

AP. V.M.  
bx m 08.05.00

1.ª Votação	Resultado
_____ / _____ / _____	
2.ª Votação	
_____ / _____ / _____	
3.ª Votação	
_____ / _____ / _____	

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## MARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BUTIÁ

PROJETO DE LEI Nº 1659, DO EXECUTIVO

### Comissões Permanentes

de

CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL  
FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS  
EDUCAÇÃO, SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Processo N.º 336/2000 Data: 05 / 05 /2000

Objetivo: PREFEITO MUNICIPAL DE BUTIÁ

Objetivo: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONTRATAR  
E PRORROGAR PRAZO DE CONTRATAÇÃO, DE SERVIDORES PARA  
DESENVOLVER ATIVIDADES JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL  
DE SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BUTIÁ  
RUA DO COMÉRCIO, 566 — FONE/FAX: 0xx 51 652-1399

A T O Nº 385

INCLUI O PROJETO DE  
LEI Nº 1659 , DO EXECUTIVO , NA  
PAUTA DOS TRABALHOS.

Ver. MARCOS LUIZ A. ESPINOZA, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Butiá, no uso de suas atribuições legais e na forma regimental, de conformidade com o artigo 35, inciso 1, letra "f", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Butiá, inclui na pauta dos trabalhos, o Projeto de Lei nº 1659 , do Executivo .

Outrossim, a Presidência, usando das atribuições que lhe confere o artigo 54, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Butiá, encaminha o Projeto de Lei nº 1659 , do Executivo , às Comissões Permanentes, para na forma regimental, receber o Parecer das mesmas.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2000.

Ver. Marcos Luiz A. Espinoza  
Presidente

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE  
Em 05 de maio de 2000.

Ver. Antônio Carlos Oliveira  
1º Secretário



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BUTIÁ**

**Butiá, 04 de maio de 2000.**

**SENHOR PRESIDENTE:**

Com a presente estamos encaminhando a essa Casa Legislativa, o incluso Projeto de Lei, que trata da contratação de 04 Médicos Clínico Geral e a prorrogação de contrato previsto na Lei Municipal nº 1450/99, referente a profissional da área de Clínica Geral.

Senhor Presidente e Senhores Vereadores, o presente Projeto para contratação de quatro médicos, Clínico Geral, é em substituição aos especialistas previstos na Lei Municipal nº 1451/99. Isso se faz necessário, em virtude da dificuldade que a Secretaria Municipal de Saúde vem encontrando para contratar profissionais especializados pelos salários que o Município pode oferecer.

Outrossim justificamos o prazo solicitado de 07 (sete) meses, para os contratos acima referidos, a fim de que esses Contratos tenham vigência até o final do ano em curso.

Isto posto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores e visando um atendimento mais adequado a nossa comunidade, solicitamos que essa Casa Legislativa aprecie e aprove o presente Projeto de Lei, em Regime de Urgência.

**Atenciosamente,**

**ADEMIR GARCIA MENDES**  
**Prefeito Municipal**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BUTIÁ

PROJETO DE LEI Nº 1659

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONTRATAR E PRORROGAR PRAZO DE CONTRATAÇÃO, DE SERVIDORES PARA DESENVOLVER ATIVIDADES JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL.

ADEMIR GARCIA MENDES, Prefeito Municipal de Butiá, no uso de suas atribuições legais,

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte LEI:

**ARTIGO PRIMEIRO** - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar, pelo prazo de 07 (sete) meses, a partir de 31 de maio de 2000, 04 (quatro) Médicos, Clínico Geral, com 20 (vinte) horas semanais e salário mensal de R\$945,00 (novecentos e quarenta e cinco reais), para atender plantões na Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social.

**ARTIGO SEGUNDO** - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a prorrogar, pelo prazo de 07 (sete) meses, a partir de 31 de maio de 2000, o prazo de contratação de 01 (um) Médico Clínico Geral, da Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, autorizado pela Lei Municipal nº 1450/99.

**ARTIGO TERCEIRO** - Para as contratações autorizadas na presente Lei, será utilizada a seguinte Dotação Orçamentária:

1.064 - Municipalização Solidária  
3132 - Outros Serviços e Encargos

**ARTIGO QUARTO** - Para as prorrogações autorizadas na presente Lei, serão utilizadas as seguintes Dotações Orçamentárias:

2.086 - Assist. Médica, Odontológica e Ambulatorial  
3111.01 - Vencimentos e Vantagens

2.092 - FMS/PAb -Assist. Médica Odontológica e Ambulatorial  
3111.01 - Vencimentos e Vantagens

**ARTIGO QUINTO** - Esta Lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL  
Em  
ADEMIR GARCIA MENDES  
Prefeito Municipal

05/05/2000

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE  
Em

MARIA DA CONCEIÇÃO MENDES TRINDADE  
Secretária Municipal de Administração



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
Câmara Municipal de Vereadores de Butiá  
Rua do Comércio, n.º 566 - Fone (051) 652-1399

Comissão Permanente de

CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Processo nº : 336/2000

Data : 07 / 06 / 2000

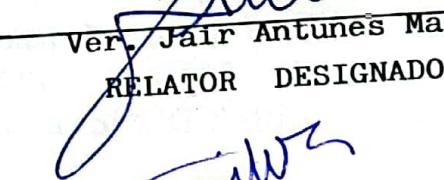
Parecer nº :

Referência : PROJETO DE LEI Nº 1659, DO EXECUTIVO.

O Projeto de Lei nº 1659, do Executivo Municipal,  
não apresenta vício de constitucionalidade ou de ilegalidade.  
Está apto a ser apreciado e votado pelo Plenário.

É o parecer.

  
Ver. Jair Antunes Machado

  
RELATOR DESIGNADO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

PARECER TÉCNICO N° 006, de 02.06.2000(Sexta-feira).

**1- Da(s) autoridade(s) administrativa(s) requerente(s)**

- 1.1 – Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final (RI, art.50)  
1.2 - Comissário Relator, Vereador, JAIR ANTUNES MACHADO.

**2 – Do parecerista subscritor**

- 2.1 - LOMBARD, Paulo, Assessor Jurídico(Resolução nº 163, de 29.11.93), nomeado, pela Portaria nº070, de 31.12.1998, advogado, inscrito, na OAB/RS, sob o nº24941.

**3 – Objeto**

- 3.1 – Projeto de Lei Municipal nº **1.659**, proposto, nesta Sessão Legislativa, pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, objeto do administrativo nº 336 de 05/MAIO/2000.

**4 - Pedido**

- 4.1 - A Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, constituída, pela possibilidade jurídica regimental do art. 50, por determinação unânime do Colegiado, resolveram remeter este Projeto de Lei, à Assessoria Jurídica Legislativa, para exame e parecer, quanto, aos aspectos de eficácia, **constitucional, legal, jurídico, gramatical e lógico**, em atendimento à cogênciia regimental (RI, art.50, § 1º).

**5 – Das razões de parecerização**

O Projeto de Lei Municipal nº 1659, de 05.05.2000, de iniciativa parlamentar do Poder Executivo Municipal, contém normatividade relativa a CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS, a seguir discriminadas, para o exercício de função pública, perante a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL.

**MÉDICOS CLÍNICO GERAL(04).**

H

1

Rua do Comércio, 566 – Butiá, RS CEP. 96750.000 - **(051) 652 – 1399**  
E-mail:lombard@pro.via-rs.com.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Ainda, a prorrogar a contratação emergencial decorrente da LEI MUNICIPAL nº 1.450, de 30.11.1999, de um(01) Médico Clínico Geral da Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, pelo prazo de 07(sete) meses, a partir de 31.05.2000.

Remete-se, aos termos do PARECER TÉCNICO nº 004, de 05.03.2000, desta Assessoria Jurídica, por se tratar do mesmo instituto jurídico, ou seja, a contratação emergencial de servidores públicos, ou seja:

Pertinente, consignar que o Município é dotado de autonomia política, administrativa e financeira, regendo-se por *lei orgânica* e legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, desta forma, legislou o constituinte federal e estadual, nos arts. 29(CF/88) e 8º(CE/89).

Cabe destaque a gênese da separação de poderes que se julga a paternidade em **MONTESQUIUE**, mas, na verdade elaborou uma organização em três poderes, como organização do Estado. A teoria clássica da separação de poderes, já, era esboçada por **ARISTÓTELES**, que, também, enunciada, por **MARCÍLIO DE PÁDUA**, no século XIV, com clara distinção entre o poder legislativo e o executivo. A separação dos poderes, também, obrada, por **MAQUIVEL**, no século XVI, observado, pela obra "**O Príncipe**", o autor nos mostra a França com três poderes distintos: legislativo (parlamento), executivo (rei) e um judiciário autônomo. **LOCKE**, no século XVI, cria-se a primeira sistematização doutrinária da separação de poderes, mas, destarte, foi só com **MONTESQUIUE**, em 1748, em sua obra "**O espírito das leis**", que se tem definitivamente a teoria da separação de poderes como poderes legislativo, executivo e judiciário, harmônicos e independentes, enunciando tal formação através da observação das principais Constituições da época, quando, então, a divisão tinha seu fundamento na **garantia da liberdade dos cidadãos**, e que considerou como indispensável a organização em três poderes exercidos por órgãos diferentes, encarregados em suma, da seguinte forma: o **legislativo**, tem por ordem, a enunciação das leis a fim de reger as relações entre as pessoas

2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

públicas e particulares; o **judiciário** com finalidade de dirimir os conflitos entre as pessoas, com fundamento nas leis emanadas pelo legislativo; e o **executivo** com finalidade na administração do Estado e executar suas tarefas.<sup>1</sup>

Outrossim, a Constituição Federal (art. 30) e Constituição Estadual (art.13) determinam que **compete aos Municípios LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL**; e, por imposição institucional, prescrita, no art. 13 da Constituição Estadual, ainda, no art. 9º, I da Lei Orgânica vigente, compete ao município zelar pela saúde local, portanto, a matéria projetada está inclusa, nos citados preceitos.

A Lei Orgânica Municipal(LOM) vigente atribui, **“privativamente”**, ao Prefeito Municipal, a competência, para legislar sobre a *organização e funcionamento da Administração Municipal*, pelo teor do art.106, VIII, assim redigido:

Art. 106 – Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal:

...  
VIII – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal;

...

Ademais, na Seção VI – DO PROCESSO LEGISLATIVO, restou prescrita que a iniciativa de projetos de lei, disciplinando matérias sobre servidores públicos municipais do poder executivo é do **PREFEITO MUNICIPAL**, conforme denota-se da cogêncio do art. 78, § único.

