— São inválidas as nomeações feitas no período vedado pelo art. 12 da Lei nº 6.091, de 1974, que é de caráter permanente e tem aplicação, também, às eleições municipais, não violando a autonomia dos municípios.

— Nomeação infringente da lei não gera direito à estabilidade e a inquérito administrativo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Francisco de Oliveira de Almeida e outros *versus*
Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe
Recurso Extraordinário nº 92.728 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 25 de agosto de 1982. — *Xavier de Albuquerque,* Presidente. *Cordeiro Guerra,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: O presente recurso extraordinário se insurge contra acórdão assim ementado:

"Não se reconhece a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, cujos propósitos são os de moralizar o serviço público, neutralizando as manobras de corrupção eleitoral. A norma do art. 13 da lei supracitada tem propósitos limitativos e condicionantes da administração em todos os níveis, adicionando mais uma limitação às restrições constitucionais, fixando período em que se inadmite nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento. Vinculação do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, ao inciso II, do art. 109 da Constituição Federal. Ilegalidade das nomeações e amparo legal do ato demissório" (fls. 162).

Em embargos de declaração foi esclarecido que não se admite estabilidade de funcionários se a nomeação era nula (fls. 167).

Sustentam os recorrentes a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, invocando os ensinamentos de Tito Costa que considerava o seu texto incompatível com a autonomia municipal, e alegam negativa de vigência do art. 100 e 105, II, da Constituição Federal, que asseguram a estabilidade dos funcionários públicos nomeados por concurso, após dois anos de exercício, e condicionam a demissão a inquérito administrativo.

Invocam dissídio jurisprudencial com julgados que reconhecem a nulidade da demissão infringente da estabilidade acima mencionada.

O recurso foi admitido, tão-só, pelo dissídio jurisprudencial (fls. 179).

Arrazoaram as partes e a douta Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República, Mauro Leite Soares, assim opina:

"Trata-se de mandado de segurança impetrado por servidores municipais, contra ato do prefeito de Conceição do Jacuípe, Estado da Bahia, que tornou sem efeito, pelo decreto copiado às fls. 53, concurso público e respectivas 63 nomeações realizadas igualmente em janeiro de 1975, com base no art. 13 da Lei 6.091/74, *verbis:*

'Art. 13. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os 90 dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista dos estados e municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público e com aprovação do respectivo órgão legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta lei.'

2. O acórdão impugnado (fls. 162), que denegou a segurança, confirmando a sentença de primeira instância, tem a ementa assim redigida:

'Não se reconhece a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, cujos propósitos são os de moralizar o serviço público, neutralizando as manobras de corrupção eleitoral. A norma do art. 13 da lei supracitada, tem propósitos limitativos e condicionantes da administração em todos os níveis, adicionando mais uma limitação às restrições constitucionais, fixando período em que se inadmite nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento. Vinculação do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, ao inciso II do art. 100 da Constituição Federal. Ilegalidade das nomeações e amparo legal do ato demissório.'

3. Em embargos de declaração o Tribunal assentou que, *verbis*:

'... é irrelevante a argüição de estabilidade dos impetrantes, uma vez que o decurso do tempo só pode gerar a estabilidade se o ato de nomeação é inatacável, o que não sucede no caso *sub judice*. Portanto, complementando o acórdão, a estabilidade invocada não pode ter os efeitos desejados por

padecer de vício a nomeação, motivo por que se reconhece e proclama a legalidade do ato impugnado.'

4. Daí o recurso extraordinário com apoio nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional. Alegam os vencidos que a decisão recorrida deixou de reconhecer a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Federal nº 6.091/74, "o qual é inconstitucional porque estabeleceu à Constituição Federal limitações e feriu a autonomia municipal". Alegam ainda ofensa aos arts. 100 e 105, II, da Constituição e divergência jurisprudencial.

5. Consoante ficou explícito no parecer da Procuradoria-Geral da Justiça, fls. 134, endossado integralmente pelo acórdão, ao qual nos reportamos, improcede a argüição de inconstitucionalidade do art. 13 do citado diploma legal.

6. Vale destacar a seguinte passagem do parecer, fls. 147, *verbis*:

"A autonomia municipal na organização dos seus serviços sofre a limitação expressa do disposto nos arts. 97 e segs. da secção VIII do cap. II, e daqueloutras que conforme as normas acima referidas poderão ser editadas pelo Congresso Nacional, atendida sempre a iniciativa do presidente da República.

15. Visto isto, importa considerar se o art. 13 encontra sustentáculo em algum destes dispositivos. O art. 109 dispõe que a Lei federal definirá:

'II — a forma e as condições de provimento dos cargos públicos.'

As condições de provimento estão aí empregadas em sentido amplo sem quaisquer restrições. Não são somente os requisitos a serem preenchidos pelos candidatos aos cargos públicos, mas os que devem ser observados pela própria Administração para preenchimento dos cargos. Em outras palavras, os destinatários da norma são os candidatos ao serviço público e a própria Administração."

7. A alegada inconstitucionalidade inexiste, ainda, em face do art. 108 da Constituição, *verbis*: "O disposto nesta seção aplica-se aos funcionários dos três poderes da União e aos funcionários, em geral, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios", e, a propósito, outro não é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. p. 423 e s.), referentemente à abrangência das normas constitucionais em questão, arts. 108 e 109, II, III, e a sujeição dos estados e municípios à lei federal prevista pelo *caput* do mencionado art. 109. Aliás, ao contrário do pretendido pelos recorrentes, com a invocação da Emenda Constitucional nº 15/65, que possuiu dispositivos idênticos ao constante do art. 13 da Lei nº 6.091/74, temos que a matéria em causa justamente não mais necessita vir expressa na Constituição, pois que, esta, atualmente, atribui à lei federal, de iniciativa exclusiva do presidente da República, a definição quanto à forma e às condições de provimento dos cargos públicos, dispositivo esse de ordem genérica, como salientado anteriormente, aplicável aos estados e municípios porque a Constituição assim o diz.

