLVE:

Art. 1º. Delegar, em caráter excepcional, aos Juízes Eleitorais a requisição direta aos órgãos de origem de **servidores** da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, de que trata o art. 2º da Lei nº 6.999/82, para compor a lotação dos respectivos cartórios eleitorais a fim de auxiliarem nos atos preparatórios das Eleições 2012 relativos ao fechamento do cadastro (grifo nosso).

Observa-se perfeito alinhamento entre a regulamentação local pelo TRE/RJ, a regulamentação federal pelo TSE e o previsto na Lei nº 6.999/82, uma vez que todos os atos normativos limitam subjetivamente o alcance da requisição eleitoral a servidores públicos.

Nas eleições de 2014, o Tribunal Regional Eleitoral editou ato normativo ainda mais claro e completo por meio da Resolução nº 874/2014. Além de reproduzir, em seu artigo 1º, a mesma redação da resolução de 2012, estabeleceu em seu artigo 7º, § 2º, inciso IV vedação expressa à requisição de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Por fim, com o objetivo de afastar qualquer dúvida sobre o tema, cumpre destacar que o próprio Regimento Interno do TRE/RJ (Resolução nº 895/14), em seu artigo 26, inciso LIII, determina que, entre as atribuições do seu presidente, está a de “autorizar a requisição de **servidores** federais, estaduais e municipais, no âmbito de sua jurisdição, para auxiliar nos Cartórios Eleitorais e nas Secretarias, Diretorias e Coordenadorias do Tribunal [...]” (grifo nosso).

Constata-se, portanto, que o arcabouço normativo relacionado à requisição eleitoral *lato sensu* prevista no artigo 1º da

Lei nº 6.999/82 se mostra muito claro quanto aos seus limites subjetivos, aplicando-se apenas e tão somente a servidores públicos e não alcançando empregados públicos de empresa pública e sociedade de economia mista.

## 2.2 Requisição eleitoral de agentes públicos para prestação de contas

No que se refere à requisição eleitoral para prestação de contas de campanhas eleitorais, prevista na Lei nº 9.504/97, o cenário não se altera.

Nota-se que o referido dispositivo legal é muito claro ao limitar a requisição apenas sobre **técnicos de Tribunal de Contas** (da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios).

Trata-se, portanto, de limitação subjetiva ainda mais restrita do que a requisição genérica prevista no artigo 1º da Lei nº 6.999/82, tendo em vista que na requisição para prestação de contas apenas **servidores públicos de Tribunal de Contas** dos diversos entes federativos podem ser requisitados.

O artigo 105 da Lei nº 9.504/97 confere ao Tribunal Superior Eleitoral poder regulamentar, permitindo a expedição de instruções necessárias à fiel execução da própria Lei nº 9.504/97. O referido dispositivo legal assim dispõe:

Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

É possível observar que o legislador teve o cuidado de alertar, de forma expressa, o Tribunal Superior Eleitoral quanto ao caráter regulamentar das instruções a serem expedidas, bem como vedar expressamente a restrição de direitos distinta das previstas na própria Lei nº 9.504/97.

O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício do poder regulamentar que lhe foi conferido pelo artigo 105 da Lei nº 9.504/97, editou a Resolução nº 23.376/12, com o objetivo de disciplinar a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros, bem como a prestação de contas nas eleições de 2012.

A mencionada resolução, em seu artigo 46, assim dispõe:

Para efetuar o exame das contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da

União, dos Estados e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, pelo tempo que for necessário, **bem como servidores ou empregados públicos do Município, ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade, devendo a escolha recair preferencialmente entre aqueles que possuírem formação técnica compatível, com ampla e imediata publicidade de cada requisição** (Lei n. 9.504/97, art. 30, § 3º) (grifos nossos).

A Resolução n° 23.376/12, no artigo acima reproduzido, faz menção expressa ao artigo 30, § 3º, da Lei n° 9.504/97, deixando claro que se trata de regulamentação deste dispositivo legal.

No entanto, contrariando o disposto no artigo 105 da Lei n° 9.504/97, o artigo 46 da Resolução TSE 23.376/12 flagrantemente criou restrição de direitos distinta das previstas na própria Lei n° 9.504/97, ao estabelecer a possibilidade de requisição, além de técnicos de Tribunais de Contas, de servidores ou empregados públicos do Município ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade.