<sup>1</sup> MONTESQUIEU, *O espírito das leis*, Coleção *Os Pensadores*, v. XXI, trad. De Fernando Henrique Cardoso e Leônio Martins Rodrigues, São Paulo, Editor Victor Civita, 1973.  
CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 3<sup>a</sup> edição, Coimbra Almedina, 1998.

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Malgrado, à iniciativa legislativa, pelo teor do art. 12 da LOM c/c o art. 37, IX da Constituição Federal, se faz necessária a autorização da Câmara de Vereadores, para a contratação de servidores por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

No entanto, trata-se projeto de lei de iniciativa reservada, pela discricionariedade do Executivo Municipal, mas, tendo, como condição de eficácia jurídica plena, a necessária aprovação legislativa, de conseqüente, pelo exame realizado, este projeto, quanto ao conteúdo gramatical e lógico, atende à clareza necessária, para conhecimento e leitura, por qualquer administrado, não vislumbrando-se qualquer reparo, no plano orgânico, desde que, observada as exigências legais, para o exercício profissional da função pública.

Alinha-se que o Poder Executivo vem se utilizando do instituto jurídico excepcional da **contratação de pessoal, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público**, notadamente, na área da Saúde, quando, então, restou recomendado o atendimento do princípio de acessibilidade a carga público, pelo ingresso, no serviço público, mediante a aprovação em **Concurso Público**, no estrito cumprimento dos princípios constitucionais, prescritos, no art. 37 da Constituição Federal, especificamente, ao **princípio da legalidade e princípio da moralidade**, além de homenagear a **probidade administrativa**, pressuposto essencial à legitimidade do real **interesse público**.

A propósito vige as normas do art. 12, incisos I e X da LOM, dos quais decorrem a exigência de investidura, ao Cargo Público, mediante **Concurso Público**, excepcionalmente, dispensável, para atender **necessidade temporária de excepcional interesse público**, esta, por sua vez, requerendo **lei municipal** disciplinadora, a exemplo da União Federal, por determinação constitucional do art. 37, IX (Lei Federal nº 8.112, de 11.12.90).

Colaciona-se, por oportuno, a doutrina de **TELMO CANDIOTA**

*(Handwritten signature)*

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

"O combate a surtos epidêmicos, fazer recenseamento, atender a situações de calamidade pública, substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro; permitir a execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica; atender a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em lei. Assim a Lei n. 8.112, de 11.12.90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, no art. 233, disciplina a contratação temporária de excepcional interesse público. Como é sabido a Constituição Federal, no art. 37, IX, diz que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público'. Não se trata de qualquer necessidade pública, mas de uma necessidade temporária. Também não é qualquer interesse público que dá ensejo à contratação, mas apenas aquele que comportar a qualificação de excepcional.

Considerando que a Lei n. 8.112 tem sua incidência limitada à órbita federal, é de se indagar se os Estados e Municípios, no ponto sob análise, devem seguir em sua esteira.

Não há reparos a fazer, em princípio, às hipóteses previstas nos incs. I, II, IV e VI do art. 233 do Estatuto federal. Não se pode dizer o mesmo do estatuído nos números II e V. Dificilmente se caracterizaria situação, no mundo dos fatos, onde a feitura de recenseamento surgisse de uma necessidade temporária de excepcional interesse público. O recenseamento é lento e difícil e se destina a obter dados estatísticos para utilização científica e política de longa duração. Por outro lado, o interesse público em fazer recenseamento não é maior que o de pavimentar estradas ou de consertar as rodovias federais, normalmente em péssimo estado. Não calha a esse interesse público o epíteto de 'excepcional'. As mesmas observações cabem quanto à execução de serviço por profissional de notória especialização nas áreas de pesquisa científica e se tratar de uma

✓  
5



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

pesquisa em caráter de urgência, em função, v. g., de guerra ou epidemia, a contratação temporária encontrará supedâneo nos incs. 1 (combater surtos epidêmicos) e 111 (atender a situações de calamidade pública). O contrato de profissional de notória especialização é o comum, administrativo, inexigível a licitação, na forma dô art. 25, II, da Lei ri. 8.666, de 21.6.93. Dessa forma, as leis estaduais e municipais deverão aperfeiçoar o rol de hipóteses de contratação temporária na forma do art. 37, IX, da C F.

Outra questão a ser discutida na contratação temporária é a relativa à determinação do prazo. Afirma Sérgio Luiz Barbosa Neves: 'O contrato a ser firmado entre o particular e o poder público terá necessariamente que estar sujeito a um termo final, nada obstante, entretanto, que, findo aquele prazo, venha a ser o contrato renovado caso persistam os pressupostos que autorizaram inicialmente a sua celebração' (*in* A Contratação por Tempo Determinado na Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, XVIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, 1992, TESES, p. 139 e segs.). Acrescenta o mesmo autor: 'Como a prévia determinação do prazo é exigência decorrente da Constituição da República, o contrato que porventura vier a ser celebrado sem uma cláusula que estipule a data do seu término será inexoravelmente nulo' (ob. cit., p. 150). E na mesma página: 'A Constituição não determinou o prazo máximo contratual, mas apenas exigiu a sua prefixação, competindo à lei local defini-lo e ao Executivo determiná-lo no momento da celebração do contrato'.

A Lei ri. 8.112 fixou prazos de contratação no art . 233, §1<sup>o</sup>, 1 a li[. O § 2º determina: 'Os prazos de que trata o parágrafo anterior são improrrogáveis'. Se o surto epidêmico ou a situação de calamidade pública durarem sete meses, o último ficará sem atendimento. Por outro lado a execução de serviço por profissional de notória especialização e a substituição de professor ou admissão de professor visitante poder-se-ão estender até quatro anos. Quatro anos é tempo de sobra para realizar concurso para provimento de cargos de professor, o que reforça a idéia de que tal hipótese não configura a contratação temporária prevista na Lei Maior.

R

6



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Se o exame dos prazos revela que foram insatisfatórias as opções do legislador federal, resta saber se ele regulou corretamente o previsto na Constituição. Essa refere 'contratação por tempo determinado' e 'necessidade temporária'. Uma necessidade temporária normalmente não se compatibiliza com um termo final certo. A determinação do tempo é absoluta quanto a seu início e relativa quanto ao término. Não se sabe quando será debelado o surto epidêmico nem quando findará a situação de calamidade pública. Ensina De Plácido e Silva: 'Termo incerto. É aquele que é dependente de uma data que não é claramente prefixada, ou de um acontecimento de realização incerta. 'Certus an sed incertus quando' Segundo a regra, 'o termo incerto equivale à condição, como: se contrato para quando cair a casa em que resido, ou se capitoium non ascender a, conforme o exemplo clássico' (M. I. Carvalho de Mendonça, *Obrigações*, 11289)' (Vocabulário Jurídico, IV/1.540, Forense, Rio-São Paulo, 2a ed.).

Isso posto, as leis estaduais e municipais, ao regularem o prazo da contratação temporária, preverão hipóteses de termo final incerto, como as de combate a surtos epidêmicos e atendimento de situações de calamidade pública, sob pena de vestirem camisa-de-força nos fatos da vida.

O tempo determinado, no texto constitucional, deriva de a necessidade ser temporária. Isso impede que a contratação fique aquém ou vá além do período estritamente necessário. Fixar prazo com termo final certo, em muitos casos, irá de encontro ao espírito do dispositivo matriz, dizendo-se o mesmo de uma contratação que se prolongue além da situação excepcional.

Outro aspecto importante é o relativo à lei que estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado. Quid se não houver essa lei? Responde precisamente o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello: 'Cremos que a resposta deve ser afirmativa. É que as necessidades que vêm suprir não aguardam o surgimento da lei em apreço para, só então, disciplinadamente irromperem' (Regime Constitucional dos



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta, Ed. RT, 1990, P. 63).

O Executivo fará a contratação com base no texto constitucional, mas deverá ingressar com ação direta de inconstitucionalidade por omissão o titular do interesse em obter a respectiva tutela (CF, arts. 103 e 5º, LXXI). Seria de se cogitar ainda de responsabilidade patrimonial do Estado por omissão do Poder Legislativo.

O § 3º do art. 233 da Lei nº. 8.112 estabelece: '§ 3º. O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação em jornal de grande circulação, exceto nas hipóteses dos incs. III e VI.'

Deveria o texto excepcionar também hipótese do inc. I.

Difícil imaginar os atingidos por um surto epidêmico definindo e morrendo enquanto o poder público se alonga rios atos procedimentais de uma seleção 'simplificada', na prática sempre caindo no emaranhado da burocracia.

Contrariamente ao afirmado por alguns autores, o processo seletivo simplificado não descharacteriza o preceito do art. 37, IX, da CF, sendo concebível, por exemplo, para substituir professor ou admitir professor visitante. O cuidado do legislador estadual e municipal será de destacar como regra a ausência do procedimento seletivo, pois, como dito acima, não configuram hipóteses de contratação temporária às dos incs. II e V do art. 233 do Estatuto da União.

Além da contratação por tempo determinado prevista no inc. IX do art. 37 da CF é concebida a figura do servidor temporário, exercendo função pública, com base no caput do mesmo artigo. Tal servidor se submete ao regime único.

Será por ato unilateral a admissão para o exercício de função pública, enquanto a contratação temporária é segundo o instituto do contrato.

R

8



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

A Lei nº. 5.378, de 15.7.87, do Estado do Pará, prevê a contratação para os destinados a exercerem função-atividade de natureza técnica, e a admissão para os cargos de função-atividade correspondente a função de serviço público permanente e para execução de obra determinada, serviços de campo ou trabalhos rurais.

A Lei nº. 1.674, do Estado do Amazonas, diz ocorrerem admissões 'em atendimento a necessidade transitória de substituição de titular de cargo efetivo afastado em virtude de licenças não remuneradas', ou 'em atendimento a necessidade inadiável de serviço público até a criação e provimento dos cargos correspondentes' ou ainda 'para trabalho desenvolvido na execução de obras e serviços determinados até o seu término'.

Vários juristas não aceitam a distinção entre o admitido e o contratado, regendo a matéria apenas o art. 37, IX. A favor da distinção Carlos Pinto Coelho da Motta: 'A Constituição Federal de 1988 reabre, explicitamente, a tormentosa questão, enquadrando-a nos seguintes dispositivos: 'O art. 37, caput, e vários de seus incisos e parágrafos tratam reiteradamente de 'função pública', reintroduzindo a hipótese de servidor temporário submetido ao regime único.