8. Doutro lado, não sendo estáveis os recorrentes, por terem sido providos em cargos em período proibido por lei, não há que se falar em ofensa aos arts. 100 e 105, II, da Constituição, nenhuma garantia lhes assistindo quanto à realização de inquérito administrativo em que se lhes assegure ampla defesa. Isso porque ato administrativo nulo não gera direito algum, podendo a administração proclamar a sua nulidade de ofício, conforme reza a Súmula 473.

9. Quanto à letra *c*, também é inadmissível o apelo, vez que os recorrentes não contestaram o ato do Prefeito Municipal em face da Constituição ou de lei federal, e sim, a constitucionalidade do art. 13 da Lei Federal nº 6.091/74, não se configurando a hipótese do art. 119, III, *c*, da Constituição Federal.

10. Pelos mesmos fundamentos supramencionados, não se verifica qualquer discrepância do acórdão recorrido com os julgados trazidos a confronto, vez que estes não se aplicam à espécie, nos termos da Súmula 291.

11. Isto posto, somos pelo não conhecimento ou, acaso conhecido, pelo não provimento do recurso extraordinário.

Brasília, 7 de outubro de 1981. — *Mauro Leite Soares,* Subprocurador-Geral da República" (fls. 203-208).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Não se discute, na espécie, a incidência do art. 13 da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. O que se sustenta é a inconstitucionalidade do preceito por violador do princípio da autonomia municipal.

Entretanto, já decidiu esta Corte, RE nº 90.233 — 6 — ES, em 18.10.76:

"Mandado de Segurança. Invalidade das nomeações feitas no período vedado pela Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, que é de caráter permanente, e tem aplicação, também, às eleições municipais.

RE conhecido e provido para cassar a segurança concedida" (2ª Turma, unânime).

No meu voto, como relator, é tranqüilo que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, Súmulas 346 e 473.

Cumpre, apenas, examinar se a Lei 6.091, de 15 de agosto de 1974, é uma lei temporária, e se tem aplicação às eleições municipais, pois tais são os temas em debate.

Estou em que a lei em apreço, embora promulgada ao tempo das eleições então à vista, não é uma lei de caráter transitório ou específica para certa e determinada eleição, em primeiro lugar porque visa a lisura dos pleitos eleitorais, e o afastamento da interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade de voto, o que tem caráter permanente em qualquer tipo de eleições, federais, estaduais ou municipais. Por igual, não é possível afastar a sua incidência do âmbito municipal, pois, o que é vedado é o *ato* da nomeação, qualquer que seja a autoridade que o pratique, e a circunscrição em que se verifique. O termo inicial e o final é que têm como ponto de referência a data das eleições parlamentares, e o fim do mandato do Governador, tanto assim que nulas são as nomeações, feitas nesse período, "na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista dos estados e municípios, salvo os cargos em comissão e da magistratura, do Ministério Público, e, com aprovação do respectivo órgão legislativo, dos tribunais de contas, e os aprovados em concursos públicos até a data da publicação desta lei."

Ora, quem nomeia, no âmbito municipal, é o prefeito, e, portanto, se a lei prevê a nulidade das nomeações por ele feitas, evidentemente é porque abrange, também, o período das eleições municipais.

Por outro lado, a ressalva final do art. 13, ora em apreço, serve para demonstrar o caráter permanente das proibições moralizadoras de nossos costumes políticos.

No mesmo sentido julgou a egrégia 1ª Turma, em acórdão relatado pelo eminente Ministro Cunha Peixoto, assim ementado, em 4.5.79:

"Mandado de segurança. Invalidade das nomeações feitas pelo prefeito municipal — no período de 90 dias antes das eleições municipais.

A Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, é de caráter permanente e tem aplicação, também, às eleições municipais.

RE conhecido e provido."

Implicitamente se reconheceu, portanto, a constitucionalidade do art. 13 da Lei 6.091/74.

E, realmente, não padece ela do vício argüido, como bem observa o parecer da douta Procuradoria-Geral da República:

"7. A alegada inconstitucionalidade inexiste, ainda, em face do art. 108 da Constituição, *verbis:* 'O disposto nesta seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, e, o propósito, outro não é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro,* 6. ed. p. 423 e segs.), referentemente à abrangência das normas constitucionais em questão, art. 108 e 109, II, III, e a sujeição dos estados

e municípios à lei federal prevista pelo *caput* do mencionado art. 109. Aliás, ao contrário do pretendido pelos recorrentes, com a invocação da Emenda Constitucional nº 15/65, que possuiu dispositivos idênticos ao constante do art. 13 da Lei 6.091/74, temos que a matéria em causa justamente não mais necessita vir expressa na Constituição, pois que, esta, atualmente, atribui à lei federal, de iniciativa exclusiva do presidente da República, a definição quanto à forma e as condições de provimento dos cargos públicos, dispositivo esse de ordem genérica, como salientado anteriormente, aplicável aos estados e municípios porque a Constituição assim o diz" (fls. 206-207).

Por outro lado, "não sendo estáveis os recorrentes, por terem sido providos nos cargos em período proibido por lei, não há que se falar em ofensa aos arts. 100 e 105, II, da Constituição Federal, nenhuma garantia lhes assistindo quanto à realização de inquérito administrativo em que lhes assegurem ampla defesa. Isso porque, ato administrativo nulo não gera direito algum, podendo a administração proclamar a sua nulidade de ofício, como reza a Súmula 473" (fls. 207).

Outrossim, os acórdãos trazidos a confronto não têm aplicação à espécie, pois não levam em conta a circunstância relevante de terem sido as nomeações infringentes de lei, Súmula 291.

Por esses motivos, não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92.728-0 — BA — Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Recte.: Francisco Oliveira de Almeida e outros. (Advs.: Raul Carvalho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe: (Adv.: José Carlos Mendes de Carvalho).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, após o voto do Relator, que não conheceu do recurso. T. Pleno, 4.11.81.

Presidência do Sr. Ministro Xaxier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clóvis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Francisco Oliveira de Almeida e outros impetraram mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal de Conceição do Jacuípe, Bahia, alegando que, depois de estarem em exercício por mais de dois anos e cinco meses em cargos municipais, neles providos em virtude de aprovação em concurso público, a autoridade coatora anulou o competitório e os atos de nomeação dos requerentes, embora já estáveis.