Enquanto o artigo 30, § 3º, da Lei n° 9.504/97 permite, tão somente, a requisição de **técnicos de Tribunal de Contas**, o artigo 46 da Resolução TSE n° 23.376/12 amplia o alcance da requisição para **empregados públicos do Município, ou nele lotados**, bem como para **pessoas idôneas da comunidade**.

O regulamento chega ao ponto de estender a possibilidade de requisição de qualquer pessoa, seja ela servidora pública ou não, seja ela empregada pública ou não. Simplesmente qualquer pessoa idônea da comunidade pode ser requisitada para prestar auxílio à Justiça Eleitoral, independentemente de eventual vínculo com a Administração Pública.

Não raro, empregados públicos de empresas públicas e/ou sociedades de economia mista são indevidamente requisitados a prestar auxílio nas prestações de contas eleitorais com base no artigo 46 da Resolução TSE n° 23.376/12 (e na ampliação ilícita dos limites subjetivos do poder requisitório).

Trata-se de grave violação ao poder regulamentar deferido ao TSE pelo artigo 105 da Lei n° 9.504/97.

Essa lei, em seu artigo 30, § 3º, **nada fala sobre requisição de empregado público** (seja ele lotado em empresa estatal federal ou de qualquer outra esfera da Administração Pública Indireta), o que permite concluir que **não permite a requisição de empregado público**.

A parte inicial do artigo 46 da Resolução TSE n° 23.376/12 é reprodução semelhante à do artigo 30, § 3º, da Lei n° 9.504/97.

No entanto, a partir do momento em que o artigo 46 da Resolução TSE n° 23.376/12 criou novas hipóteses de requisição pela

Justiça Eleitoral, houve a **usurpação indevida do poder regulamentar** conferido ao TSE pelo artigo 105 da Lei nº 9.504/97.

De fato, o artigo 46 da Resolução TSE nº 23.376/12 criou novas hipóteses de requisição pela Justiça Eleitoral, ao abranger “**servidores ou empregados públicos do Município, ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade**”.

O TSE, no exercício do poder regulamentar, não poderia ter criado novas hipóteses de requisição. Deveria ter-se limitado a regulamentar a forma pela qual os **técnicos de Tribunais de Contas** (e somente eles) poderiam ser requisitados, nos exatos termos do artigo 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

Em decorrência da ilegalidade contida no artigo 46 da Resolução TSE nº 23.376/12, a Resolução TRE/RJ nº 830/12 foi editada contendo exatamente o mesmo vício.

A Resolução TRE/RJ nº 830/12 disciplina a **requisição de servidores ou empregados públicos** para realização do exame das prestações de contas de candidatos e de comitês financeiros nas campanhas eleitorais das eleições de 2012 no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

A referida resolução, em seu artigo 1º, assim dispõe:

Art. 1º Os juízes eleitorais responsáveis pela apreciação das prestações de contas de campanha, nos termos do art. 46 da Resolução TSE nº 23.376/12, poderão requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, bem como servidores ou empregados públicos do Município, ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade, devendo a escolha recair preferencialmente entre aqueles que possuírem formação técnica compatível, com ampla e imediata publicidade de cada requisição, até o limite fixado no Anexo Único desta Resolução, diretamente aos órgãos ou entidades do(s) município(s) sob sua jurisdição, ou nele(s) lotado(s), com o objetivo exclusivo de efetuar o exame das contas referentes às eleições municipais de 2012.

No que se refere às pessoas que podem ser alvo de requisição, a Resolução TRE/RJ nº 830/12 padece do mesmo vício de ilegalidade do artigo 46 da Resolução TSE nº 23.376/12, uma vez que, em vez de se limitar a regulamentar a forma pela qual os técnicos de Tribunais de Contas poderiam ser requisitados, conforme o disposto no artigo 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97, criou novas hipóteses de requisição, ampliando seu alcance para atingir “**servidores ou empregados públicos do Município, ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade**”.



Conclui-se, portanto, que a Resolução TSE nº 23.376/12 (art. 46) e a Resolução TRE/RJ 830/12 (art. 1º) **usurparam o poder regulamentar** conferido pela Lei nº 9.504/97 (art. 30, § 3º e art. 105).

