

# **CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NA GESTÃO DO DAE-DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTO DE SANTANA DO LIVRAMENTO**

**Dejairton Alves Barrada**

**Orientador: Prof. Rodrigo Alexandre Benetti**

## **RESUMO**

Este trabalho aborda um estudo sobre o DAE - Departamento de Água e Esgoto de Santana do Livramento. Trata-se de uma Autarquia municipal que atualmente não tem um Conselho Deliberativo, e em função desta falta, precisa ser acompanhada no que diz respeito à sua autonomia administrativa, visto que a natureza das atividades do Conselho inclui o resguardo da Sociedade Civil diante de uma gestão essencialmente política atrelada ao poder executivo municipal. Para tanto, o referencial teórico compreende o estudo dos princípios administrativos que mais se aproximam do comando decisório da autarquia, com a finalidade de apontar eventuais desvios de finalidade no âmbito da gestão político-administrativa. O trabalho teve como amparo uma pesquisa bibliográfica, com uma abordagem qualitativa e o desenvolvimento de um estudo descritivo buscando responder aos objetivos propostos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autarquia; DAE; Conselhos da Administração; Princípios da Administração Pública.

## **RESUMEN**

Este trabajo aborda un estudio sobre el DAE - Departamento de Agua y Alcantarillado de Santana do Livramento. Se trata de una autarquía municipal que actualmente no tiene un Consejo Deliberativo, y en función de esta falta, necesita ser acompañada en lo que se refiere a su autonomía administrativa, ya que la naturaleza de las actividades del Consejo incluye el resguardo de la Sociedad Civil frente a una Gestión esencialmente política vinculada al poder ejecutivo municipal. Para ello, el referencial teórico comprende el estudio de los principios administrativos que más se aproximan al mando decisorio de la autarquía, con la finalidad de apuntar eventuales desvíos de finalidad en el ámbito de la gestión político-administrativa. El trabajo tuvo como amparo una investigación bibliográfica, con un abordaje cualitativo y el desarrollo de un estudio descriptivo buscando responder a los objetivos propuestos.

**PALABRAS CLAVE:** Autarquía; DAE; Consejo de Administración; Principios de la Administración Pública.

## INTRODUÇÃO

Em Sant'Ana do Livramento, tentando dar mais agilidade ao saneamento básico desta cidade, o então prefeito Gal. Antônio Moreira Borges, no uso de suas atribuições, decretou a criação do DAE, Departamento de Água e Esgotos do município, uma entidade autárquica, com autonomia administrativa e financeira. Esta criação aconteceu em 23 de setembro de 1969 e em 31 de Dezembro do mesmo ano é aprovado seu regulamento onde estão contidas todas as atividades de competência da Instituição.

Durante suas Administrações, ao observar os princípios do direito administrativo, é possível apontar para algumas decisões da gestão que são objeto de estudo neste trabalho, como a que extingue o Conselho Deliberativo da autarquia e demais decisões e usos da Instituição para fins originalmente não previstas nas suas competências de atuação. O Executivo Municipal incorporou nas suas atuações o controle da autarquia e aparentemente encontrou menos obstáculos para suas gestões diante da inexistência de um órgão fiscalizador interno, como o Conselho Autárquico.

Diante dessa situação, a presente pesquisa tem a pretensão de mostrar aos antigos e novos administradores do município e demais instituições que, com tantos estudos sobre Administração Pública, fica cada vez mais difícil não perceber algum vício de gestão político-administrativa, defeitos indesejáveis pela comunidade que possam ter havido no transcurso de suas administrações.

Para tanto, este trabalho começa com a fundamentação conceitual de vários institutos presentes no caso, tais como a caracterização de Autarquia, onde foram escolhidos alguns doutrinadores que dissertam acerca de suas várias interpretações conceituais, bem como o entendimento do que se tratam por Conselhos da Administração que, em muitas organizações, vem sendo substituídos por diretorias nomeadas, o que torna o entendimento de seus conceitos e finalidades importantes para o esclarecimento dos seus efeitos na Administração Pública.