Assim, permitida estaria a admissão ('designação', 'convocação', etc.) para atividade indispensáveis ao interesse público, sobretudo para a área da educação (art. 208, § 2º, da CF).

'O inc. IX do art. 37 reordena, por sua vez, o instituto da contratação como ato bilateral, reservado ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

'Ambas as hipóteses afastariam a exigência concurso público, expressa no art. 37, II, e se enquadram na faixa da excepcionalidade.

'As duas hipóteses diferem entre si quanto à forma jurídica d e sua implementação.

*D*

9



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

'A admissão para função pública ocorre por ato unilateral. Já a regência básica do contrato previsto no art. 37, IX, situa-se nas diretrizes típicas do contrato administrativo, consubstanciadas já nos arts. 44 e segs. do Decreto-Lei nº 2.300/86' (in *Contratação de Pessoal Temporário*, RDP, 98 1115).

Tal posição tem escoras mais fortes no art. 106 da Emenda Constitucional nº 1169 onde, além da contratação para funções de natureza técnica especializada, era prevista a admissão de servidores em serviços de caráter temporário. A Carta em vigor, art. 37, IX, limita-se à hipótese de contratação para atendimento de necessidade temporária. Tal norma merece interpretação restritiva, abroquelada no 'excepcional interesse público'. Não se concebe admissão fora desse caminho estreito, ao abrigo do inc. I do art. 37, que nomina as 'funções públicas'. A Constituição objetiva limitar o acesso aos cargos, empregos e funções e não dilargá-lo escancarando as portas. Hoje a contratação para funções de natureza técnica especializada se estabelece sob regime normal de contrato administrativo de prestação de serviços.

Conclui-se não haver, no sistema constitucional vigente, a figura do servidor temporário submetido ao regime único. Tendo-se apenas a contratação para atendimento de necessidade temporária, resta indagar qual o seu regime: de Direito Civil, ou do Trabalho, ou Administrativo?

Sérgio Luiz Barbosa Neves, seguindo os passos de Adílson Abreu Daliari (ob. cit., p. 153 e segs.), parte do pressuposto da existência de apenas um regime jurídico na Lei Maior (art. 39, cabeço). A contratação temporária somente poderia ocorrer, uma vez que o regime jurídico único é de cunho estatutário, nos moldes da CLT ou do CC (locação de serviços), ou seja, regime preexistente, vedada a criação de outro regime. A Lei nº 8.112/90 adotou o contrato de locação de serviços (art. 232). Ivan Barbosa Rigolin admite qualquer regime, menos o administrativo especial, vedado, segundo esse autor, pela Carta Federal.

10



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Em linha oposta de pensamento, a favor do regime administrativo especial na contratação por tempo determinado, dentre outros, Toshio Mukay e Diógenes Gasparini. Afirma o primeiro: 'Este regime, a nosso ver, continuará sendo administrativo, e não celetista (Administração Pública e a Constituição de 1988', São Paulo, Saraiva, 1989, p. 54).

Qual dessas opiniões deve pautar a conduta do legislador estadual ou municipal ao editar a lei prevista no art. 37, IX?

Sérgio Luiz Barbosa Neves escreve: 'A administração pública direta, autárquica e as fundações públicas (autarquicas) contratarão temporariamente com base no regime jurídico único; às empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (de direito privado) só podem celebrar contratos por tempo determinado com fulcro na CLT' (ob. cit., p. 157). Para as últimas o autor diz incidirem art. 173, § 1º, da CF/88, e art. 445 da CLT.

Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Celso R. Bastos, entre outros, entendem que o regime jurídico único é de natureza estatutária, admitindo alguns um quadro residual celetista para os servidores beneficiados pelo art. 19 do ADCT, enquanto não aprovados no concurso público previsto no § 1º daquele dispositivo.

Escreve Fernando José Lemme Weiss: 'Entendo ser indiscutível que o regime único deve ser estatutário, face aos argumentos retroaludidos: 'Um desses argumentos: 'Por último, a indiscutível conveniência de um regime unilateral e institucional no trato da administração com seus servidores, uma vez que esses são meios de atingimento da finalidade do Estado, e nunca um fim em si mesmo. Uma relação contratual, equilibrada portanto, poderia acarretar desvirtuamento desses fins, com prevalência dos interesses dos servidores sobre os da administração. A prática vem demonstrando que esse argumento carece de validade, pois

8

11



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

são os estatutários que mais se arvoram de direitos incompatíveis com a realidade da nação' (A Lei nº 8.112 190 Instituidora do Regime Jurídico único dos Servidores da União - Constitucionalidade - Efeitos, COAD, Seleções Jurídicas, 5 191, p. 40).

Segundo a melhor doutrina não há falar, dentro do regime estatutário, de uma relação contratual. Trata-se de um regime unilateral e institucional, como diz o eminente Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Quanto ao fato de os estatutários se 'arvorarem de direitos', frise-se que a estabilidade é garantia que lhes permite romper o silêncio que a situação precária impõe aos celetistas. Se às vezes rompem indevidamente o silêncio, o importante é que o possam romper.

A Lei Maior, que determina a observância de um regime jurídico único para as entidades administrativas, particulariza situações e abre exceções confirmadoras da regra. Para as entidades nominadas no § 1º do art. 173 o regime adotado é o trabalhista. Os arts. 61, § 1º, 11, a, 51, IV, e 52, XIII, admitem a criação de empregos públicos na administração direta e autárquica. O art. 37, 1, refere-se a cargos, empregos e funções, sem especificar as entidades abrangidas. O art. 114 prevê competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos entre empregados e empregadores na administração direta e na indireta. Os servidores atingidos pelo art. 19 do ADCT deverão permanecer em quadro à parte, sob regime trabalhista, até a prestação do concurso previsto no § 1º. Por isso é apontada a constitucionalidade do art. 243, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

Ao lado de tantas variáveis em torno do regime único, a Constituição consigna o inc. IX do art. 37 e inquestionavelmente usa a palavra 'contratação'. Ora, se inexiste contrato dentro do regime estatutário e se tem essa natureza o regime jurídico único, é necessário concluir que o legislador quis outro regime, não um anterior, de Direito do Trabalho ou Civil, mas o que ele escolheu, de cunho administrativo, para regular o contrato por tempo determinado, seguindo a trilha do disposto no art. 106 da

RF

12



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.**

Carta anterior. O legislador federal, ao optar, no art. 232 da Lei nº. 8.112, pelo contrato de locação de serviços, abandonou o rumo do Direito Administrativo, ramo do Direito com objeto próprio, gestado nos lindes históricos do Direito Privado, mas cada vez mais progredindo na elaboração de institutos próprios, mais capazes de atender às necessidades da população. Basta lembrar-se o instituto da locação de imóveis, onde doutrina e jurisprudência têm aconselhado a substituição do modelo de Direito Civil, inclusive legislação do inquilinato, por criações do Direito Público tais como a concessão de uso, a permissão, a cessão e a autorização. Se o legislador estadual ou o municipal copiarem o modelo federal, por certo darão um passo atrás, invertendo o sentido histórico de progresso do Direito Administrativo.

Com a razão, pois, os juristas que têm afirmado ser administrativo o regime do art. 37, IX. Como poderiam Estados e Municípios dispor de leis próprias sobre regime trabalhistas, se entendesse a pertinência desse? A lei referida no inc. IX é da competência das três esferas da Federação, logo, não é de Direito do Trabalho nem Civil, mas de Direito Público. O legislador constituinte, que criou a regra do regime jurídico único, lhe pôs a exceção do art. 37, IX. Não seria adequado amoldar ao excepcional interesse público qualificador de uma necessidade temporária pressuposta situação precária, de urgência ou emergência, um contrato de direito social ou de Direito Civil, concebidos para reger outra realidade, estável, sem a presença do poder público, sem as exigências do Direito Administrativo.

Contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é a prevista no art. 24, IV, da Lei nº. 8.666, de 21.6.93, onde é dispensável a licitação. Do ponto de vista taxionômico é importante frisar que esse dispositivo aparece num diploma legal disciplinador das licitações e contratos administrativos, fortalecendo a convicção de que o regime jurídico presente no art. 37, IX, da CF, é de direito público.

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Conclusões:

1. as leis estaduais e municipais deverão aperfeiçoar o rol de hipóteses de contratação temporária na forma do art. 37, IX, da CF;
2. as leis estaduais e municipais, ao regularem o prazo da contratação temporária, preverão hipóteses de termo final incerto, como as de combate a surtos epidêmicos e atendimento de situações de calamidade pública;
3. a falta da lei que deve estabelecer os casos de contratação por tempo determinado não impede sua celebração;
4. o legislador estadual e municipal destacará como regra a ausência do procedimento seletivo, não configurando hipóteses de contratação temporária (por sua natureza) as dos incs. II e V do art. 233 do Estatuto da União (Lei nº 8.112/1990);
5. não existe, no sistema constitucional vigente, a figura do servidor temporário submetido ao regime único, cabendo admissão somente na forma do art. 37, IX, da CF;
6. não há falar, dentro do regime estatutário (é dessa natureza o regime jurídico único), de uma relação contratual;
7. é administrativo o regime do art. 37, IX, da CF, devendo a lei estadual ou municipal evitar previsão de contrato baseado no Direito Civil ou na CLT".<sup>2</sup>

Destaca-se que toda a sociedade é regida por determinados valores, que constituem os postulados originários e primários do agrupamento coletivo. Para que exista uma sociedade, é fundamental uma comunhão mínima de valores que propiciem as diretrizes de o que e como se pretende se conduzir. O direito, em seu propósito de realizar a justiça, buscará operacionalizar esses

8

<sup>2</sup> IN, Revista da AJURIS nº 59/319.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

valores. A partir daí, surge o ordenamento jurídico como um conjunto de normas que expressam os valores de uma sociedade.

Os princípios jurídicos representam os valores materiais que a sociedade elegeu à justiça, nos mostram como alcançá-los. Dworkin os define como um "standard" que há de ser observado por ser uma exigência da justiça, da equidade ou de alguma outra dimensão da moralidade.(1) Constituem as proposições primárias do direito, estão vinculados àqueles valores fundantes da sociedade, que exprimem o que foi por ela eleito como sendo o justo.

