EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15 — LIMITAÇÕES NO PERÍODO PRÉ-ELEITORAL

— Interpretação da Emenda Constitucional n.º 15 de julho de 1965.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P.R. Nº 12.057-65

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. — Nº 262-H, de 25 de novembro de 1965. — "Aprovo. Em 2-12-65". — (Enc. ao M.V.O.P., em 10-12-65).

PARECER

Encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, chegou a esta Consultoria, em data de 22 de outubro o incluso expediente, no qual, pela Exposição de Motivos nº 1.504-65, acompanhada do respectivo processo MVOP — ..... 20.666-65, do Ministério da Viação e Obras Públicas, o Senhor Ministro Marechal Juarez Távora, titular dessa Pasta, pede o nosso pronunciamento sôbre a interpretação do art. 222, acrescido à Constituição federal pela Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho do corrente ano.

2. Entendem uns que a interpretação do texto constitucional é a seguinte:

Se se tratar de eleição estadual, a proibição atingirá o poder público federal, estadual e municipal, no território em que ela se realizar.

Se se tratar de eleição estadual, a proibição atingirá o poder público federal, mas sòmente no território em que se realizar a eleição, bem como o poder público estadual e municipal de todos os municípios do respectivo Estado em que ela se realizar.

Se se tratar de eleição municipal, a proibição atingirá o poder público federal, estadual e municipal, mas sòmente no território do município em que ela se realizar."

3. E assim entendem, porque visou êsse dispositivo a impedir que o Poder Público-federal, estadual e municipal, — no "período compreendido entre os noventa dias anteriores a 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", — pudesse vir a exercer qualquer espécie de influência sôbre os respectivos eleitores, com a prática dos atos especificados nas letras *a, b, c, d,* ressalvadas as exceções nelas mencionadas.

4. Os que se opõem a essa interpretação sumamente rígida, objetam que os inconvenientes dela decorrentes seriam os mais desastrosos para a Administração que ficaria paralizada durante sete meses sempre que se realizassem eleições, já que as proibições vigorariam durante os três meses a elas anteriores, até a posse do Presidente da República, do Governador ou do Prefeito, respectivamente, conforme o caso, o que ocorreria, em regra, quatro meses após a data da eleição.

Tais inconvenientes mais, ainda, se acentuariam, pela possibilidade de ocorrência de eleições em anos sucessivos, quando, num período de vinte e quatro meses, a administração sofreria tais restrições durante quatorze meses.

5. Opinam outros por interpretação completamente diferente, de molde a restringir ou atenuar os referidos inconvenientes, a qual consiste em limitar as proibições estabelecidas, quanto aos órgãos federais, na ocorrência de eleições federais, e aos estaduais ou municipais, na de eleições de âmbito estadual ou municipal, respectivamente.

6. Esta segunda interpretação, além de encontrar justificativa no princípio de que as limitações a direitos se devem interpretar, restritivamente, oferece também a vantagem de afastar dúvidas de difícil solução na prática. A realização de obras pú-

blicas de vulto, nas quais, as mais das vêzes, a sede da entidade que as promove não é a mesma do domicílio do empreiteiro que as executa, ou do fornecedor que as alimenta. como diferente é o local da própria obra, se vingasse, aquela interpretação ampla, qual delas deveria prevalecer para efeito das restrições ora estabelecidas? A do local da sede de quem promove a obra? A do domicílio do empreiteiro que a executa ou do fornecedor do material? Ou, finalmente, o local da própria obra exeqüenda?

7. Poderia a sociedade de economia mista firmar contrato com empreiteiro de São Paulo, para execução de obra no Estado do Rio, uma vez que em ambos êsses Estados não haverá eleição êste ano?

8. Ficaria o problema de fácil solução, se fôsse aceita a interpretação alvitrada no item 5, que atende a necessidade de não se perturbar exececessivamente a administração pública, ao mesmo passo que se alcançaria o objetivo principal, qual o de impedir que os podêres públicos federais utilizassem seus recursos, em campanhas eleitorais federais, e que os podêres estaduais ou municipais fizessem o mesmo, nas respectivas eleições.

9. Essa foi a interpretação dada no parecer emitido pelo então, Procurador Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Cavalcanti Neves, e adotada pelo Tribunal de Contas da União.