O fundamento do ato impugnado foi o art. 13, da Lei federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, que preceitua:

"Art. 13. 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 compreendido entre os 90 dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do governador do Estado importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor, na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos estados e municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público e, com aprovação do respectivo Órgão Legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos, homologados até a data da publicação desta lei."

No caso, o período cogitado na Lei nº 6.091/74 situou-se entre 15 de agosto de 1974 e 15 de março de 1975.

Pois bem, a 26 de janeiro de 1975, realizou-se concurso público na Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe e, a 31 do mesmo mês, o Chefe do Executivo municipal nomeou os impetrantes, aprovados no

competitório. Afirma a autoridade coatora que incide, efetivamente, assim, na espécie, o art. 13, da Lei nº 6.091/74, sendo nulo o concurso, que se realizou no período expressamente vedado, e os atos de nomeação.

No Decreto Municipal nº 56, de 30 de junho de 1977, que declarou essa nulidade, há explícita referência às Súmulas n.os 346 e 473, invocando, entre seus fundamentos, que a administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos contrários à lei, porque deles não se originam direitos (fls. 53), com o que por improcedente se haveria de ter o argumento dos impetrantes, ora recorrentes, de que, após mais de dois anos, se consolidara sua situação jurídico-funcional e, em conseqüência, somente por processo administrativo poderiam ser afastados de seus cargos.

O acórdão do Tribunal de Justiça da Bahia, que confirmou a sentença denegatória da segurança, enfrentou a *quaestio juris* da inconstitucionalidade do art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, posta na inicial e no recurso, recusando-a, em aresto que exibe esta ementa (fls. 162):

"Não se reconhece a inconstitucionalidade do art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, cujos propósitos são os de moralizar o serviço público, neutralizando as manobras de corrupção eleitoral. A norma do art. 13, da lei supracitada, tem propósitos limitativos e condicionantes da administração em todos os níveis, adicionando mais uma limitação às restrições constitucionais, fixando período em que se inadmite nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento. Vinculação do art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, ao inciso II, do art. 109, da Constituição Federal. Ilegalidade das nomeações e amparo legal do ato demissório."

No recurso extraordinário insistem os recorrentes na inconstitucionalidade do art. 13, da Lei nº 6.091/74, trazendo à colação o precedente do art. 222, da Constituição Federal de 1946, introduzido pela Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho de 1965, que dispunha, de maneira semelhante, mas como norma inserida na Lei Maior e não como regra de legislação ordinária. Alinham, nesse sentido, também, o entendimento de Joaquim Castro Aguiar, in *Regime jurídico dos funcionários municipais.* 1. ed. 1977. p. 27 e 28; Antonio Tito Costa, in *Responsabilidade de prefeitos e vereadores.* Edit. Rev. dos Tribs., 1975. p. 88, ambos sustentando a inconstitucionalidade do art. 13 em referência (fls. 171-172). Entendem os recorrentes que o dispositivo está em conflito com o art. 15, II, letra *b*, da Constituição Federal. Alegando, ademais, que o acórdão vulnerou os arts. 100 e 105 da Constituição, indicam, no particular, decisões deste Tribunal (fls. 175-176) em que afirmada a necessidade de processo administrativo, para a demissão de servidor estável, condição que proclamam deter.

2. A propósito do art. 222, da Constituição de 1946, introduzido pela Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho de 1965, tive ensejo de escrever, como Consultor-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, em parecer de 10 de julho de 1966:

"2. Preceitua o art. 222, *verbis*:

'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 compreendido entre os 90 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 controle acionário, a não ser para cargos em comissão ou funções gratificadas, cargos de magistratura, e ainda para aqueles para cujo provimento tenha havido concurso de provas;

b) contratar obras ou adquirir equipamentos 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 detenha o controle do capital, a estado ou município, salvo em caso de calamidade pública ou quando o contrato obedecer a normas uniformes.'

3. A generalidade dos termos, segundo os quais está redigida a alínea *a*, do art. 222, não parece, assim, possibilitar, no período de sua incidência, a utilização, pelas autoridades administrativas abrangidas, de qualquer fórmula legítima, que lhes assegure nomear, admitir ou contratar pessoal — a qualquer título (vale dizer, qualquer que seja o regime da investidura, o caráter da nomeação, da admissão ou da contratação) — à margem das três hipóteses, explícita e taxativamente enunciadas. Não ensejou o dispositivo constitucional, em apreço, sequer, juízo de necessidade, de parte da Administração, em ordem a facultar-lhe atos de nomear, admitir ou contratar pessoal, fora dos casos excepcionados. Em sua alínea *d*, o art. 222 em análise prevê "caso de calamidade pública", como fundamento para, mesmo no lapso de que cogita em seu *caput*, serem autorizados empréstimos por bancos oficiais ou por entidades de crédito em que o Poder Público detenha o controle do capital, a estado ou município. Sequer ressalva desse jaez é consignada na vedação ampla definida na alínea *a, sub examine*.

Impende, dessarte, afirmar que, ao rigor da regra constitucional, afora as posições de magistratura, os cargos em comissão e funções gratificadas, no serviço centralizado, autárquico ou nas sociedades de economia mista de que cogita o art. 222, dentro do período abrangido entre os 90 dias anteriores às eleições e o termo dos correspondentes mandatos executivos a serem, desse modo, renovados, o concurso de provas é o processo ordinário que se apresenta para possibilitar o ingresso de pessoal."

A disposição do art. 222 da Constituição de 1946 não se manteve no sistema da Constituição do Brasil de 1967, nem a consagrou a revisão constitucional introduzida pela Emenda nº 1, à Carta de 1967. A Lei Maior de 1967, todavia, em seu art. 148, no Capítulo "Dos direitos políticos", estabeleceu:

"Art. 148. A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:

I — do regime democrático;

II — da probidade administrativa;

III — da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas."

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve, em seu art. 151, essas normas atinentes às inelegibilidades.