Neste sentido, nos ensina Zagrebelsky:

" Desde su punto de vista, el positivismo jurídico tenía razones para preocuparse, aun cuando los principios establecidos por la Constitución no son, desde luego, derecho natural. Tales principios representan, por el contrario, el mayor rasgo de orgullo del derecho positivo, por cuanto constituyen el intento de "positivizar" lo que durante siglos se había considerado prerrogativa del derecho natural, a saber; la determinación de la justicia y de los derechos humanos. La Constitución, en efecto, aunque trasciende al derecho legislativo, no se coloca en una dimensión independiente de la voluntad creadora de los hombres y, por tanto, no precede a la experiencia jurídica positiva. La separación de los derechos y de la justicia respecto de la ley no significa, en consecuencia – como ocurre, en cambio, en todas las manifestaciones del jusnaturalismo – su fundamentación en la esfera de un orden objetivo, intangible para la voluntad humana: los derechos encuentran su base en la Constitución y la Constitución es, por definición, una creación política, no el simple reflejo de un orden natural; más aún, es la máxima de todas las creaciones políticas. "(2)

Os princípios constitucionais traduzem os direitos do homem e os grandes princípios de justiça. Eles impõem ao legislador, à jurisprudência, à administração e aos particulares, a interpretação do Direito de acordo com os valores por eles espelhados.

28



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Em virtude de sua generalidade e caráter *prima facie*, os princípios obrigam a adequação das normas secundárias e das condutas aos valores que incorporam. As regras jurídicas estabelecem o dever ser, ou seja, regulam especificamente o comportamento e a conduta social, nos dizem como devemos agir em determinadas situações específicas, previstas por estas regras. Já os princípios estabelecem direções em que deveriam situar-se as normas. Assim, cabe aos princípios, enquanto proposições fundamentais, orientar concretamente o direito, qualificando as normas dentro de determinados padrões axiológicos.

Sobre o papel dos princípios no ordenamento jurídico, nos ensina Zagrebelsky:

"La realidad, al ponerse en contacto con el principio, se vivifica, por así decirlo, y adquiere valor. En lugar de presentarse como materia inerte, objeto meramente pasivo de la aplicación de reglas, caso concreto a encuadrar en el supuesto de hecho normativo previsto en la regla – como razona el positivismo jurídico –, la realidad iluminada por los principios aparece revestida de cualidades jurídicas propias. El valor se incorpora al hecho e impone la adopción de "tomas de posición jurídica conformes con él (al legislador, a la jurisprudencia, a la administración, a los particulares y, en general, a los intérpretes del derecho). El "ser" iluminado por el principio aún no contiene en sí el "deber ser", la regla, pero sí indica al menos la dirección en la que debería colocarse la regla para no contravenir el valor contenido en el principio. (3)

## O DIREITO, REGRAS E PRINCÍPIOS

As regras e os princípios são caracterizados dentro do conceito de norma jurídica. A distinção entre um e outro é uma distinção entre dois tipos de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

normas. Ambos dizem o que deve ser, ainda que tenham por base razões muito diferentes.

A principal diferença entre regras e princípios, é que os princípios impõem a realização de algo na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Fazendo uso de uma expressão de ALEXY, os princípios são *mandados de otimização*, que se caracterizam pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus, de acordo com as possibilidades reais e jurídicas. Os princípios e regras opostos é que irão determinar o âmbito das possibilidades jurídicas. Já as regras somente podem ou não ser cumpridas, contém determinações no âmbito do fático e juridicamente possível. Se uma regra é válida deve-se fazer exatamente o que ela exige.

Outro ponto muito claro para a distinção entre regras e princípios, é quanto a ocorrência de uma colisão de princípios ou um conflito de regras. Quando ocorre um conflito de regras, este só poderá ser solucionado, ou introduzindo-se em uma das regras uma cláusula de exceção para eliminar o conflito, ou declarando inválida, pelo menos uma das regras. Não podem existir duas regras jurídicas que impõem dois juízos concretos de dever contraditórios e que sejam ao mesmo tempo válidas. Para DWORKIN, as normas (regras) são aplicadas diretamente, há casos em que a regra pode ter exceções, devendo-se, nesses casos, listá-las uma a uma – pois é teoricamente possível enumerá-las em enunciado normativo – e, quanto mais listarmos, mais completa será a proposição.

Cita-se o exemplo, se uma norma (regra) afirma que um testamento para ser válido deverá ser assinado por três testemunhas, não poderá ser válido um testamento assinado por duas. Se houver exceções a essa norma (regra) estas deverão ser listadas no próprio corpo do enunciado normativo, o que é, ao menos, teoricamente possível. Assim, uma das exceções para a presente norma poderia ser: "O testamento deve ser assinado por três testemunhas. Se o testador estiver hospitalizado em estado grave de saúde o testamento deve ser assinado por duas testemunhas. Agora, se uma outra norma prescrever que o testamento deve ser assinado por cinco testemunhas, uma das duas normas será inválida.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Nas colisões entre princípios são solucionadas de maneira totalmente distinta. Quando um princípio entra em colisão com o outro, significa que um deles deverá ceder ao outro, ou seja, frente a determinadas circunstâncias um dos princípios irá preceder ao outro. O que não significa que um deles será declarado inválido ou que se introduzirá uma cláusula de exceção, mas simplesmente que, frente a determinadas circunstâncias aplicar-se-á um princípio, quando forem outras as condições será outro o princípio a ser aplicado. O conflito entre regras ocorre na dimensão da validade; a colisão entre princípios se dá na dimensão do peso, uma vez que só podem entrar em colisão princípios válidos.

Um exemplo de colisão de princípios dado por ALEXY, trata-se de um programa de televisão (ZDF), que projetava a emissão de um documentário: "O assassinato de soldados em Lebach". Este documentário informaria sobre o crime de quatro soldados do grupo de guarda de um depósito de munições do Exército Federal perto de Lebach que foram assassinados enquanto dormiam. Os assassinos tinham por objetivo o roubo de armas com as quais se pensava realizar outros atos delitivos. Uma pessoa que havia sido condenada por cumplicidade a este crime, e que estava para abandonar a prisão entendeu que a emissão deste documentário, em que era expressamente mencionada e aparecia fotografada violava seu direito fundamental, sobretudo porque comprometeria a sua ressocialização. Aqui se verifica um conflito entre a proteção da personalidade, e da liberdade de informação. Este conflito não será solucionado declarando-se inválido um dos princípios, mas através de uma ponderação, uma vez que não há uma precedência básica entre eles, nenhum possui uma precedência absoluta. O Tribunal Constitucional Alemão decidiu no sentido de que a repetição de uma informação sobre um delito grave, que não responde mais a interesses atuais de informação, e que põe em perigo a ressocialização do autor possui precedência a proteção da personalidade, frente à liberdade de informação, e que esta, neste caso, está proibida.

Os princípios não contêm mandados definitivos, mas somente *prima facie*. Um determinado princípio pode valer para um caso concreto, frente determinadas circunstâncias e para outro caso não. Quando um princípio não



prevalecer para um determinado caso, não significa que não pertença ao sistema jurídico, porque num outro caso, quando inexistirem tais considerações contrárias, ou quando estas não tiverem o mesmo peso, este princípio poderá ser decisivo. Caso totalmente distinto é o das regras , que contêm uma determinação no âmbito das possibilidades jurídicas e fácticas. Esta determinação somente não será aplicada quando se verificar impossibilidades jurídicas ou fácticas, que podem conduzir à sua invalidez. Se não ocorrer tal caso, aplica-se exatamente o que diz a regra.

Neste sentido, nos esclarece ALEXY:

" Los principios ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida posible, teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y fácticas. Por lo tanto, no contienen mandatos definitivos sino sólo *prima facie*. Del hecho de que un principio valga para un caso no se infiere que lo que el principio exige para este caso valga como resultado definitivo. Los principios presentan razones que pueden ser desplazadas por otras razones opuestas. El principio no determina cómo há de resolverse la relación entre una razón y su opuesta. Por ello, los principios carecen de contenido de determinación com respecto a los principios contrapuestos y las posibilidades fácticas.

Totalmente distinto es el caso de las reglas. Como las reglas exigen que se haga exactamente lo que en ellas se ordena, contienen una determinación en el ámbito de las posibilidades jurídicas y fácticas. Esa determinación puede fracasar por impossibilidades jurídicas y fácticas, lo que puede conducir a su invalidez; pero, si tal no es el caso, vale entonces definitivamente lo que la regla dice." (4)

Para se aplicar os princípios jurídicos a um caso concreto , torna-se necessário fazer-se uma ponderação dos interesses em jogo. Deve-se analisar os valores que cada princípio representa, as condicionantes de fato que lhe permeiam e buscar a solução através da ponderação realizada pelo intérprete.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Em virtude de que os princípios não nos fornecem respostas prontas, a responsabilidade dos juristas frente à concretização da justiça vê-se ampliada, pois valoriza-se o seu potencial argumentativo. ZAGREBELSKY acrescenta a necessidade da "razoabilidade" na realização dos princípios:

"En el lenguaje que hoy suele usarse, esta atención a lo posible en la realización de los principios se denomina "razonabilidad": una discutible expresión para aludir a lo que clásicamente se conocía como la "prudencia" en la tratamiento del derecho.

Está claro que este modo de situarse frente al derecho constituye solamente una actitud, una predisposición hacia soluciones dúctiles que tomen en consideración todas las razones que pueden reivindicar buenos principios en su favor. No es, en cambio, la "clave" para resolver todo problema jurídico, como si tratase de una fórmula que permitiera obtener la solución de un problema matemático. Busca la respuesta más adecuada para las expectativas legítimas y, por ello, está abierto al enfrentamiento entre todas las posiciones que remiten a principios vigentes en el derecho... supone que hay que poner en marcha procedimientos leales, transparentes y responsables que permitan confrontar los principios en juego y que hay que seleccionar una "clase jurídica" (en los órganos legislativos, judiciales y forenses, administrativos, etc.) capaz de representar principios y no sólo desnudos intereses o meras técnicas. Éstas son las condiciones para el triunfo de la prudencia en el derecho." (5)

Cabe acentuar que, a partir da preponderância dos princípios jurídicos, os operadores do direito devem agir atendendo à razoabilidade, que significa nada mais que prudência e bom senso. Ao mesmo tempo que se concede um maior espaço de liberdade e argumentação ao jurista, exige-se deste que haja com responsabilidade na luta pelo maior objetivo e razão de ser do direito – a concretização da justiça.

W



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

## OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios do Direito Administrativo, na sua maioria, se encontra positivado, implícita ou explicitamente, na LEX FUNDAMENTALIS, Constituição e Lei Orgânica Municipal. Possuem eficácia jurídica direta e imediata e exercem a função de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos na aplicação das normas ao respeito dos mesmos. Funcionam como diretrizes superiores do sistema, objetivando a correção das graves distorções que ocorrem no âmbito da Administração Pública e que impedem o efetivo exercício da cidadania.