O ilustre jurista e doutrinador José Afonso da Silva, ao tratar do Poder Regulamentar da Administração Pública, assim leciona:

O princípio é que o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de **função normativa subordinada**, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de **poder limitado**. Não é poder legislativo; **não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica**. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. **Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, em usurpação de competência**, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente (Silva, 2005, p. 425-426, grifos nossos).

Pertinente destacar, também, as precisas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o referido tema:

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou reversamente: há **inovação proibida** quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou **restrição incidente sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada**. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege. É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo signficativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas (MELLO, 2008, p. 349, grifos nossos).

Com base nas lições acima colacionadas, é possível afirmar que a Resolução TSE nº 23.376/12 (art. 46) e a Resolução TRE/RJ nº 830/12 (art. 1º) **inovaram na ordem jurídica**, ao permitir a requisição de pessoas não previstas no art. 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

Tais resoluções, portanto, nas palavras de Silva (2005), importam em usurpação de competência, bem como em abuso de poder.

As referidas resoluções estabelecem, nos termos de Mello (2005), uma **inovação proibida**, uma vez que criaram restrições não estatuídas na Lei nº 9.504/97.

Doutrina e jurisprudência possuem posicionamento no sentido de que a inovação na ordem jurídica veiculada por meio de regulamento **viola o princípio constitucional da legalidade**, segundo o qual **ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei** (art. 5º, inciso II, da CRFB/88).

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a referida matéria diversas vezes, conforme se observa nos julgados a seguir colacionados:

[...] PODER REGULAMENTAR. LIMITES. [...]

[...]

3. No regime constitucional vigente, o Poder Executivo não pode editar regulamentos autônomos ou independentes – atos destinados a prover sobre situações não-predefinidas na lei – mas, **tão-somente, os regulamentos de execução, destinados a explicitar o modo de execução da lei regulamentada** (CF/88, art. 84, IV)

[...]

(STJ, Primeira Turma, REsp nº 526.015/SC, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 06.03.2006, grifos nossos)

[...] IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. **O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Desta sorte, ao expedir um ato que tem por finalidade regulamentar a lei (decreto, regulamento, instrução, portaria, etc.), não pode a Administração inovar na ordem jurídica, impondo obrigações ou limitações a direitos de terceiros.**

2. Consoante a melhor doutrina, “é livre de qualquer dúvida ou entredúvida que, entre nós, por força dos arts. 5, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula a liberdade e a propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: **restrição alguma se impõem [sic] à liberdade ou à propriedade pode ser imposta [sic] se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos**”. (Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 306/331).

[...]  
(STJ, Primeira Turma, REsp nº 584.798/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 06.12.2004, grifos nossos)

Conclui-se, portanto, que a Resolução TSE nº 23.376/12 (art. 46) e a Resolução TRE/RJ nº 830/12 (art. 1º), ao inovarem na ordem jurídica, permitindo a requisição de pessoas não previstas no art. 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97, **violaram o princípio da legalidade** (art. 5º, II da CRFB/88), incidindo, assim, no vício de inconstitucionalidade.

Tal vício se deu em atos normativos editados quando da realização das Eleições de 2012 (Resolução TSE nº 23.376/12 e Resolução TRE/RJ nº 830/12).

Nas eleições de 2014, outros dois atos normativos foram editados para regulamentar a matéria: a Resolução TSE nº 23.406/2014 e a Resolução TRE/RJ nº 907/2014.

Os vícios, ora apontados na regulamentação das eleições de 2012, permaneceram presentes na regulamentação editada para as eleições de 2014. O artigo 48 da Resolução TSE nº 23.406/14 possui redação idêntica à do artigo 46 da Resolução TSE nº 23.376/12, ou seja, cria novas hipóteses de requisição para prestação de contas ao abranger "**servidores ou empregados públicos do Município, ou nele lotados, ou, ainda, pessoas idôneas da comunidade**", além de **técnicos de Tribunais de Contas**, violando, assim, os estritos termos do artigo 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

A única diferença que se observa entre as eleições de 2012 e 2014 no âmbito normativo-regulamentar é a ausência de regulamentação sobre a matéria pelo TRE/RJ. Ao contrário do que se observou nas eleições de 2012, em que a Resolução TRE/RJ nº 830/12 tratava especificamente da matéria (ainda que reproduzindo texto idêntico ao da resolução do TSE), nas eleições de 2014, a Resolução TRE/RJ nº 907/2014, apesar de disciplinar o processo de prestação de contas eleitorais, nada falou sobre a requisição de agentes públicos.