3. Pois bem, a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, disciplinou o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, definiu novos crimes eleitorais e dispôs sobre propaganda eleitoral. Em seu art. 13, inseriu-se norma destinada aos estados e municípios, concernente a provimento de cargos e funções, vedando-se a seus governos a prática de atos que importem nomeação, contratação, designação, readaptação ou outras formas de provimento em suas Administrações, direta e indireta.

À evidência, não se reveste o art. 13 da natureza de norma de direito eleitoral, mas, apenas, de direito administrativo, proibindo, em certo trato de tempo, às administrações locais, praticar atos próprios de sua autonomia.

Pelo regime da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos, da administração direta ou indireta, ou do poder econômico, bem assim a probidade administrativa passaram à disciplina constitucional, como conteúdo de regras que autorizaram à Lei Complementar, à vista das mesmas, estabelecer novos casos de inelegibilidade.

A Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, efetivamente, em seu art. 1º, preceituou serem inelegíveis, para qualquer cargo efetivo:

"h) os que, por ato de subversão ou de improbidade na administração pública, dire-

ta ou indireta, ou na particular, tenham sido condenados à destituição de cargo, função ou emprego, em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que se lhes haja assegurado ampla defesa;

1) os que tenham comprometido, por si ou por outrem, mediante abuso do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função da administração, direta ou indireta, ou de entidade sindical, a lisura ou a normalidade de eleição, ou venham a comprometê-la, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influências."

Dessa sorte, no sistema da Constituição em vigor, em 1974, e presentemente, as providências relativas à lisura dos pleitos eleitorais, da normalidade do processo eleitoral, estão equacionados em termos de direitos políticos e não no plano do direito administrativo. A Lei Complementar nº 5, de 1970, definiu as hipóteses em que os atos contrários a esses princípios programáticos, louváveis a todos os títulos, tornam seus autores inelegíveis para qualquer cargo eletivo. A garantia da lisura dos pleitos eleitorais é matéria prevista na Constituição, com evidente disciplina, assim, na Lei das Inelegibilidades.

Ora, se uma administração estadual ou municipal realiza concurso público para provimento dos cargos integrantes de seu quadro de pessoal, provendo-os com os habilitados no competitório, força é entender que pratica atos que se enquadram no plano dos interesses da administração local. Não será possível admitir que lei federal, sem amparo em autorização constitucional, possa interditar ao administrador do Estado ou do Município, entidades que gozam de autonomia política, a prática de atos concernentes a seu peculiar interesse.

Se porventura esses atos dos administradores locais se enquadrarem nas hipóteses que a Lei Complementar nº 5, de 1970, prevê, deles lhes resultará a conseqüência atinente a seus direitos políticos, qual seja, a inelegibilidade.

De fato, o art. 15, II, da Constituição, estabelece que a autonomia municipal será assegurada pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

Pois bem, se a Constituição, quanto à organização dos serviços públicos locais, não estabelece qualquer restrição, acerca do tempo em que os atos dos administradores locais podem ser praticados, certo está que a lei ordinária não poderá impedir — apenas aos estados e municípios, limitando-lhes a autonomia consagrada na Constituição — a prática de atos de administração, *stricto sensu*, no interesse peculiar dessas entidades. Se o administrador se excedeu e praticou atos de corrupção eleitoral, atentatórios à probidade administrativa e à normalidade de qualquer pleito eleitoral, enquadrado será na Lei das Inelegibilidades.

De observar, no particular, é, em realidade, que o art. 13, inserido na Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, estabelece vedações para prover cargos e funções apenas no âmbito dos estados e municípios, podendo, assim, à época, o governo federal praticar esses mesmos atos de provimento, na órbita, direta ou indireta, da Administração da União.

Sinale-se, ademais, que o art. 222, da Constituição de 1946, introduzido em 1965, pela Emenda nº 15, excluía da proibição as nomeações por concurso público, sem distinguir se efetuadas, antes ou no curso do prazo, nele consignado, de vedação aos administradores federais, estaduais e municipais.

Cresce de ponto, ainda, a dificuldade em apreço, quando é certo que, segundo o art. 13, da Lei nº 6.091, a proibição, mesmo em casos de eleições para o Congresso Nacional, não encontra destinatário nas autoridades do plano da União. Somente se dirige a nor-

ma aos governantes dos estados e municípios, que gozam de autonomia, segundo os arts. 13 e 15, da Constituição.

4. Dir-se-á, entretanto, que o art. 109 da Constituição validaria o art. 13 da Lei nº 6.091/74, ao dispor que lei federal, de iniciativa exclusiva do presidente da República, respeitadas as normas do art. 97, § 1º, e do § 2º, do art. 108, definirá:

"I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e

III — as condições para aquisição de estabilidade."

Sem dúvida, não é viável entender, *data venia*, que a regra do art. 13 em comento possa se revestir da natureza da lei federal prevista no art. 109 da Constituição. Em primeiro lugar, a Lei federal, aí referida disporá quanto aos funcionários da União. Essas disposições gerais hão, depois, de ser acatadas pelos estados e municípios, a teor do art. 13, V, da Lei Maior, porque, só então, delas se poderá predicar constituírem "normas relativas aos funcionários públicos", sendo que, aos estaduais e municipais, se estabelece a aplicação também dos limites máximos de remuneração estipulados em lei federal.

Nem seria possível pretender a extensão aos estados e municípios da limitação temporal, quanto ao provimento de seus cargos e funções, quando essa restrição não existe, segundo o art. 13, da Lei nº 6.091/74, para o provimento dos cargos e funções federais. Não se trataria, assim, de disciplina de "forma e condições de provimento dos cargos públicos estaduais e municipais", por via de extensão, desde a órbita da União, pois, aqui, tal limite não existe.

Do sucintamente exposto, penso que merecem o aplauso dos juízes e da Nação as normas tendentes ao aperfeiçoamento do processo político de eleição dos representantes do povo para o provimento de quaisquer cargos eletivos. A Constituição em vigor definiu, entretanto, como forma de inelegibilidade o desvio por parte dos administradores, federais, estaduais e municipais, dos padrões de probidade administrativa ou o abuso no exercício dos cargos públicos.