O sistema constitucional do Direito Administrativo funciona como uma rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos atos administrativos ao respeito destes princípios. A função administrativa encontra-se subordinada às finalidades constitucionais e deve pautar as suas tarefas administrativas no sentido de conferir uma maior concretude aos princípios e regras constitucionais, uma vez que estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade.

Antes de procedermos à análise de cada um dos princípios que regem o Direito Administrativo, cabe novamente acentuar, que estes princípios se constituem mutuamente e não se excluem, não são jamais eliminados do ordenamento jurídico. Destaca-se ainda a sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

Os dois princípios fundamentais, que decorrem da bipolaridade do direito administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os **princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular**, de onde se constroem todos os demais.

R



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

## O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E INDISPONIBILIDADE DOS MESMOS PELA ADMINISTRAÇÃO

O Direito Administrativo , segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, se delineia em função da consagração de dois princípios:

- a. supremacia do interesse público sobre o privado;
- b. indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos.

O primeiro proclama a superioridade do interesse da coletividade , firmando a prevalência dele sobre o do particular, como pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

O segundo parte do pressuposto de que a administração possui poderes-deveres , ou seja, são concedidos determinados poderes a esta como meios para o alcance de uma finalidade previamente estabelecida , que é defesa do interesse público, da coletividade como um todo e não da entidade governamental em si mesma considerada. São poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão, ao mesmo tempo em que devem ser exercidos sem excesso, o que se caracterizaria em abuso.

Deste princípio decorre o princípio da titularidade irrenunciável da prestação de serviços públicos pelo Poder Público, ainda que delegável a execução dos mesmos ( art. 175, CF), limitação da atuação dos Estado como explorador de atividade econômica às hipóteses de relevantes interesses coletivos ou segurança nacional( art. 173, CF), assim como oferece substrato ao subprincípio da continuidade dos serviços públicos.

Estes exemplos, segundo JUAREZ FREITAS, acentuam que o sistema não pretende o primado do todo sobre a vontade particular, mas apenas da vontade geral legítima em relação àquela que se revelar contrária ao interesse comum. E, doutrina ainda:

22



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.**

" ... o princípio da universalização do interesse público e da correlata subordinação das ações estatais à dignidade da pessoa humana não significa o arbitrário e inaceitável jugo da vontade do particular ou do cidadão, imolado para o gáudio de um volúvel e falso interesse coletivo. Ao revés. Representa tão-somente a indução legítima( limitada por imperativos de justiça) de que se subordinem as condutas e os bens particulares ao interesse geral digno desse nome, o qual também haverá de se configurar afinado com o interesse lícito de cada cidadão, Quiçá na realização da velha esperança de que o estado, que somos nós, venha a existir como legítima corporificação de uma vontade igualmente nossa, não de vertentes grupulculares que almejam destruir incessantemente a sutil teia onde se ergue a construção da polis. Esta, de alguma forma precisa condensar todos os princípios no respeito à dignidade da pessoa humana " (6)

### **O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA SUBMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO DIREITO**

O Princípio da legalidade nasceu com o **Estado de Direito** e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício dos mesmos.

A submissão da Administração Pública não é apenas à lei em sentido estrito, mas à legalidade entendida também como um conjunto de princípios em sintonia com a teleologia constitucional. Segundo Juarez Freitas, pensar o direito simplesmente como um conjunto de normas seria subestimar, de forma danosa, a complexidade e riqueza do fenômeno jurídico-administrativo.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.**

Na Constituição Federal encontramos o princípio da legalidade estabelecido nos seguintes artigos:

- a. art.5º, II - "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" – onde exige-se do administrador público que faça apenas o que a lei e o Direito permitirem ou obrigarem;
- b. art. 37 – que estabelece os princípios aos quais a Administração Pública deve obediência – legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- c. art. 5º, LXIX - se refere ao mandado de segurança;
- d. art. 5º, IX e XI – estão relacionados com o princípio da liberdade democrática e com o da proteção da dignidade da pessoa humana, e impõem limites à atividade estatal;
- e. art. 70 – que disciplina sobre a fiscalização contábil , financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, mediante controle externo e por intermédio do sistema de controle interno de cada poder ;
- f. trata de dar eficácia plena a dispositivos como os que definem a função social da propriedade ( art. 186) ,ou no caso da definição dos limites do direito de greve a ser exercitado pelo servidor público civil ( art. 37, VII);
- g. art. 37, XIX e XX – impõem uma restrição à discricionariedade, através da exigência constitucional de que somente por lei específica possam ser criadas empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias ou fundações públicas, assim como a criação de subsidiárias.

Cabe, ainda, acentuar que este princípio não se coaduna, com a edição de medidas provisórias, com inobservância dos pressupostos constitucionais (relevância e urgência – art. 62 da CF). Há, por parte do



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.**

governo, uma abusividade em relação a edição dessas medidas, o que gera uma hiperinflação normativa, e viola o próprio princípio da legalidade.

### **O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

O princípio da proporcionalidade significa que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na realização de seus objetivos. As competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas. Ocorre a violação quando o administrador, tendo dois valores legítimos a sopesar, prioriza um a partir do sacrifício exacerbado do outro.

O princípio implica uma adequação axiológica e finalística pelo agente público do poder-dever de hierarquizar princípios e valores de maneira adequada nas relações de administração e no controle das mesmas. Devem ser estabelecidas prioridades fundamentais e hierarquizações devidas, para o alcance de uma real e efetiva atuação do Poder Público.

### **O PRINCÍPIO DA IMPESOALIDADE**

Princípio que decorre do próprio princípio da igualdade ou isonomia, que se traduz na idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações nem favoritismos. Constitui uma vedação à qualquer discriminação ilícita e atentória à dignidade da pessoa humana. Busca-se, através deste princípio, a instauração de um governo que vise a consecução do bem de todos, acima de qualquer personalismo e de projetos de cunho iminentemente personalistas.

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Este princípio pode ser ilustrado através da exigência de que sempre haja licitação pública, nos termos do art. 175 da CF, ou frente à exigência de que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, imagens, que caracterizem promoção pessoas de autoridade ou servidores públicos (art. 37, § 1º da CF). O art. 54, I e II da CF., também proíbe os agentes políticos de firmarem contratos com pessoas da Administração Pública, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes. Outros artigos também estabelecem essa determinação ao agente público de agir desinteressadamente, sem perseguir nem favorecer jamais movido por interesses subalternos.

## O PRINCÍPIO DA MORALIDADE E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

No sentido jurídico deste princípio a Administração e seus agentes devem atuar na conformidade de princípios éticos, que não transgridam o senso moral da sociedade. Corresponde, segundo Juarez Freitas ao " dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez." (7)

Nos termos do art. 85, V, da CF., atentar contra a probidade da administração é hipótese prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo. Também os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos "importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º). O artigo 5º prevê o cabimento de ação popular para anulação de "ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa...etc.

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

## O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A partir deste princípio exige-se da Administração Pública que preste contas de todos os seus atos, contratos e procedimentos. Deve manter plena transparência de seus comportamentos, exceto nas hipóteses em que o impedir o interesse público, nos casos extremos de segurança nacional ou em situações em que a divulgação prévia possa eliminar a viabilização de medidas justificáveis.

Na constituição encontram-se vários preceitos que confirmam ou restringem este princípio:

- a. art. 37, caput;
- b. art. 5º, XXXIII, que assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
- c. art. 5º, LXXII – "habeas data" – para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para retificação de dados, caso não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;
- d. art. 5º, LX, em face do qual a lei somente poderá restringir a publicidade dos atos processuais administrativos quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;
- e. Decreto-lei n. 3.365/41 e Lei Complementar n. 76/93 – exige a máxima transparência como condição de legitimidade, sob pena de não se aperfeiçoarem atos e contratos públicos, assim como também exige atos declaratórios no caso da expropriação.

LP



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

## O PRINCÍPIO DO CONTROLE DOS ATOS, CONTRATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

O artigo 74 da CF, concede aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário o sistema de controle interno de seus atos. O exercício desta autotutela que se reconhece à Administração Pública corresponde ao poder-dever de anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou de revogá-los, quando conveniente, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial, segundo a Súmula 473 do STF.

O controle externo dos atos, contratos e procedimentos públicos é realizado pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, X) e exercido como o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71 da CF). O art. 74, § 2º da CF., garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. Também as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação (CF, art. 31, § 3º).

Outros meios processuais existentes para a aplicação do referido princípio são a ação popular, a ação civil pública, a defesa do consumidor de serviços públicos e a ação civil de improbidade administrativa.

Cabe acentuar, ainda, que segundo o disposto no artigo 5º, XXXV da CF, nenhuma contenda sobre direitos pode ser excluída da apreciação do poder judiciário. Assim, não há órgão jurisdicionais estranhos ao Poder Judiciário para decidir, com esta força específica, sobre as contendas entre Administração e administrados. Só a ele cabe decidir definitivamente sobre quaisquer litígios de direito.

WP

## O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

28

Rua do Comércio, 566 – Butiá, RS CEP. 96750.000 -  (051) 652 – 1399  
E-mail: lombard@pro.via-rs.com.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Uma das grandes questões discutidas atualmente, e que faz parte do projeto de reforma administrativa do Estado, é a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente. Faz-se necessário a adoção de novas formas de gestão da coisa pública, mais ágeis, descentralizadas, que priorizem o controle de resultados ao controle de procedimentos.

Neste sentido, Luis Carlos Bresser Pereira, define entre as principais características da administração pública gerencial, ou da "nova administração pública", a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão- cliente e a ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão ( ao invés de controle dos procedimentos ).

Fabiana de Menezes Soares, afirma que em face da "explosão de complexidade" das funções estatais, a Administração Pública abandonou o seu modelo clássico para adotar um perfil de uma Administração Pública mais eficaz, transparente e democrática. E para o alcance desses objetivos é necessário a existência de um controle por parte dos cidadãos, enquanto participantes efetivos dos atos da Administração e a eliminação da corrupção.

Neste sentido, afirma Bresser, que " o grande desafio da reforma do Estado é ter partidos políticos que correspondam a orientações ideológicas; é desenvolver um sistema eleitoral que permita a formação de governos ao mesmo tempo representativos e com maioria estáveis...; é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais..." (8)

A Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*.

O princípio da eficiência impõe que o agente público atue de forma a produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. Hely Lopes Meirelles define este princípio como " o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.**

rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros". (9)

Ocorre a vedação a esse princípio quando se constata vícios na escolha dos meios ou dos parâmetros voltados para o alcance de determinados fins administrativos. Não se verifica nenhuma invasão da discricionariedade do poder administrativo, mas se pede a vigilância quanto a compatibilização plena do ato administrativo com o ordenamento.