10. Êste, em decisão de que foi relator o eminente Ministro Pereira Lira, prolatada no Processo nº 34.466 e publicada no *Diário Oficial* de 3 de setembro, à página 9.057, seguiu a intepretação acima expendida no item 5, arrimada ao parecer do ilustre Procurador daquele Tribunal, Dr. Cristiano Martins e assim redigido:

"A Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho de 1965 aditou ao texto da Constituição a seguinte norma:

"Art. 222. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período do 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 contrôle acionário, a não ser para cargos em comissão ou funções gratificadas, cargos de magistratura e ainda para aquêles 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, salvo em caso de calamidade pública ou quando o contrato obedecer normas uniformes".

Solicita o E. Tribunal nosso parecer na oportunidade do exame de processo relativo a contrato do Ministério da Saúde para execução de obras no Instituto Oswaldo Cruz, no Estado da Gunabara, Ora, na Guanabara, se realizarão em outubro próximo eleições para Governador e Vice-Governador; êsse fato, aliado à circunstância de ter o nosso pronunciamento sido solicitado a propósito de execução de obra federal, já evidencia o ponto sôbre que, por ventura, incide a dúvida, e sôbre o qual nos devemos, então, manifestar.

I — Em primeiro lugar, cumpre observar que o elenco de vedações se estabelece para um período determinado, a saber, o período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições e o término do mandato. A restrição é instituída para as três ordens de pessoas jurídicas de direito público interno, a União, os Estados e os Municípios, e, tendo como fulcro uma eleição que se realize em qualquer delas, sua motivação é, evidentemente, o propósito de coibir a ação da autoridade no sentido de comprometer a liberdade ou lisura do processo eleitoral, mediante favorecimento a candidatura ou partidos, para issso se considerando tanto os atos ante-

riores como os atos posteriores ao pleito, É da natureza, da essência e da índole do sistema federativo, como o configura a nossa Constituição, a dissociação de atribuições e de autoridade segundo as esferas federal, estadual e municipal, que se exprime pelo símile dos círculos concêntricos. Assim, será sempre a própria eleição a se realizar que vai determinar qual a autoridade cujos podêres se restringem temporàriamente. Se se tratar de eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, a restrição pesará sôbre as autoridades federais; se fôr a eleição para Governador e Vice-Governador do Estado, as autoridades estaduais é que terão limitada a sua competência; e, do mesmo modo, se o pleito fôr de natureza municipal as autoridades do município é que não poderão praticar os atos enumerados no dispositivo constitucional. II — O texto da Emenda parece-nos, aliás, suficientemente claro no sentido de limitar a restrição às autoridades da pessoa jurídica pública para cuja administração ou govêrno e em cujo território se realize a eleição, como é da índole do sistema federativo. O modo como está enunciado o pensamento do reformador constitucional, que tomou como limite da restrição o término do mandato, indicando com isso que a restrição se estabelecia em função de um mandato determinado e não de outros, e usou o têrmo respectivamente, para indicar a existência de situações paralelas ou semelhantes, mais independentes — tal modo de enunciação parece-nos demonstrar que o impedimento é pôsto sòmente para as autoridades da esfera política e territorial em que se realizem eleições para substituição dessas mesmas autoridades. A nosso ver, a forma sintética adotada na redação do *caput* do artigo 22 deve assim ser desdobrada lògicamente: "São vedados os atos que no período compreendido entre os noventa dias 1º — anteriores à data das eleições federais... e término do mandato do Presidente da República... 2º — anteriores à data das eleições estaduais... e o término do mandato do Governador do Estado... 3º — anteriores à data das eleições municipais... e o término do mandato do Prefeito Municipal..." III — A interpretação contrária de que a eleição em qualquer das esferas territoriais acarretaria a restrição para as autoridades das demais esferas parece-nos inadmissível. Em menos de noventa dias, por exemplo, realizar-se-ão eleições para Governador em vários Estados. Os Governadores em exercício nesses Estados estarão impedidos de praticar os atos vedados pela Emenda Constitucional, e o estarão até o término de seus mandatos, a ocorrer a 31 de janeiro de 1966. Mas as autoridades federais, pôsto que não estão agora convocadas eleições para Presidente da República, não devem estar impedidas em sua competência normal mesmo em relação aos Estados onde haja eleições, sob pena de se considerarem as autoridades federais — sem que haja eleição de caráter federal — impedidas até o término do mandato do Presidente da República, que só se dará em 1967, por um período muito mais longo que o do impedimento das próprias autoridades do Estado-membro em que se realizem eleições estaduais. Assentado que a restrição posta às autoridades em exercício se estabelece em razão da escolha dos novos titulares do Poder Executivo da União, nos Estados e nos Municípios, parece evidente que a eleição do Prefeito-Municipal, se determina para o Prefeito em exercício as restrições enumeradas, não deve repercutir no exercício da competência normal do Governador do Estado e do Presidente da República. Do mesmo modo a eleição para Governador, se obriga o Executivo estadual às vedações constitucionais, não deve acarretar igual restrição à competência ordinária do Presidente da República e, também, dos Prefeitos em exercício nos Municípios do mesmo Estado. IV — O entendimento em contrário seria, assim, admitir que a aplicação da norma constitucional, afastando-se dos princípios que presidem ao sistema federativo, viesse a criar uma situação absurda, com efeito inclusive, tais fôssem as datas de realização dos pleitos, de paralisar a administração da União, dos Estados ou dos Municípios por períodos que poderiam ser até coextensivos a tôda a duração dos mandatos. E aqui relembramos a lição de Sutherland: "An interpretation of a statue which must lead, to conse-