Não seria cabível anular atos da administração estadual ou municipal, porque praticados em período como o previsto no art. 13, da Lei nº 6.091, sem que, sequer, se afirme que foram eles expressões de atentados à lisura do pleito a realizar-se.

Ora, a Lei Municipal, de Conceição do Jacuípe, nº 24, de 21 de junho de 1974, dispôs sobre a organização do quadro do pessoal da Prefeitura Municipal, prevendo-se, em quadros anexos, a lotação dos cargos (fls. 11-14), que vieram a ser providos, pelo concurso realizado, em janeiro de 1975.

O Decreto nº 56/77, que tornou sem efeito os atos de provimento dos impetrantes, na motivação a que se vinculou, nenhuma referência existe contra a normalidade da execução do concurso de que advieram as nomeações dos ora recorrentes (fls. 53-54). O mesmo sucede nas informações de fls. 72-72. Dessa maneira, afastada a incidência da Lei nº 6.091/74, resta esvaziado de motivação o decreto municipal em referência.

Não cabe, assim, sequer, invocar, na espécie, que as nomeações se fizeram em termos de recompensa de adeptos políticos do prefeito ou como forma de aliciamento eleitoral. Contra o concurso nada se afirma, senão que ele não podia se realizar, por vedação legal. Releva repetir que, no sistema da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, qualquer reprimenda a atos de corrupção eleitoral realiza-se no plano da Lei das Inelegibilidades, como analisado.

5. Na espécie, de outra parte, não é irrelevante considerar que os atos de provimento dos impetrantes, por concurso público, nos cargos municipais criados pela Lei nº 24, de 21.6.74, de Conceição do Jacuípe, foram anulados, depois de dois anos e meio do início de sua eficácia.

Porque entendo que o art. 13, da Lei nº 6.091 de 1974, editada no regime da Constituição de 1967, com sua Emenda nº 1, de 1969, é norma inválida, força é daí extrair a conseqüência de os impetrantes já serem estáveis no serviço municipal, quando dele

foram afastados, por virtude do Decreto nº 56, de 1977, do prefeito municipal, sem qualquer processo administrativo. De acordo com a Súmula nº 20, é necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso.

6. Do exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, declarando inconstitucional o art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92.728-0 — BA — Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Recte.: Francisco Oliveira de Almeida e outros. (Advs.: Raul Carvalho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe. (Adv.: José Carlos Mendes de Carvalho).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, após o voto do Relator, que não conheceu do recurso. Plenário, 4.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Firmino Paz, após os votos do Relator não conhecendo do recurso e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento, para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Plenário, 25.11.81.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Clóvis Ramalhete e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Firmino Paz: Francisco Oliveira de Almeida e outros propuseram ação de pedir mandado de segurança ao Prefeito Municipal de Conceição do Jacuípe, Estado da Bahia, ao fundamento de que, aprovados em concurso, nomeados, empossados nos respectivos cargos, após dois anos de exercício, o prefeito municipal, autoridade impetrada, declarou, em Decreto nº 56/77, de 30 de junho de 1977, "sem efeito o concurso realizado pela Prefeitura de Conceição do Jacuípe, no dia 26 de janeiro de 1975, assim como os decretos de nomeações das seguintes pessoas, abaixo relacionadas, datados de 30 de janeiro de 1975, que são: Maria José dos Santos Cardoso, Margarida Uzêda Lima, Joselita Miranda Pereira, Maria José Silva Sena, Letícia Maria Teles de Almeida, Francisca de Assis P. Machado, Eulina Santos Andrade, Natividade Rodrigues Santo, Maria São Pedro Moraes Brito, Marta de Almeida Rocha, Ana Lúcia Brito Andrade, Maria Helena de Jesus, Terezinha Martins de Cerqueira, Maria Silva de Oliveira, Deusdete Pimentel de Almeida, Idalina Pereira Magalhães, Maria Alice dos Santos, Maria Anastácia da Silveira, Diva Carvalho Campos, Valdelice Queiroz Alves, Edite Dias Pereira, Maria São Pedro Brito Feitosa, Maria Ivonete de Almeida Rocha, Nelma de Castro Teles, Maria das Dores da Silva Andrade, Maria da Conceição Carvalho da Silva, Nilza Moreira dos Santos, Maria das Dores Rocha Santos, Marta Maria Oliveira de Souza, Edna de Jesus Costa, Maria da Conceição Santos, Maria Vanda Gomes de Oliveira, Nara Nadja Ribeiro Valadares, Terezinha Maria Araújo Borges, Valdete dos Santos Silva, Lenise Maria Nougueira de Pinho, Maria Margarida Bacelar, Maria da Piedade Souza, Maria da Glória da Silva Santos, Joselinda Maria de Oliveira Anunciação, Maria da Anunciação Santiago, Regina Lúcia Costa Almeida, Maria José Correia Valadares, Marina da Cruz Figueredo, Maria José da Mata Oliveira, Francisco Oliveira de Almeida, Nestor Oliveira de Almeida, Terezinha Alves dos Santos, Berenice Celeste de Jesus, José Francisco de Matos Valadares, Stela Maria Freire Costa, Jair Gutemberg Alves Feitosa, Hélio Martins Macedo e Rosália Freitas da Silva (doc. fls. 53).

2. A ação de segurança fora julgada improcedente, em primeira instância (fls. 86-91).

3. Apelaram os autores da impetração (fls. 95-106).

4. No Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, decidiu-se, sem divergên-

cia, negar provimento ao recurso de apelação, pelos fundamentos, na respectiva ementa, assim, resumidos, *verbis*:

"Não se reconhece a inconstitucionalidade do art. 13, da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, cujos propósitos são os de moralizar o serviço público, neutralizando as manobras de corrupção eleitoral. A norma do art. 13, da lei supracitada, tem propósitos limitativos e condicionantes da administração em todos os níveis, adicionando mais uma limitação às restrições constitucionais, fixando período em que se inadmite nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento. Vinculação do art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, ao inciso II do art. 109, da Constituição Federal. Ilegalidade das nomeações e amparo legal do ato demissório" (ementa, fls. 162).