De qualquer forma, diante da regulamentação pelo TSE, por meio da Resolução nº 23.406/14, o vício de inconstitucionalidade decorrente da usurpação do poder regulamentar permaneceu presente em âmbito nacional.

Resta aguardar para que, nas próximas eleições, o TSE mude seu posicionamento e edite regulamento em consonância com o disposto no artigo 30, § 3º, da Lei nº 9.504/97, dando fim, de forma definitiva, a uma regulamentação discordante de texto expresso de lei federal.

### 2.3 Cessão eleitoral de agentes públicos

A cessão eleitoral de agentes públicos encontra base legal no artigo 94-A, inciso II, da Lei nº 9.504/97. O referido dispositivo possui a seguinte redação:

Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais:

[...]

II – ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.

Um exame superficial do instituto pode dar a entender que, tendo o inciso II do art. 94-A da Lei nº 9.504/97 utilizado o termo funcionários, seu âmbito de aplicação poderia ser estendido a empregados públicos de empresas estatais, não se restringindo apenas a servidores públicos estatutários.

No entanto, a interpretação sistemática do regramento legal e regulamentar do instituto apresenta como conclusão inexorável a limitação do campo de aplicação da cessão eleitoral apenas para servidores públicos, assim entendido como o agente público submetido ao regime estatutário e regido por lei própria.

Isso porque a expressão funcionários de órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta não apresenta delineamento certo e preciso, não permitindo ao aplicador do Direito alcançar, de imediato, a sua real amplitude.

De fato, o termo funcionário público não é juridicamente técnico, sendo inclusive reprovável sua utilização pelo legislador no artigo 94-A, inciso II, da Lei nº 9.504/97.

Nessas situações, o aplicador do Direito deve se socorrer da regulamentação que, ao especificar o modo de aplicação da lei regulamentada, define, tecnicamente, a qual conjunto de agentes públicos o legislador quis se referir.

A Resolução TSE nº 23.255/2010, mesmo regulamento citado no item 2.1 quando se analisou o instituto da requisição eleitoral genérica, trata, em seu artigo 10, sobre a cessão eleitoral. O referido dispositivo assim dispõe:

Art. 10. A cessão de **servidores** à Justiça Eleitoral para ocupar cargo em comissão ou exercer função de confiança se dá com base no art. 93, inciso I, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e cessa automaticamente em caso de exoneração ou dispensa.

Parágrafo único. À cessão prevista no art. 94-A, inciso II, da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, aplica-se o disposto no art. 7º, *caput* (grifo nosso).

O artigo 7º, *caput*, da mesma resolução, mencionada no parágrafo único do dispositivo acima aludido, possui a seguinte redação:

Art.7º. No caso de acúmulo ocasional de serviço na zona eleitoral podem ser excedidos os limites estabelecidos no art. 6º e requisitados outros **servidores**, pelo prazo máximo e improrrogável de seis meses, desde que autorizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (grifo nosso).

Constata-se, portanto, que, ao tratar do instituto da cessão eleitoral, a resolução regulamentadora fala expressamente em **servidores públicos**, remetendo, ainda, à legislação própria dos servidores públicos civis federais (Lei nº 8.112/90).

E não poderia ser diferente. A Resolução TSE nº 23.255/2010, ao tratar conjuntamente da requisição e cessão eleitorais de agentes públicos, manteve simetria entre os institutos, limitando-os subjetivamente da mesma forma e na mesma medida.

Conclui-se, portanto, que o legislador, no artigo 94-A, inciso II, da Lei nº 9.504/97, ao falar em funcionários públicos, quis se referir aos servidores públicos estatutários da Administração Pública Direta e Indireta, somente sendo lícito à Justiça Eleitoral aplicar a cessão eleitoral em face de tais agentes públicos.

Embora a regulamentação federal, editada pelo TSE, seja clara nesse sentido, nas eleições de 2014, o TRE/RJ editou a Resolução nº 890/2014, regulamentando a cessão de servidores da Administração Pública Direta e Indireta para auxiliarem os trabalhos de preparação e realização das eleições de 2014.