quences which are mischievous and, absurd is inadmissible if the statue is susceptible of another interpretation, by which such consequences can be avoided" (Statues and Statutory Construction, § 238, pág. 315). V — O Código Eleitoral, instituido pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, não regulou a matéria do art. 222 da Emenda Constitucional nº 15. Todavia, estabeleceu em seu art. 237 que "a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos", assegurando-o, inclusive o direito de representação de qualquer eleitor ou partido político junto ao Corregedor-Geral ou Regional para apurar a ocorrência de tais casos e promover o processo competente. VI — Em suma, não estando convocadas para outubro próximo eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, parece-nos não estarão as autoridades federais impedidas de praticar normalmente todos os atos de sua competência, observando, é evidente, as normas da legislação geral e especial sôbre tais atos. Impedidos, êsses sim, de praticar os atos enumerados na Emenda Constucional nº 15 (art. 222), sob pena de nulidade de pleno direito dêsses atos, estarão os Governadores dos Estados e os Prefeitos dos Municípios onde se realizem, em outubro próximo, eleições para Governador e para Prefeito, respectivamente. É o nosso parecer, s. m. j. Procuradoria, em 3 de agôsto de 1965. — *Cristiano Martins*, Procurador".

11. Foi voto vencido o do eminente Ministro Ruben Rosa, o qual entendeu jurídica e certa a interpretação mencionada no item 2.

12. O Govêrno Federal, porém, tem agido sempre de acôrdo com a intepretação dada pelo Tribunal de Contas da União.

13. Neste processo, o Assessor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas, Dr. Marco Antônio de Coube Marques, em erudito, brilhante e pormenorizado estudo de dúvidas suscitadas pela Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e Departamento de Correios e Telégrafos, assim concluiu seu judicioso parecer:

a) as proibições, objeto do texto constitucional em estudo, restringem-se à semelhança do disposto no artigo 250 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, às circunscrições, onde se verificam os fatos ali mencionados. Assim, para a Administração Federal, a vedação incidirá: em todo o Território Nacional, quando houver eleições federais, ou estiver para terminar o mandato do Presidente da República; exclusivamente, dentro da respectiva circunscrição, quando ocorrerem eleições estaduais, ou municipais bem como, quando se estiver extinguindo o mandato dos Governadores, ou dos Prefeitos;

b) os contratos, cuja celebração sem prévia concorrência pública se proibem na letra *b*, do art. 222, são apenas, os expressamente nomeados, dentre êles não se incluindo, por exemplo, o de locação de serviços;

c) as proibições referidas encontram limites no "estado de necessidade", devidamente comprovado pela Administração Pública.

14. Exceção na parte final da letra *a*, *verbis*:

"exclusivamente, dentro da respectiva circunscrição, quando ocorrerem eleições estaduais, ou municipais, bem como quando se estiver extinguindo o mandato dos Governadores, ou dos Prefeitos",

que não afina com o exposto no item 5, observado pelo Tribunal de Contas da União, como se evidencia no item 10, o parecer do Dr. Marco Antônio de Coube Marques só merece aplauso e louvor.

Sub censura

Brasília, 5 de novembro de 1965. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor Geral da República.