5. Mais uma vez, irresignados, os autores da ação de segurança manifestaram *embargos de declaração* (fls. 164-165), que foram recebidos, para suprir omissão apontada pelos embargantes.

6. A seguir, os autores interpuseram o presente *recurso extraordinário,* com fundamento nas alíneas *a, c* e *d* do permissivo constitucional (fls. 169-177).

7. Alegaram, primeiro de tudo, a *inconstitucionalidade* do art. 13 da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, por contrariar o previsto no art. 15, II, *b,* da Constituição Federal, o que não fora reconhecido pelo venerando acórdão extraordinariamente recorrido. Entendem que referido art. 13 do citado diploma legal estabeleceu limitações à *autonomia municipal,* que, na norma constitucional, se assegura.

8. Por terem sido nomeados por concurso, os recorrentes argüiram ofensa ao previsto no art. 100 da Lei Maior da República. É que tinham eles *mais de dois anos de exercício,* no cargo. Eram, portanto, *estáveis*. Não podiam perder o cargo.

9. Por não haver *processo administrativo,* os recorrentes entenderam, também, ter havido ofensa frontal ao previsto no art. 105, II, da Carta Suprema Nacional.

10. Fundamental ao julgamento do presente recurso extraordinário é indagar-se da *constitucionalidade* ou *inconstitucionalidade* do que se dispõe na Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, *verbis*:

"Art. 13. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do estado importam em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionários ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista dos estados e municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público e com aprovação do respectivo órgão legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta lei."

Trata-se de norma jurídica de caráter *proibitivo,* cogente, em que se veda a prática de atos administrativos, nela, indicados, por autoridades públicas federais, estaduais, municipais e autárquicas.

11. Com efeito, dispõe-se, na Constituição Federal, *verbis*:

"Art. 109. *Lei federal,* de iniciativa exclusiva do presidente da República, respeitado o disposto no art. 97 e seu § 1º e no § 2º do art. 108, *definirá*:

II — a *forma* e as *condições de provimento dos cargos públicos*."

No art. 97, § 1º, da Lei Maior, exige-se que a primeira investidura em cargo público dependa de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas ou títulos. É assunto, esse, que não fora objeto do recurso extraordinário, sob julgamento.

Diz-se, no art. 108, § 2º, da Lei Maior, sobre a admissão de servidores de Poder Judiciário e do Legislativo, que somente se dará por concurso público de provas ou de provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos por lei aprovada por maio-

ria absoluta. Dessa matéria, não cogitou o venerando acórdão recorrido.

12. A Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, é lei federal, de iniciativa do presidente da República, em que se *proibiram provimentos de cargos públicos, dentro no período de 90 dias anteriores à data das eleições,* nela, mencionadas.

Regulou *condições* de provimento de cargos públicos. *Condicionou-o à inexistência de eleições* parlamentares e o *término de mandatos* de Governadores de Estados.

O vocábulo *"condições"*, a que se subordinou, na norma constitucional (art. 109, II) o *ato de provimento* dos cargos públicos, é de ser tomado no sentido de *pressupostos* do ato de prover. Esses *pressupostos* são, evidentemente, não se estar "no *período* compreendido entre os *noventa dias anteriores à data das eleições* parlamentares e o *término*, respectivamente, do *mandato* do Governador do Estado".

O que se disse, noutros termos, no art. 13 da Lei nº 6.091, de 1974, é que, no período de 90 dias, *antes das eleições* parlamentares e *do término de mandato* de Governador do Estado, *não nasce poder jurídico de prover cargos públicos,* a que se alude naquele dispositivo de lei; ou, se *preexistente* tal poder, fica-lhe *suspenso o exercício*.

13. Isso posto, os *atos jurídicos de provimento de cargos,* dentro no *período* de 90 dias, são *nulos* e, via de conseqüência, *ineficazes,* juridicamente, segundo os princípios.

Assim sendo, que o são, os autores, ora recorrentes, dada a *nulidade,* não obtiveram *estabilidade,* que é *efeito jurídico,* só resultante, antes do mais, de ato jurídico *válido*.

Por outro lado, se os autores não se fizeram titulares da *estabilidade* funcional, lógico, não adquiriram o *direito subjetivo* à *abstenção* de serem *demitidos* mediante processo administrativo, consoante o previsto no art. 105, II, da Constituição Federal.

14. Por último, não diviso, no caso sob julgamento, a argüida *inconstitucionalidade* do art. 13 da Lei nº 6.091, de 1974.

Demais disso, o próprio Supremo Tribunal Federal, em casos persimílimos, já proclamara a *nulidade de atos de nomeação,* em face do art. 13 da Lei nº 6.091, de 1974. É o que noticia, em seu brilhante voto, o eminente Ministro Cordeiro Guerra.

15. Diante do exposto, *data venia* do eminente Ministro Néri da Silveira, voto de acordo com o eminente Ministro Cordeiro Guerra, Relator, não conhecendo do extraordinário recurso.

Assim, voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92.728-0 — BA — Rel.: Ministro Cordeiro Guerra. Recte.: Francisco Oliveira de Almeida e outros. (Advs.: Raul Carvalho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe. (Adv.: José Carlos Mendes de Carvalho).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, após o voto do Relator, que não conheceu do recurso. Plenário, 4.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Firmino Paz, após os votos do Relator não conhecendo do recurso e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento, para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Plenário, 25.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Rafael Mayer, depois dos votos dos Ministros Relator e Firmino Paz, não conhecendo do recurso, e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento. Plenário, 14.4.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Néri da Silveira e Alfredo Buzaid. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Rafael Mayer: A questão sob exame tem como objeto a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 6.091, de 1974, que diz nestes termos:

"Art. 13. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obriga-

ções de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os 90 dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do governador do estado importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista dos estados e municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público e com aprovação do respectivo órgão legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta lei."

É incontroverso que os impetrantes se habilitaram em concurso e foram nomeados funcionários municipais dentro no período de proibição, previsto na lei, sendo por isso anulados os respectivos atos pela administração. Caso inconstitucional a lei, a validade das nomeações e a subseqüente estabilidade funcional terão sido indiscutíveis, e nulo o seu desfazimento por infringir as garantias dadas pelos arts. 100 e 105 da Carta Magna.