A referida resolução, em seu artigo 1º, autorizou a cessão não apenas de servidores públicos, mas também de empregados públicos da Administração Direta e Indireta.

Ademais, em seu artigo 7º, *caput* e §1º, a referida resolução dispôs expressamente sobre pessoas que não poderiam ser cedidas, apresentando rol muito semelhante àquele encontrado no art. 7º da Resolução TRE/RJ nº 870/14, que trata da requisição eleitoral genérica, com a diferença de que nesta última há vedação expressa de requisição de empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Observa-se, portanto, que a regulamentação do TSE, ao tratar conjuntamente da requisição e cessão eleitorais de agentes públicos, manteve simetria entre os institutos, limitando-os subjetivamente da mesma forma e na mesma medida, enquanto a

regulamentação local pelo TRE/RJ, em frontal desconformidade com a norma legal e a regulamentação federal sobre o tema, estendeu indevidamente o rol de agentes públicos submetidos ao instituto da cessão eleitoral.

Trata-se, portanto, de ampliação que viola não apenas o disposto na regulamentação federal editada pelo TSE por meio da Resolução nº 23.255/10, mas também a norma legal prevista no artigo 94-A, inciso II, da Lei nº 9.504/97, incorrendo no mesmo vício de ilegalidade estudado no item 2.2, qual seja, usurpação do poder regulamentar em desacordo com a norma hierarquicamente superior.

Sendo assim, de acordo com a interpretação sistemática dos atos normativos que regem a cessão eleitoral de agentes públicos, conclui-se que seu âmbito de aplicação se limita aos servidores públicos da Administração Pública Direta e Indireta, não alcançando empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista.

### **3 Jurisprudência da Justiça Eleitoral e precedente da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça**

As conclusões apresentadas nos tópicos anteriores são corroboradas pela própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, bem como por precedente emanado da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Ao ser instado a se manifestar sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral, reiteradamente, afirma que a requisição eleitoral abrange, tão somente, **servidores públicos** da Administração Pública Direta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, **não alcançando empresas públicas e sociedades de economia mista**.

A Resolução TSE nº 23.127 (Processo Administrativo nº 19.382) assim dispõe:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. TRE/PI. CONSULTA. SERVIDOR. REQUISIÇÃO. LEI N. 6.999/82. ALCANCE.

O art. 1º da Lei n. 6.999/82 limita a requisição, pela Justiça Eleitoral, aos servidores públicos da administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas

Nas precisas lições do relator do referido processo administrativo,

a requisição disciplinada pela Lei n. 6.999/82 é medida excepcional e deve ser interpretada de forma estrita. Não há como ampliar o alcance do dispositivo que traz a expressão 'servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios, dos municípios e das autarquias' para abarcar outras situações de vínculo funcional com a Administração Pública por ele não contempladas.

No Processo Administrativo nº 15.505/RJ, o Tribunal Superior Eleitoral foi ainda mais claro e incisivo, ao afirmar, expressamente, que não é possível requisição de empregado da CAIXA. A ementa ficou assim redigida: "Requisição de servidor da Caixa Econômica Federal para a Justiça Eleitoral. Impossibilidade. Precedentes: Resoluções n. 15.214 e 17.333. Pedido indeferido".

No Processo Administrativo nº 18.714/BA, o Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar requisição de empregado de sociedade de economia mista, assim se pronunciou: "Pedido de Requisição de empregado de sociedade de economia mista. Ausência de previsão legal. Não-caracterização de caso específico previsto na Resolução n. 20.753/00. Indeferimento".

Nesse julgamento, importante destacar, também, trecho do voto do relator que, após analisar o conteúdo dos atos normativos aplicáveis ao tema, bem como diversos precedentes sobre a matéria, afirmou que "infere-se da legislação vigente e da doutrina apenas o que restritamente exposto: com relação ao instituto da requisição, o empregado da Administração Indireta não foi equiparado ao servidor público da Administração Direta".

Por fim, não se pode deixar de mencionar a Resolução TSE nº 15.214/89 (Consulta nº 10.044), de forma a demonstrar que o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria se encontra sedimentado há mais de vinte anos. A ementa restou assim redigida: "Funcionários. Requisição para a Justiça Eleitoral. Alcance da Lei 6999/82. Limitações à Administração direta e autarquias".