Com o objetivo de identificar se houve algum erro, mesmo que involuntário, no trato da Coisa Pública chegamos aos estudos dos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo brasileiro, sendo os mais relevantes abordados para o caso: o Princípio da Legalidade, da Moralidade Administrativa, da Publicidade, da Impessoalidade, da Finalidade e o da Especialidade. Logo é dedicada uma atenção maior ao que se pode caracterizar por Desvio de Finalidade na Administração Pública.

Por último, um item específico expando a disciplina da Autarquia DAE, a qual será utilizada como caso concreto nos estudos para que se possa entender as implicações que podem ocorrer por ocasião da falta de um Conselho Deliberativo, bem como o apontamento de algumas decisões peculiares no âmbito da Administração do DAE.

Nesta pesquisa foi utilizado o método bibliográfico com uma abordagem qualitativa, cujo objetivo geral é identificar se está ocorrendo algum desvio de finalidade da Administração diante de suas competências legais. Nesta esteira, os objetivos específicos buscam entender porque o DAE - Departamento de Água e Esgoto de Santana do Livramento não tem um Conselho Deliberativo, bem como,

descobrir as consequências da falta deste Conselho para a Autarquia. Em última análise, verificar se esta autarquia, em função das suas atividades e, em consideração a algumas decisões peculiares, não está incorrendo em desvios de finalidade.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1.1. Autarquias – Fundamentação Conceitual**

DI PIETRO (2013) nos ensina que SANTI ROMANO, na Itália de 1897, empregou pela primeira vez a expressão *autarquia* para falar sobre *decentramento amministrativo* nas *comunas* e outros entes públicos existentes nos Estados Unitários; evitando assim a palavra *autônomo* na Administração, que era uma expressão inadequada pois autonomia quer dizer poder de estabelecer o próprio direito, poder que estes entes não tem, a não ser que o poder central o delegue.

No Brasil, a Caixa Econômica, no ano de 1861, foi a primeira autarquia criada ainda no Governo Imperial, antes ainda da vigência da lei civil de 1916 (O Código Civil de 1916, no artigo 14) que não faz menção específica às autarquias, como pessoas jurídicas de direito público interno.

O primeiro conceito de autarquia legal foi descrito no decreto-lei nº 6.016, de 22.11.43 que dizia tratar-se de “serviço estatal descentralizado com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei.” Mas foi melhor caracterizada no Decreto-Lei 200/67, como serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Seguindo os estudos doutrinários, DA COSTA (2012) afirma que Autarquia é palavra originária do grego *autos-arkle*, que é autonomia, chegando ao delineamento jurídico obrigatoriamente no âmbito do Direito Administrativo. Segundo o autor, autarquias são pessoas administrativas que tem autonomia, gerado por lei própria, contendo caráter jurídico com direito público interno contendo bens próprios e com competências de Estado.

VALERA (2015) também conceitua Autarquias como sendo pessoas jurídicas, que o Estado criou, com características jurídicas, com autoridade pública, sendo porção do gerenciamento público disfarçado, que não possuam natureza financeira e sejam específicas e peculiares do Estado.

Complementa MEIRELES (2012) que a autarquia, para a execução de suas atividades, tem a força pública que lhe criou. Ela é entidade autônoma, não devendo obediência à estatal criadora, pois isto só deixaria nula sua condição de autarquia. Contudo, as autarquias sofrem o controle do poder estatal que lhe deu vida, existe *controle finalístico* executado nas normas da lei, pois não há subordinação entre a autarquia e a entidade estatal que a criou (ALEXANDRINO e PAULO, 2010, p.40).

Segundo os juristas FABIO NADAL e VAULEDIR RIBEIRO SANTOS (2010), as Autarquias caracterizam-se como Instituições gestadas por lei própria e com caráter de direito público, possuírem bens próprios e exercerem competências com características públicas.