Juarez Freitas, quando se refere ao princípio da economicidade e, dada a sua conexão com o princípio da eficiência afirma:

É que nosso País insiste em praticar, em todas as searas, desperdícios ignominiosos de recursos escassos. Não raro, prioridades não são cumpridas.

Outras tantas vezes, pontes restam inconclusas, enquanto se principiam outras questionáveis. Traçados de estradas são feitos e desacordo com técnicas básicas de engenharia. Mais adiante, escolas são abandonadas e, ao lado, inauguram-se novas. Hospitais são sucateados, mas se iniciam outros, que acabam por não serem concluídos. Materiais são desperdiçados acintosamente.

Obras apresentam projetos básicos que discrepam completamente dos custos finais, em face de erros elementares. Por tudo isso, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a vetar, expressamente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor para o interesse público." (10)

O presente princípio visa combater o tão latente sistema de corrupções e privilégios que permeia as práticas da administração pública, onde o objetivo prioritário não é o alcance do bem comum, mas a realização de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

interesses particulares. Não se investe nas áreas sociais, a não ser para a construção de algumas escolas, ou outras medidas superficiais, que visam não a solução do problema, que marginaliza grande parte da população, deixando-a ao completo abandono, mas tem por objetivo a promoção pessoal dos agentes da administração pública que visam a sua reeleição. Este constitui um dos principais princípios e que deve ser intensamente efetivado, através de uma prática consciente dos operadores jurídicos, comprometidos com um projeto outro de sociedade, que vise a real concretização do princípio da justiça.

**Concluiu-se**, a importância fundamental destes princípios, na ordem jurídica. Os princípios expressam os valores e o sentido pelo qual um ordenamento existe. A lógica jurídica parte dos princípios em direção às regras. Os mesmos constituem a substância do direito, o que lhes confere plena normatividade, uma vez que orientam a interpretação das regras jurídicas, permitem ou proíbem condutas. Todo o aparato jurídico-político encontra-se vinculado aos valores postos nos princípios.

Ocorre, que os princípios constitucionais sempre foram discriminados no mundo jurídico, onde alegava-se que estes careciam de normatividade. Tais considerações são completamente descabíveis, a normatividade dos princípios jurídicos hoje é questão vencida no meio forense.

**Ruy Samuel Espíndola** afirma:

"Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo, existe unanimidade em se reconhecer aos princípios o status conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas." (11)

A melhor compreensão do Direito Administrativo Brasileiro está no reconhecimento de sua natureza principalista superior e axiologicamente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

orientada. O Direito Administrativo consiste num conjunto de princípios, regras e valores orientados ao respeito dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Deve-se urgentemente superar aquela visão limitada e errônea do direito como um simples conjunto de regras, ficando os princípios relegados a um segundo plano. Mostra-se fundamental a realização de um estudo sobre os princípios que regem o Direito Administrativo, e suas relações com as regras jurídicas, no intento de que sejam interiorizados pelos operadores jurídicos e possam vir a experimentar uma verdadeira efetividade.

No entanto, a Administração Públco a deve pautar pela **legalidade**, conssistindo no grande desafio para os juristas ainda capazes de se indignarem frente a essa triste realidade, que nega o direito de ser cidadão a um número cada vez maior de pessoas, e com forças de aplicar o Direito, concretizando a Justiça.<sup>3</sup>

À custa pertinaz, convém ressaltar **o princípio da moralidade administrativa**, na Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal, que segundo Hely Lopes Meirelles (1995: 79), a administração pública consiste na "gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da moral, visando ao bem comum". A inserção de elementos de ordem moral no regime jurídico-administrativo, vinculando a conduta do agente público no desempenho de sua

<sup>3</sup> NOTAS

1. DWORKIN, Ronald. Los Derechos en Sereo Barcelona: Ariel, 1989. P. 72. Traduzido por Marta Guastavino.
2. ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil. Ley, Derechos y Justicia. Madrid: Trotta, 1995.p. 114. Traduzido por Marina Grecón.
3. *Idem*. P. 118
4. ALEXI, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Madrid, 1993.
5. Ob. cit. p. 123
6. FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais. São Paulo, Malheiros,1997.
7. Ob. Cit. pg. 68
8. PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.
9. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 1998.
10. Ob. Cit. pg. 86
11. ESPÍNDOLA, Rui Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais. São Paulo: RT, 1998.p. 55.

32



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

função, começa a partir da configuração das prerrogativas, atribuições e princípios que a orientam.

Cabe à função administrativa a determinação e formação das situações jurídicas individuais que deverão ser regidas pelo preceito proposto no texto legal, desencadeando um processo de concretização normativa da lei.

Caracteriza-se pelo dever de ação de quem detém essa competência, no sentido de dar eficácia aos direitos subjetivos e obrigações públicas do indivíduo, estabelecidos no texto normativo, dentro dos princípios e regras extraídos no processo de concretização do ordenamento jurídico estatal (cf. França, 1997.1: 15).

Ao contrário do que acontece na esfera privada, o elemento volitivo tem existência precária no âmbito do direito público. O conjunto de prerrogativas e atribuições investidos na pessoa de quem exerce a função administrativa não podem estar submetidas ao seu livre arbítrio. Como se trata de uma atividade destinada a concretização de bens e valores caros a toda coletividade, o ordenamento jurídico procura eliminar, ou até mesmo, de forma mais realista, mitigar a influência da vontade do agente público e dos interesses secundários da administração pública, enquanto ente jurídico, na formação e execução dos atos de sua competência, diante do interesse público exposto no texto normativo e que aflora no caso concreto.

A presença de um forte conteúdo ético no regime jurídico-administrativo verifica-se, de imediato, ao se apreciar a finalidade da administração pública, que reside no bem estar da coletividade administrada. "Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade" (Meirelles, 1995: 81; cf. Rocha, 1994: 192 e Franco Sobrinho, 1995: 9).

Considerando a existência de valores morais relativos na norma jurídica, juridicizados pelos canais de comunicação e de seleção do sistema jurídico na realidade social, entendemos que o regime jurídico-administrativo, tal como o regime jurídico dos demais campos do direito positivo, tem preceitos

33



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

éticos retores da função que visa regular. Há uma moral própria da administração pública, institucionalizada, determinando a conduta e desempenho da função administrativa. Convencionou-se chamá-la moral administrativa (cf. Meirelles, 1995: 84 e Rocha, 1994: 192).

A moralidade administrativa é resultante de uma moral extraída do conteúdo da ética socialmente afirmada, "considerando-se esta o conjunto de valores que a sociedade expressa e pelos quais se pauta a sua conduta" (Rocha, 1994: 192; no mesmo sentido, Zancaner, 1993: 210). Ao contrário da moral comum, onde se pressupõe a liberdade do indivíduo de fixar os seus próprios fins, a moral administrativa orienta-se pelo resultado, sendo irrelevante a intenção de produzi-lo, determinando que o desempenho da função administrativa deve atingir a sua finalidade institucional (Moreira Neto, 1992: 7/8; cf. Delgado, 1992: 36/37). Lembra Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992: 9) que "como toda a instituição tem em si a idéia de fim, foi nessa vinculação teleológica que, ainda em pleno fastígio do positivismo jurídico, que se encontrou fundamento para desenvolver a teoria do desvio de poder (ou desvio de finalidade), como primeira manifestação da importância da moralidade administrativa, que, embora não tenha sido assim considerado, hoje ganhou reconhecimento e se expandiu para abranger não só os casos clássicos de desvio como todos aqueles em que o agente público atue em desconformidade com seu dever de finalidade à disciplina interna da Administração Pública".

A aceitação de uma moral administrativa, inicialmente, fez-se através de um alargamento no raio de incidência do princípio da legalidade, passando o vício de moralidade a ser interpretado como vício de legalidade. O que viabilizou o discurso do abuso de poder, e, assim, o controle jurisdicional mais adequado às novas exigências sociais, sem haver atentado contra o princípio clássico da tripartição dos poderes (cf. Di Pietro, 1991: 103 e Meirelles, 1995: 85).

A moral administrativa não pode servir como instrumento retórico, assumindo qualquer conteúdo no caso concreto, ao sabor das tendências ideológicas de quem tem competência para desempenhar a função



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

administrativa ou, para controlá-la. O conceito de moralidade administrativa deve estar calcado nos fundamentos (CF, art. 1º, I a V) e diretrizes (CF, art. 3º, I a IV) estabelecidos pela Constituição e, que, constituem as opções político-ideológicas de nosso sistema constitucional (sobre fundamentos e diretrizes constitucionais, ver França, 1997.2: 474/477). O regime jurídico-administrativo pátrio rejeita quaisquer enfoques, teóricos ou jurisprudenciais, incompatíveis com esse lastro político-ideológico. É a ética da democracia e da cidadania que orienta o administrador e, portanto, a que foi juridicizada pelo sistema de direito positivo.

A Constituição vigente estabeleceu, em seu art. 5º, inciso LXXIII, ao instituir a ação popular, a possibilidade de invalidação de qualquer ato lesivo à moralidade administrativa. Há previsão constitucional da tutela e preservação da moralidade administrativa, também: ao prever as garantias constitucionais do *habeas corpus* e do mandado de segurança contra o abuso de poder (CF, art. 5º, incisos LXVIII e LXIX; ao vincular expressamente toda a atividade administrativa ao princípio da moralidade (CF, art. 37, *caput*); ao cominar com a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade de bens e resarcimento ao erário, os atos de improbidade administrativa; ao instituir a indignidade para o oficialato por improbidade administrativa (CF, art. 42, § 7º); ao determinar a competência do Congresso Nacional, por proposta do Tribunal de Contas da União, para sustar despesa irregular, ao lado da despesa ilegal (CF, art. 72, § 2º); ao conceder legitimação para o cidadão, o partido político, a associação ou o sindicato para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 74, § 2º); ao elencar como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos atentatórios à probidade administrativa (CF, art. 85, V); ao atribuir ao Senado Federal, após a autorização da Câmara dos Deputados, o processo e julgamento do Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e dos Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles agentes (CF, art. 52, I) (cf. Moreira Neto, 1992: 25/26).

Com o texto do *caput* do art. 37 da Carta Magna, expurgou-se na doutrina e na jurisprudência administrativa qualquer dúvida quanto ao caráter normativo, e não apenas meramente informativo, do princípio da moralidade. Tal como ele está estruturado no corpo da Constituição, o princípio da

35



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

moralidade assume proporções altamente significativas para o ingresso dos atos administrativos no ordenamento jurídico. Como bem diz Alice Gonzalez Borges (1993: 50), "nunca um texto constitucional anterior abordou, de modo tão sistemático, objetivo e cristalino, as coordenadas que devem balizar a atuação dos administradores públicos brasileiros".