O mandado de segurança impetrado para obter a nulificação desses atos e a conseqüente reintegração foi indeferido pelas instâncias ordinárias, resumido o respectivo entendimento na ementa do venerável acórdão recorrido, *in verbis*:

"*Ementa: Constitucionalidade de disposição legal.*

Não se reconhece a inconstitucionalidade do art. 13, da Lei Federal nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, cujos propósitos são os de moralizar o serviço público, neutralizando as manobras de corrupção eleitoral. A norma do art. 13, da lei supracitada, tem propósitos limitativos e condicionantes da administração em todos os níveis, adicionando mais uma limitação às restrições constitucionais, fixando período em que se inadmite nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer formas de provimento. Vinculação do art. 13, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974 ao inciso II, do art. 109, da Constituição Federal. Ilegalidade das nomeações e amparo legal do ato demissório."

Nesta instância, dissidiam os votos do eminente Relator, Ministro Cordeiro Guerra e do eminente Ministro Firmino Paz, rejeitando a mácula de inconstitucionalidade, e o voto do eminente Ministro Néri da Silveira, vislumbrando o defeito maior no preceito legal em foco.

Amparam-se os primeiros votos em que a matéria do dispositivo questionado tem autorização no art. 109, II, da Constituição, que defere ao legislador federal, por iniciativa exclusiva do presidente da República, dispor sobre a forma e condições do provimento dos cargos públicos. Tais condições, tomadas no sentido de pressupostos, são envolventes da abstenção de provimento de cargos em determinado período pré e pós-eleitoral. A legitimidade constitucional dessa normatividade, endereçada que seja a quaisquer escalas da Federação, não implica ofensa ao princípio da autonomia municipal.

Entretanto, em seu douto voto, o eminente Ministro Néri da Silveira, afasta a adequação à hipótese do preceito maior do art. 109, II, e considera vulnerado o art. 15, II, da Constituição, enquanto assegura a autonomia municipal pela administração própria, no que respeita a seu peculiar interesse. Destaco, do erudito voto, o resumo de sua fundamentação:

"De fato, o art. 15, II, da Constituição, estabelece que a autonomia municipal será assegurada pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

Pois bem, se a Constituição, quanto à organização dos serviços públicos locais, não estabelece qualquer restrição, acerca do

tempo em que os atos dos administradores locais podem ser praticados, certo está que a lei ordinária não poderá impedir — apenas aos estados e municípios, limitando-lhes a autonomia consagrada na Constituição — a prática de atos de administração, *stricto sensu*, no interesse peculiar dessas entidades. Se o administrador se excedeu e praticou atos de corrupção eleitoral, atentatórios à probidade administrativa e à normalidade de qualquer pleito eleitoral, enquadrado será na Lei das Inelegibilidades.

De observar, no particular, é, em realidade, que o art. 13, inserido na Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, estabelece vedações para prover cargos e funções apenas no âmbito dos estados e municípios, podendo, assim, à época, o governo federal praticar esses mesmos atos de provimento, na órbita, direta ou indireta, da Administração da União.

Sinale-se, ademais, que o art. 222, da Constituição de 1946, introduzido em 1965, pela Emenda nº 15, excluía da proibição as nomeações por concurso público, sem distinguir se efetuadas, antes ou no curso do prazo, nele consignado, de vedação aos administradores federais, estaduais e municipais.

Cresce de ponto, ainda, a dificuldade em apreço, quando é certo que, segundo o art. 13, da Lei nº 6.091, a proibição, mesmo em casos de eleições para o Congresso Nacional, não encontra destinatário nas autoridades do plano da União. Somente se dirige a norma aos governantes dos estados e municípios, que gozam de autonomia, segundo os arts. 13 e 15, da Constituição.

Dir-se-á, entretanto, que o art. 109, da Constituição, validaria o art. 13, da Lei nº 6.091/1974, ao dispor que lei federal, de iniciativa exclusiva do presidente da República, respeitadas as normas do art. 97, § 1º, e do § 2º, do art. 108, definirá:

'I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e

III — as condições para aquisição de estabilidade.'

Sem dúvida, não é viável entender, *data venia*, que a regra do art. 13 em comento possa se revestir da natureza da lei federal prevista no art. 109 da Constituição. Em primeiro lugar, a lei federal aí referida disporá quanto aos funcionários da União. Essas disposições gerais hão, depois, de ser acatadas pelos estados e municípios, a teor do art. 13, V, da Lei Maior, porque, só então, delas se poderá predicar constituírem 'normas relativas aos funcionários públicos', sendo que, aos estaduais e muncipais, se estabelece a aplicação também dos limites máximos de remuneração estipulados em lei federal.

Nem seria possível pretender a extensão aos estados e municípios da limitação temporal, quanto ao provimento de seus cargos e funções, quando essa restrição não existe, segundo o art. 13, da Lei nº 6.091, de 1974, para o provimento dos cargos e funções federais. Não se trataria, assim, de disciplinar de 'forma e condições de provimento dos cargos públicos estaduais e municipais', por via de extensão, desde a órbita da União, pois, aqui, tal limite não existe.

Do sucintamente exposto, penso que merecem o aplauso dos juízes e da Nação as normas tendentes ao aperfeiçoamento do processo político de eleição dos representantes do povo para o provimento de quaisquer cargos eletivos. A Constituição em vigor definiu, entretanto, como forma de inelegibilidade o desvio, por parte dos administradores, federais, estaduais e municipais, dos padrões de probidade administrativa ou o abuso no exercício dos cargos públicos.

Não seria cabível anular atos da administração estadual ou municipal, porque praticados em período como o previsto no art. 13, da Lei nº 6.091, sem que, sequer, se afirme que foram eles expressões de atentados à lisura do pleito a realizar-se."