O TSE, portanto, desde 1989, já possuía entendimento de que, nas palavras do relator, "da interpretação sistemática dos dispositivos do Código Eleitoral de 1965 com a Lei 6999 de 1982, que esta lei restringe a requisição de servidores da administração direta e autarquias, e não à [sic] administração indireta, no caso – empresa pública".

Diante do verdadeiro compêndio jurisprudencial acima aludido, não restam dúvidas de que o Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento sedimentado no sentido de que **o poder de requisição da Justiça Eleitoral não alcança empresas públicas e sociedades de economia mista.**

Importante destacar, ainda, que o tema ora em estudo não foi apreciado apenas pela Justiça Eleitoral.

A referida matéria, após ser analisada pelo TRF-5ª Região, chegou ao Superior Tribunal de Justiça, por conta do ajuizamento, pelo Ministério Público Federal, de Ação Civil Pública visando à anulação de atos de requisição de empregados de sociedade de economia mista ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

A 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região aplicou o mesmo posicionamento jurisprudencial do TSE, reconhecendo a impossibilidade de requisição eleitoral de empregado público. Segue, abaixo, a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. ART. 1º DA LEI N. 6.999/82. OFENSA. ART. 37 DA CF/88. INVOCAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INAPLICAÇÃO.

1. Não se reconhece ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE) o poder de requisitar empregados da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU – sociedade de economia mista federal vinculada ao Ministério dos Transportes, sem grave ofensa à lei. Inteligência do art. 1º da Lei n. 6.999/82.

[...]

3. Apelação e remessa oficial improvidas.

(TRF-5ª Região, 1ª Turma, Apelação Cível nº 330695/PE (2003.83.00.007057-0), Rel. Des. Fed. Francisco Wildo, sessão de julgamento em 19.08.2004)

Em face de tal decisão, foi interposto Recurso Especial. O STJ, no julgamento do REsp nº 735.156/PE, por maioria, manteve o acórdão proferido pelo TRF-5ª Região, mas acabou por não apreciar o mérito do recurso propriamente dito.

No entanto, importante destacar que o Ministro Francisco Falcão (vencido apenas porque abordava o mérito), se pronunciou de forma precisa sobre o tema, ao afirmar que

a recorrente pretende dar uma interpretação indevida ao mencionado dispositivo, qual seja, de forma extensiva, para que dele se possa entender também possível a requisição de empregados públicos à Justiça Eleitoral. Tal é inviável, e sem maiores delongas, valho-me dos seguintes trechos do aresto recorrido, que merece ser integralmente mantido, afastando-se a hipótese de violação ao artigo 1º, da Lei n. 6.999/82 [...].

Conforme se observa, as decisões judiciais sobre o tema são unânimes em reconhecer que o instituto da requisição eleitoral de agentes públicos é inaplicável em face de empregados públi-



cos de empresa pública e sociedades de economia mista, sob pena de abuso do poder requisitório.

Ademais, ainda que não tenha sido possível encontrar precedentes judiciais sobre o instituto da cessão eleitoral de agentes públicos, é de se aplicar o mesmo entendimento, tendo em vista a simetria legislativa que a cessão e a requisição eleitorais apresentam, bem como por se tratar, ao final, de medidas similares, de utilização de recursos humanos de outros órgãos ou entidades públicas de forma excepcional e temporária pela Justiça Eleitoral.

#### 4 CAIXA como empresa pública exploradora de atividade econômica

A CAIXA é uma empresa pública federal, integrante da Administração Pública Indireta. Além disso, é pessoa jurídica de direito privado, nos termos do artigo 5º, inciso II, do Decreto-Lei n. 200/67.

É uma instituição financeira, exploradora de atividade econômica, em decorrência da existência de relevante interesse coletivo, nos termos do artigo 173, *caput*, da Constituição Federal.

Por explorar atividade econômica, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme o disposto no artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

O artigo 173, *caput* e § 1º, da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.

[...]

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a **sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários** (grifos nossos).

Em decorrência do disposto no artigo 173, § 1º, inciso II, da CRFB/88, é possível afirmar que o regime jurídico das empresas públicas exploradoras de atividade econômica, justamente em

razão dessa finalidade, é o que mais se aproxima do direito privado. Para essas pessoas jurídicas, **a regra é a aplicação do direito privado; o direito público é a exceção e deve ser aplicado restritivamente, quando tiver previsão expressa** (MARINELA, 2011, p. 146).