Os princípios constitucionais, como já tivemos oportunidade para dizer (França, 1997.2: 478), são expressões normativas consolidadas a partir dos valores (fundamentos) ou fins (diretrizes) predeterminados constitucionalmente. Garantem a coerência, univocidade e concreção ao ordenamento jurídico fundado numa dada Constituição, delimitando a margem de interpretação e apreciação do texto constitucional pelo operador jurídico. Asseguram a objetividade da concretização da norma constitucional e infraconstitucional.

O princípio da moralidade administrativa, expresso no art. 37, *caput*, da Carta Magna, constitui princípio constitucional geral do subsistema constitucional da administração pública, orientando e delimitando a atuação estatal no exercício da função administrativa. O princípio constitucional geral da moralidade administrativa decorre da moralidade pública, implícita nos art. 5º, incisos LXVIII, LXIX e LXXIII, da Constituição vigente, entre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, e, por razão do art. 60, § 4º, do texto constitucional, elevada à condição de princípio constitucional fundamental (embora nem todas as cláusulas pétreas veiculem princípios fundamentais, eles são necessariamente cláusulas pétreas), sendo, por conseguinte, norma constitucional dotada de grau superior quando comparada aos demais princípios e regras constitucionais (França, 1997.2: 483/492).

Difere a moralidade administrativa da moralidade exigida nas relações jurídicas privadas por constituir uma ética vinculada e voltada para a conduta e desempenho da função administrativa, regida pelo direito público (Justen Filho, 1995: 45).

Todos os atos estatais (administrativos, legislativos e jurisdicionais) encontram-se submetidos ao princípio constitucional fundamental da moralidade pública (Justen Filho, 1995: 46/47; Rocha, 1994: 195), assim como



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

estão aos princípios constitucionais fundamentais da isonomia (CF, art. 5º, *caput* e inciso I) e da legalidade (CF, art. 5º, II).

A moralidade administrativa constitui o princípio jurídico que norteia a ética da atividade administrativa, cuja atividade está vinculada a finalidade que lhe foi abstratamente atribuída pelo ordenamento jurídico (cf. Rocha, 1994: 191).

"O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins", fornecendo o sistema jurídico o conteúdo e a forma de concretização dos elementos da prática administrativa moral (honestidade, boa-fé, lealdade) (Rocha, 1994: 193/194). Constitui "regra de civilidade essencial à sobrevivência das instituições democráticas" (Zancaner, 1993: 210).

O princípio constitucional geral da moralidade administrativa goza de plena autonomia, assumindo identidade própria quando comparado aos demais princípios constitucionais gerais do subsistema constitucional da administração pública. Apesar do conteúdo principiológico do regime jurídico-administrativo exigir coerência, unidade e aplicabilidade, mesmo havendo a necessária interdependência entre os princípios constitucionais da administração pública, é preciso que esteja assegurado a cada preceito, um conteúdo e uma finalidade distinta, pois do contrário, a argüição do princípio no caso concreto perde sua utilidade práticas.

Bastante confundido com o princípio da moralidade administrativa, o princípio da probidade administrativa representa uma especificação daquele preceito, ao vedar a prática de atos desonestos e desleais para com a administração pública, praticados por agentes públicos ou terceiros no exercício de função pública (Freitas, 1996, 70/71). Enquanto a improbidade administrativa, atentado ao subprincípio da probidade administrativa, refere-se especialmente a conduta do agente público, acarretando o estabelecimento de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

sanções jurídicas para a repressão do desvio de comportamento do titular do *mínus público*, a imoralidade administrativa, que viola o princípio constitucional geral da moralidade administrativa, mais amplo e hierarquicamente superior, provoca a incompatibilidade jurídica entre o ato imoral e o regime jurídico-administrativo. É até precário em se falar em princípio de probidade administrativa, acreditamos, por não bastar por si só para gerar efeitos jurídicos concretos, necessitando prévia tipificação legal para a sua concretização (cf. Moreira Neto, 1992: 32). Talvez fosse mais preciso se falar em dever de probidade, que encontra tutela na rigorosa Lei nº 8.429/92.

Entendemos que vincular a probidade administrativa estritamente ao erário não é dogmaticamente preciso, haja vista previr a Lei nº 8429/92 como atentado a este bem jurídico a quebra dos princípios da administração pública, em seu art. 11. "Apesar de a dicção literal do comando não ser de fato, das mais felizes, o que parece plausível dele inferir é que, entretecidos os inegáveis nexos entre os princípios (moralidade e legalidade), o cometimento de uma irregularidade acompanhada pela marca indelével da desonestidade do agente ou da deslealdade para com o Poder Público implica em suficiente grau, a violação do princípio da probidade administrativa. Naturalmente, idêntico raciocínio se pode operar em relação aos demais princípios, o que empresta significado e tom inteligível ao disposto no art. 4º da Lei de Improbidade, o qual, um primeiro vislumbre soaria inócuo" (Freitas, 1996: 77/78).

A legalidade e a moralidade constituem princípios constitucionais dotados de mesmo grau hierárquico na Constituição Federal, pois aquela não admite exceções, dotada de força "de tal modo abrangente que nem os outros princípios dispostos no art. 37 da Carta Maior, o da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, afastam as suas consequências" (Delgado, 1992: 34/35; em sentido diverso, ver Rocha, 1994: 213/214). Na concretização do regime jurídico-administrativo, eles incidem de modo diverso, segundo o alcance de cada um na formação, execução e controle dos atos praticados no exercício da função administrativa. Mas a distinção entre um e outro não constitui tarefa fácil. É preciso cuidado, sob pena de não esvaziar um princípio em detrimento do outro.

RF



A legalidade cuida da adequação da atividade administrativa com o ordenamento jurídico posto (Delgado, 1992: 35), que concede ao administrador os pontos de partida do processo de concretização da função administrativa (França, 1997.1: 11/16). Na moralidade, busca-se delimitar a atividade administrativa segundo a moral administrativa, essa moral institucionalizada que procura dar sentido e coerência ética a ação da administração pública.

Ensina-nos Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992: 31) que o princípio da moralidade não depende que lei defina o que seja moral já que, como diz o jurista, a "precisão que se exige da legalidade não tem cabimento quando se trata de moralidade, pois, de outra forma, se estaria subsumindo um ao outro princípio, tornando ocioso falar-se em moral administrativa". Deve ser lembrado que "o conjunto de normas morais absorvidas pelo Direito e tornadas parte deste sistema, e assim, dotadas de efetividade jurídica, conduz à mesma qualidade obrigatória, genérica e com força coercitiva e, portanto, resposta sancionatória material e objetiva contra seu descumprimento" (Rocha, 1994: 194/195).

A relação do princípio da moralidade com os princípio da impessoalidade é bastante íntima. O princípio da impessoalidade, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1995: 85), "nada mais é que o clássico princípio da **finalidade**, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu **fim legal** (...) aquele que a norma de Direito indica como objetivo do ato, de **forma impessoal**" (grifo do autor; alguns o interpretam como o princípio da igualdade, ver Mello, 1994: 58/59). O princípio da moralidade administrativa concede efetividade jurídica à moral administrativa, aos condicionamentos éticos que devem estar onipresentes no exercício da atividade administrativa, justificando, por si só, a invalidação de ato administrativo que desconforme com tais ditames morais, e a aferição da obediência a finalidade legal constitui instrumento da mais alta relevância para a constatação da imoralidade. O fim legal pode conter atentado aos valores da cidadania e da democracia, fundamentos constitucionais inerentes da ética, mas neste caso, o ato administrativo torna-se teleologicamente ofensivo à Constituição, por padecer a lei que o ensejou de flagrante inconstitucionalidade.

48



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Trata o princípio da publicidade da satisfação de uma exigência da cidadania: transparência e clareza no desempenho da atividade administrativa. Mediante a publicidade dos atos administrativos, assegura-se ao administrado a possibilidade de fiscalizar e controlar a conduta e desempenho da administração pública, além de constituir elemento indispensável para sua juridicidade (Meirelles, 1995: 86/88), estabelecendo ainda, o dever do agente público de motivar todo e qualquer ato proveniente do exercício da função administrativa. Toda a vontade deve qualificar uma intenção, que é "examinável pelos elementos de cada ato após a publicação" (Franco Sobrinho, 1995: 10). Não há controle de moralidade viável sem a obediência a este preceito constitucional, instituído pelo art. 37, *caput*, da Lei Maior (ver Ferraz, 1992: 67).

A isonomia, princípio constitucional fundamental da ordem instituída, também tem grande proximidade com o princípio da moralidade. A igualdade entre os administrados no acesso aos benefícios gerados pelo exercício da função administrativa constitui um valor moral juridicizado, indispensável para a compreensão de todo sistema de direito público. Por optar o nosso ordenamento jurídico em destacar a isonomia dos demais valores éticos do regime jurídico-constitucional, o conteúdo jurídico da moralidade administrativo pode, ao nosso ver, compor-se dos preceitos morais não abrangidos pelo princípio constitucional da igualdade.

Ao lado de outros princípios, além dos elencados aqui, o princípio da moralidade constitui elemento essencial ao princípio da juridicidade. Como já tivemos oportunidade de dizer (França, 1997.1: 20), toda e qualquer atividade estatal, tanto na edição do direito positivo infraconstitucional, como na concretização do direito positivo constitucional e infraconstitucional, está submetida a este princípio, que determina a submissão do Estado não apenas à lei, mas ao Direito (Rocha, 1994: 79).

Um ponto bastante controvertido ao se estudar o regime jurídico-administrativo é o problema da razoabilidade e da proporcionalidade nos atos administrativos. A existência desses princípios em nosso regime jurídico-administrativo partem do pressuposto de que o fim legal permite uma multiplicidade de meios para a sua concretização, demandando o exercício de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

uma discrição do administrador, que não pode exorbitar nem perverter a ordem instituída.

O princípio da razoabilidade institui a exigência de racionalidade, equilíbrio e sensatez no exercício da função administrativa (Zancaner, 1993: 209), da "existência, na conduta administrativa, de uma razão suficiente justa e adequada, fundada em norma jurídica amparada em uma necessidade social específica" (Rocha, 1994: 113). Pode estar inserido tanto no princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) como no princípio da proporcionalidade entre os meios e fins. "Há que se observar, contudo, que quando se associa a razoabilidade ao devido processo legal, o princípio se coloca mais como limite à discricionariedade na **função legislativa**; e quando se associa a razoabilidade com a proporcionalidade dos meios e fins, o princípio se coloca como limite à discricionariedade administrativa (Di Pietro, 1991: 140).