Em que pese a erudita formulação do voto do eminente Ministro Néri da Silveira, peço vênia para acompanhar os votos dos eminentes Ministros Relator e Firmino Paz,

que resguardam a validade da Lei nº 6.091, pondo-se em consonância com os precedentes de ambas as Turmas do Supremo Tribunal, que implicitamente admitiram-na, não me parecendo que o diploma legal revele aquela flagrante incompatibilidade com o texto constitucional que justifique a declaração de sua inconstitucionalidade.

Tenho que a lei complementar, prevista no art. 151 do texto maior, trata os casos de inelegibilidade, com vistas a preservar o regime democrático, a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso de função pública ou do poder econômico.

Restrita e delimitada à incapacitação do direito de ser votado, essa lei complementar não exaure as providências legislativas, de natureza diversa da instituição de inelegibilidades, que visem a oferecer garantias à integridade e liberdade da manifestação do corpo eleitoral.

Ao legislador competente, que é o federal, para dispor sobre direito eleitoral (art. 8º, VII, *b*, da CF), está reservado o editar normas, de âmbito nacional, que visem a assegurar a organização e o exercício do direito de sufrágio, implícito o estabelecimento de condições que garantam a lisura, a autenticidade e a liberdade da manifestação do corpo eleitoral.

Nesse propósito, a legislação eleitoral sempre se pautou por incriminar tanto a interferência do poder econômico, quanto o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, como em benefício de candidato ou de partido político, fazendo da circunstância um motivo de anulação da votação, como está no art. 222 c/c art. 237 do Código Eleitoral.

A Lei nº 6.091/74 adota providências específicas nessa mesma linha de preocupações. O seu art. 13 retoma a providência que já se fizera valer em emenda constitucional, e sobre cuja razoabilidade e pertinência, diante dos nossos costumes políticos, ninguém põe a menor dúvida. Há uma presunção da lei, a dispensar a verificação em concreto, de que as nomeações feitas no período eleitoral constituem uma típica captação de clientela política, mediante a utilização de meios públicos, de modo a propiciar a corrupção eleitoral e fomentar a desigualdade dos prélios partidários.

Assim, embora pertinente a fatos da vida administrativa de entidades públicas, o preceito legal em foco constitui, pelo conteúdo e valor, inequívoca norma de direito eleitoral, pois como disse bem o ilustre promotor público da Bahia, Elzio Ferreira de Souza, "o direito eleitoral não tem somente como objetivo garantir o direito ao voto, procura também estabelecer as condições para que o resultado das eleições resultem de uma livre manifestação popular" (fls. 155).

Lei nacional, ela se endereça à observância irrestrita de todas as unidades componentes da Federação, tanto mais que, pelo seu cunho de direito eleitoral, interessa à própria nação como meio de expressar a sua organização e representação política.

É de ver que, diante dela, a autonomia administrativa do município, constitucionalmente assegurada, não é afetada em sua substância, senão que apenas inibido, provisoriamente, o seu exercício no setor limitado de provimento de cargos ou contratações consideradas não indispensáveis aos serviços públicos essenciais, e assim em obséquio a um valor fundamental do ordenamento político do País. Aliás, desse condicionamento legal se beneficia a outra e mais importante vertente da autonomia municipal, que é a autonomia política, representada na eleição dos prefeitos e vereadores (art. 15, I).

Lei de competência federal, de cunho nacional e de conteúdo legítimo, não se lhe pode opor a norma local, ainda que competente, *Bundesrecht bricht Landesrecht*.

Por isso, *data venia*, acompanho o voto do eminente Relator, não conhecendo do recurso.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Néri da Silveira para acompanhar o voto

do Relator, com as considerações acrescentadas pelo eminente Ministro Rafael Mayer.

Não conheço do recurso.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, com a devida vênia do Sr. Ministro Néri da Silveira, acompanho o eminente Relator, até porque entendo que lei desta natureza está intimamente vinculada ao âmbito legislativo eleitoral, que é da competência da União Federal.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92.728-0 — BA — Rel.: Ministro Cordeiro Guerra. Recte.: Francisco Oliveira de Almeida e outros (Advs.: Raul Carvalho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe (Adv.: José Carlos Mendes de Carvalho).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, após o voto do Relator, que não conheceu do recurso. Plenário, 4.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Firmino Paz, após os votos do Relator não conhecendo do recurso e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento, para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Plenário, 25.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Rafael Mayer, depois dos votos dos Ministros Relator e Firmino Paz, não conhecendo do recurso e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento. Plenário, 14.4.82.

Decisão: ficou com vista o Ministro Presidente, depois dos votos dos Ministros Relator, Firmino Paz, Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz, Moreira Alves e Djaci Falcão, não conhecendo do recurso, e do voto do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento. Plenário, 24.6.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente): Fiquei com vista deste processo, que trata da aplicação de dispositivo de lei federal que proíbe nomeações às vésperas de eleições. Todos os colegas já votaram, cabendo-me fazê-lo por se tratar de matéria constitucional.

Com a vênia do Ministro Néri da Silveira, acompanho o Relator e a maioria, que se formou na linha do seu voto. Também não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92.728-0 — BA — Rel.: Ministro Cordeiro Guerra. Recte.: Francisco Oliveira de Almeida e outros (Adv.: Raul Carvalho e outros). Recda.: Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe (Adv.: José Carlos Mendes de Carvalho).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, após o voto do Relator, que não conheceu do recurso. Plenário, 4.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Firmino Paz, após os votos do Relator não conhecendo do recurso e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento, para declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Plenário, 25.11.81.

Decisão: pediu vista o Ministro Rafael Mayer, depois dos votos dos Ministros Relator e Firmino Paz, não conhecendo do recurso, e do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento. Plenário, 14.4.82.

Decisão: ficou com vista o Ministro Presidente, depois dos votos dos Ministros Relator, Firmino Paz, Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz, Moreira Alves e Djaci Falcão, não conhecendo do recurso, e do voto do Ministro Néri da Silveira, dele conhecendo e dando-lhe provimento. Plenário, 24.6.82.

Decisão: não se conheceu do recurso, vencido o Ministro Néri da Silveira. Votou o presidente. Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Oscar Corrêa e Alfredo Buzaid, por não haverem assistido ao relatório. Plenário, 25.8.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.