Esse é o entendimento da melhor doutrina sobre o tema. Quando se trata do aspecto relativo ao exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado, o que se ajusta bem à condição dessas entidades como instrumentos do Estado-empresário. É comum, portanto, a incidência de normas de Direito Civil ou de Direito Empresarial, reguladoras que são das relações econômicas de direito privado. Aliás, **essa deve ser a regra geral**, o que se confirma pelo art. 173, § 1º, II, da CRFB/88, que é peremptório ao estabelecer sua sujeição ao **regime jurídico próprio das empresas privadas** quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias (CARVALHO FILHO, 2007, p. 433).

As empresas públicas exploradoras de atividade econômica se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas naquilo que se refere à sua **atividade fim** para que não gozem de privilégios que poderiam lhes beneficiar, em detrimento das empresas privadas. Em última análise, trata-se de norma constitucional derivada do **princípio da isonomia**.

Por outro lado, esse mesmo princípio deve ser interpretado, também, no sentido de que as empresas públicas exploradoras de atividade econômica, por estarem submetidas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não podem ser prejudicadas em sua atividade fim em benefício dessas últimas.

Em suma, as empresas públicas exploradoras de atividade econômica **não podem ser beneficiadas nem prejudicadas em razão de sua natureza, em comparação com as empresas privadas**. Trata-se de uma verdadeira via de mão dupla do princípio da isonomia.

A CAIXA, assim como todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, é composta integralmente por empregados públicos.

Dentro desse raciocínio, ao se permitir requisição e/ou cessão eleitoral de empregado público da CAIXA, há, na verdade, impacto direto na atividade fim desta, em decorrência da perda, ainda que temporária, de sua força de trabalho.

Por força do artigo 173, § 1º, inciso II c/c artigo 5º, *caput*, ambos da CRFB/88, se os funcionários de instituições financeiras privadas não podem ser alvo de requisições e/ou cessões da Justiça Eleitoral, os empregados públicos da CAIXA também não

podem, sob pena de inconstitucionalidade decorrente de violação ao princípio da isonomia.

Ressalte-se que, no presente caso, a questão se mostra ainda mais grave em função do disposto no artigo 37, inciso II, da CRFB/88 (investidura por meio de concurso público).

Conforme já ressaltado, o artigo 173, § 1º, inciso II, da CRFB/88 determina que as empresas públicas exploradoras de atividade econômica se sujeitem ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

Tal norma, por ter sede constitucional, somente pode ser mitigada por norma de mesma estatura hierárquica. Por conta disso, todas as limitações incidentes sobre empresas públicas exploradoras de atividade econômica devem estar dispostas em normas constitucionais.

Trata-se da hipótese prevista no artigo 37, inciso II, da CRFB/88, que determina a investidura em emprego público por meio de concurso público.

A CAIXA, por força da referida norma constitucional, é obrigada a selecionar todos os seus empregados por meio de concurso público. Em decorrência disso, conclui-se que a perda de um empregado, por força de requisição e/ou cessão da Justiça Eleitoral, não é facilmente absorvida e depende do cumprimento das regras constitucionais e legais aplicáveis ao concurso público.

Constata-se, portanto, que a violação do princípio da isonomia, dentro dessa ótica, se mostra ainda mais contundente e prejudicial.

Conforme abordado nas seções anteriores, não existe regra legal determinando a sujeição de empresa pública à requisição e/ou cessão da Justiça Eleitoral.

No entanto, o que se observa é que, mesmo inexistindo tal submissão, diante das normas constitucionais previstas no artigo 5º, caput c/c 173, § 1º, inciso II, da CRFB/88, o ato de requisição e/ou cessão de empregado da CAIXA se mostraria não apenas ilegal, mas **inconstitucional**, uma vez que colocaria a empresa pública em situação de desvantagem em relação às empresas privadas, sendo certo que todas as mitigações ao regime jurídico das empresas públicas exploradoras de atividade econômica devem ter sede constitucional.

Tudo o que aqui foi dito em relação à CAIXA se estende a toda e qualquer empresa estatal (empresa pública e/ou sociedade de economia mista) exploradora de atividade econômica, como é o caso, por exemplo, do Banco do Brasil.