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, prescreve a adequação e a exigibilidade do meio eleito com fim almejado (razoabilidade), o menos agressivo possível aos bens e valores constitucionalmente assegurados, preservando a harmonia destes (proporcionalidade em sentido estrito) (cf. França, 1997.2: 488/489). Alguns chegam a identificá-lo como uma face do princípio da razoabilidade (Mello, 1994: 54/57), posição equivocada no nosso entender, haja vista a importância crescente que o princípio da proporcionalidade tem assumido na preservação dos direitos e garantias fundamentais diante da intervenção crescente do Estado no cotidiano do cidadão, bem como à hermenêutica constitucional, o que provocou o seu ingresso na esfera de preocupações dos constitucionalistas.

A relação do princípio da proporcionalidade com o princípio da moralidade nasce com a apreciação do ato administrativo que se acusa imoral. Tal como o princípio da publicidade, o princípio da proporcionalidade torna viável o controle de moralidade (cf. Di Pietro, 1991: 111), podendo haver a recondução da ação administrativa a ética institucionalizada no ordenamento jurídico para o Estado-administrador.

41



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Desrespeitados os princípios constitucionais da administração pública, " (...) os atos ficam **amorais** nos efeitos e na eficácia, deixando margem a medidas recursais que venha a resguardar interesses ou direitos ameaçados" (Franco Sobrinho, 1995: 12). O que aliás, foi tipificado em nosso regime jurídico-administrativo como atentado à probidade administrativa, sujeitando o agente público às sanções cabíveis (cf. Lei nº 8.429/92, art. 11).

Os princípios ganham melhor sentido quando integrados, assegurando a coerência na concretização do interesse público tutelado juridicamente, temperados pelo princípio da proporcionalidade no caso de choque aparente entre eles (cf. França, 1997.2: 489).

A Administração Pública em sentido global, segundo **Meirelles** (1998), "*todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.*"

Partindo desse princípio, espera-se que o administrador público obrigue-se a desempenhar a sua função dentro dos preceitos do Direito e da Moral administrativa, já que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade. Nessa perspectiva, faz-se necessário, diz **Bandeira de Mello** (1992), "*inibir que a Administração se conduza perante o administrado de modo cavigoso, com astúcia ou malícia preordenadas, a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhe o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal.*"

A Administração Pública deve ser regulada e exercida dentro do que determinam a Constituição Federal e suas leis complementares. À Administração são concedidos direitos, porém limites são estabelecidos, não devendo os mesmos, jamais, ser extrapolados.

O sistema jurídico, objetivando salvaguardar a integridade administrativa, aciona os seus mecanismos no combate ao abuso que vem sendo largamente praticado em diversos setores. Assim o fazendo, protege os direitos subjetivos pessoais daqueles que lhe estão sujeitos. Defendendo uma administração honesta e preocupada com as transformações sociais, - porque já



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

não se passa um dia sem que os escândalos administrativos ocupem as páginas dos jornais, os noticiários de rádio e de televisão- a eficácia desses mecanismos de controle externo da Administração Pública vai ser um freio na improbidade praticada no exercício dos cargos, das funções e empregos públicos, principalmente, nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista. Nesse sentido, o Poder Judiciário e o Ministério Público têm que agir com o rigor que lhes compete.

A Lei nº. 8.429/92, embasada no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, confere legitimidade ao Ministério Público, para agir na defesa da moralidade administrativa, na área cível, sem prejuízo das pessoas jurídicas interessadas.

Para Pazzaglini Filho (1998), *"a improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da Ordem Jurídica (Estado de Direito, Republicano e Democrático), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante concessão de obséquios e privilégios ilícitos."*

Apesar das discussões em torno da Lei nº. 8.429/92, chamada de babel jurídica, por ser composta de normas de Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Econômico, Direito Penal e de Direito Processual Penal e, principalmente, pelas confusões geradas na redação dos arts. 9º, 10 e 11, ela vem surtindo um efeito bastante visível na sociedade.

Os mecanismos de controle externo, como os Tribunais de Contas, junto ao Ministério Público, têm infundido uma maior seriedade no que diz respeito à coisa pública. Com a obrigatoriedade dos concursos públicos, já é possível imprimir independência nos atos praticados pelos membros dessas instituições controladoras. Desaparecem os velhos comprometimentos políticos dos "indicados" com os "que indicam." Hoje já se pode vislumbrar um futuro



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

administrativo com mais seriedade. A sujeira não pode mais ser varrida para debaixo do tapete, com a mesma facilidade anterior. Sem esquecer que a vigilância e o exercício da cidadania de um povo, na sua total extensão, são imprescindíveis, porque como disse Ihering (1987), " *a luta pelo direito é um dever do indivíduo para consigo mesmo (...). A defesa do direito constitui um dever para a comunidade (...). Ao defender seu direito o titular também defende a lei, e com ela a ordem essencial à vida em sociedade, ainda haverá quem negue que tal defesa representa um dever para a sociedade? (...) A justiça e o direito não florescem num país pelo simples fato de o juiz estar pronto a julgar e a polícia sair à caça dos criminosos; cada qual tem de fornecer sua contribuição para que isso aconteça (...). Todo homem é um combatente pelo direito, no interesse da sociedade.*"

O problema da improbidade administrativa, mesmo com falhas da aludida Lei Complementar, adquiriu nova dimensão a partir da Constituição Federal de 1988. Vive-se, sem dúvida, um momento de conscientização, principalmente dos órgãos de controle externo que fazem jus às prerrogativas a eles conferidas. Nesse contexto, vê-se alterar o velho panorama. O administrador, hoje, pensa duas vezes antes de cometer uma irregularidade, antes de descumprir os preceitos constitucionais – legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. O cumprimento dessas determinações legais é o mínimo que se espera do administrador público. Tais princípios norteadores, são como marcos de um caminho a ser percorrido. Não se atinge o marco 2 evitando-se o marco 1. Não se atinge o objetivo maior, que é a boa administração, sem o cumprimento de todos os preceitos.

A legalidade é o suporte e o limite da atuação do gestor; seus atos somente terão validade com a observância da lei. Difere da Administração Privada, onde tudo ou quase tudo é permitido. Para esta, a lei é um poder; para a outra, a lei é um poder-dever, porque a concessão por lei, do poder discricionário esbarra em limites que, uma vez ultrapassados, levam ao abuso do poder. O poder discricionário não é um poder arbitrário, é uma liberdade que não ultrapassa a conveniência e a oportunidade, fundadas na norma jurídica, embora muitos entendam differently. Ou seja, é uma forma de ajustar o procedimento ao interesse público.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE BUTIÁ, RS. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.

Há uma grande diferença entre poder discricionário e poder arbitrário, como assinala **Silva** (1997) " *O poder discricionário é previsto na lei, é delimitado pelo direito, é resultado, por conseguinte, de um comando legal, que tem sua própria natureza na Lei Maior. É também ação livre na administração sob o Império da Lei (...). O arbitrário não tem a proteção jurídica e não existe no Estado de Direito.*"

A moralidade dentro da Administração Pública complementa a legalidade. Ela permite a distinção entre o que é honesto e o que é desonesto. Todos os atos do bom administrador visam ao interesse público; logo, o comportamento impessoal não atende aos interesses pessoais ou de terceiros. As medidas casuísticas são evitadas. Uma vez atendidos os interesses da coletividade, todos serão beneficiados eqüitativamente, cumprindo os velhos preceitos de **Ulpiano**: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere.*"- que carregam, em si, conteúdo moral e jurídico.

Na Administração, os atos carecem de divulgação, para que o povo em geral e alguns interessados diretos, convededores desses atos, possam exercer o controle através das garantias constitucionais que lhes são concedidas. Da mesma maneira que o administrador de uma empresa privada há que prestar contas ao seus sócios, assim também o administrador público há que prestar contas ao povo.

## CONCLUSÃO

O projeto de lei municipal, *sub examine*, pelos autos do administrativo, **máxima vénia**, afronta o art. 12, II da Lei Orgânica Municipal, assim como, por inexistir **Lei Ordinária** disciplinadora do instituto excepcional, nos termos do inciso X do referido dispositivo legal. As razões explicativas do projeto de lei não traduzem, a meu ver, S.M.E., situação de contratação emergencial, na acepção jurídica do instituto, pois, em momento qualquer, o Poder Executivo se aparelhou, organizou o necessário Concurso

45



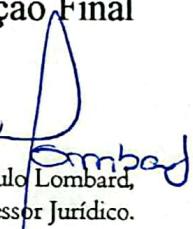
Público, para que se justifique a pretensa acessibilidade a Cargo Público, em verdadeira desobediência ao art. 37, II da Constituição Federal.

No entanto, relativo à Legislação Eleitoral, Lei Federal nº 9.504, de 30.09.1997, art. 73, V, não resta viciado, pela legalidade, pois, atende ao princípio igualitário entre partidos e candidatos, assim como, resguarda a probidade administrativa, pelo prazo trimestral do pleito universal.

Finalmente, submete-se à soberania do processo legislativo municipal, o exame e aprovação do referido Projeto de Lei, pois, no mundo jurídico, afronta ao princípio da legalidade e moralidade, consequintemente, à Constituição Federal e LOM, cujo vício constitui ato de improbidade administrativa a teor do art. 11, V da Lei Federal nº 8.429, de 2-6-1992(DOU de 3-6-1992).

À apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final instituída, sendo esta a convicção emergente consignada.

Butiá(RS), em 02 de junho de 2000.

  
Paulo Lombard,  
Assessor Jurídico.

Recebido, em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Rua do Comércio, 566 – Butiá, RS CEP. 96750.000 -  (051) 652 – 1399  
E-mail:lombard@pro.via-rs.com.br

46



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BUTIÁ  
RUA DO COMÉRCIO, 566 — FONE/FAX: 0xx 51 652-1399**

A U T Ó G R A F O    N°    300

PROJETO DE LEI N° 1659  
De: 05 de maio de 2000.

Ver. MARCOS LUIZ A. ESPINOZA, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Butiá, no uso de suas atribuições legais, DECLARA que, nesta data, esta Casa Legislativa aprovou o Projeto de Lei nº 1659 , do Executivo, em uma única votação, por unanimidade.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA  
Em, 12 de junho de 2000.

Ver. Marcos Luiz A. Espinoza  
Presidente