Diante do ora exposto, é possível afirmar, portanto, que, além de inexistir base legal autorizativa de requisição e/ou ces-

são eleitoral em face de empregado público da CAIXA, há óbice constitucional intransponível impedindo tal conduta.

## Conclusão

Conforme profundamente analisado, a legislação brasileira contém dispositivos legais que garantem à Justiça Eleitoral a possibilidade de solicitar recursos humanos de outros órgãos ou entidades, de forma excepcional e temporária, seja por meio de requisição eleitoral, seja mediante cessão eleitoral de agentes públicos.

A Lei nº 6.999/82, regulamentada pelo TSE por meio da Resolução nº 23.255/10, ao disciplinar a requisição genérica de agentes públicos pela Justiça Eleitoral, apenas permitiu que **servidores públicos** pudessem ser requisitados, assim entendido o agente público submetido ao regime estatutário e regido por lei própria, não abrangendo, por consequência, o empregado público de empresa pública ou sociedade de economia mista.

A Lei nº 9.504/97, por sua vez, ao disciplinar a requisição eleitoral para prestação de contas de campanhas eleitorais, em seu art. 30, § 3º, restringiu ainda mais o seu campo de atuação, ao estabelecer a possibilidade de requisição apenas de **técnicos de Tribunal de Contas** (da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios).

O TSE, ao regulamentar a matéria por meio da Resolução nº 23.376/12 (art. 46), **usurpou o poder regulamentar** conferido pela Lei nº 9.504/97 em seu artigo 105, tendo **inovado na ordem jurídica**, ao permitir a requisição de pessoas não previstas no art. 30, § 3º, desta mesma lei, violando, assim, o **princípio da legalidade** (art. 5º, II da CRFB/88).

Por conta disso, é possível concluir que a requisição eleitoral para prestação de contas é inaplicável em face de empregado público de empresa pública ou sociedade de economia mista, sob pena de abuso do poder requisitório conferido pela Lei nº 9.504/97, sendo imperativo que o TSE revise sua norma regulamentadora, de forma a compatibilizá-la ao texto legal, evitando, assim, a perpetuação da ilegalidade, inclusive pelos próprios Tribunais Regionais Eleitorais quando da regulamentação local, uma vez que, em geral, se inspiram na regulamentação nacional editada pelo TSE.

No que tange à cessão eleitoral de agente público, conforme restou demonstrado, o legislador cometeu um deslize técnico ao se utilizar do termo “funcionário” no inciso II do art. 94-A da Lei nº 9.504/97.

No entanto, a interpretação sistemática do regramento legal e regulamentar do instituto permite concluir pela limitação do campo de aplicação da cessão eleitoral apenas para servidores públicos, da mesma forma como ocorre com a requisição prevista no art. 1º da Lei nº 6.999/82, não se estendendo a empregados públicos de empresas estatais.

Tais posicionamentos são respaldados por farta jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e por precedente da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista entendimento unânime no sentido de que o instituto da requisição eleitoral não pode ser aplicado em face de empregados públicos de empresa pública e sociedade de economia mista.

Apesar da ausência de precedentes judiciais específicos sobre a cessão eleitoral, é de se aplicar o mesmo entendimento, tendo em vista a simetria legislativa que a cessão e a requisição eleitorais apresentam, bem como por se tratar, ao final, de medidas similares, de utilização de recursos humanos de outros órgãos ou entidades públicas de forma excepcional e temporária pela Justiça Eleitoral.

Por fim, a par da existência de diversos atos normativos (leis federais e regulamentos) estabelecendo limitação subjetiva aos institutos da requisição e cessão eleitorais de agentes públicos, restou demonstrado que apenas a Constituição Federal já teria força normativa suficiente para afastar a aplicação dos referidos institutos em face da CAIXA e das demais empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.

Isso porque eventual ato de requisição e/ou cessão eleitoral de empregado da Caixa Econômica Federal se mostraria **inconstitucional**, por violar os artigos 5º, caput e 173, § 1º, inciso II, todos da CRFB/88, uma vez que colocaria a empresa pública em situação de desvantagem em relação às empresas privadas, sendo certo que todas as mitigações ao regime jurídico das empresas públicas exploradoras de atividade econômica devem ter obrigatoriamente sede constitucional, sob pena de violação ao princípio da isonomia.

## Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.