MAZZA (2012) vê as Autarquias como entidades jurídicas de direito público interno, da Administração Pública Indireta, gerada por lei própria para a execução de ações típicas da Administração Pública. Ele salienta as principais características das Autarquias como: A) Pessoas jurídicas de direito público; B) São criadas e extintas por lei específicas; C) Dotadas de autonomia gerencial, orçamentária e patrimonial; D) Nunca exercem atividades econômica; E) São imunes a impostos; F) Seus bens são públicos; G) Praticam atos administrativos; H) Celebram contratos administrativos; I) O regime normal de contratação é estatutário; J) Possuem as prerrogativas especiais da fazenda pública; K) Responsabilidade objetiva e direta.

Firmado um breve marco conceitual sobre Autarquia, o estudo que agora será realizado tem como objetivo mostrar o que é um Conselho Administrativo e sua importância para as organizações, dando transparência às Administrações.

Os Conselhos são os elos que auxiliam o Administrador na sua gestão, para que sua organização não tenha pontos em desacordo com as leis e demais regulamentos. A seguir os conceitos de Conselho Deliberativo, suas competências e finalidades. Informações importantes para a Administração Pública.

## 1.2. Os Conselhos na Administração Pública

Considerando a existência da descentralização política e administrativa nas competências dentro de um Estado, o foco, neste caso concreto, é a esfera pública municipal, outrora denominada esfera *distrital* que foi empregada na gestão pública, ou em comunitários estruturados dentro da coletividade social. A gestão destes espaços de competência era comumente apreciada por *conselhos administrativos* de grande relevância histórica. Em Portugal, por exemplo, entre os séculos XII e XV, apareceram *concelhos* municipais, como forma do regime democrático de Portugal, em ligação à sua possessão. Os *Conselhos* que se transformaram conhecidos na história foram estes: A Comuna de Paris; Os Conselhos dos soviets russos; os Conselhos Operários de Turim (ensaiado por Gramsci); Alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século; Conselho na antiga Iugoslávia – nos anos 50; Conselhos atuais no governo popular americano, etc. (GOHN 2006, p.12).

Discute-se a respeito das competências dos conselhos, sendo atualmente divididos pela doutrina em dois formatos principais: os Conselhos Consultivos e os Conselhos Deliberativos. Os Conselhos Consultivos só seguem as diretrizes dos políticos, pois não tem poder de confrontá-los. Para que consigamos equacionar esta conta, os Conselhos tem que ter gestão, ou seja, serem deliberativos (SOTÉRO 2000, p.10).

Assim, é possível definir um Conselho a partir das suas atribuições, ou seja, o que define um *Conselho Consultivo*, como o nome já diz é seu caráter de ser consultado sobre os diversos assuntos pertinentes a administração de um órgão ao qual ele esta ligado. Ele exerce um controle social e dá suporte a diretoria e aos outros conselhos.

Já o *Conselho Deliberativo* tem como definição ser o colegiado que fiscaliza as decisões administrativas, orçamentárias, aprova ou não balancetes anuais e seus respectivos prestações de contas e faz cumprir o que reza no estatuto de qualquer órgão ao qual esteja ligado. Juridicamente o caráter Deliberativo significa espaços

efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública. Esta capacidade traduz a partilha do poder entre o Estado e a Sociedade Civil na gestão da política pública e aquela que apresenta maior potencial de democratização do Estado (SOTÉRO 2000, p.10).

É possível nominar o Conselho Deliberativo do INSPER, como exemplo, este é a máxima força da administração, sendo de sua incumbência a escolha do presidente da instituição bem como controlar a administração, autenticar o orçamento, observar sua aplicação e instruir o regime econômico-financeiro com olhos a arrecadação de numerário preciso ao gerenciamento e o aumento de suas ações (INSPER, 2017).

Também como exemplo, o Conselho Deliberativo da Associação Comercial do Paraná que traz como competências: orientar para uma boa administração, criar normas para que o estatuto seja cumprido, criar normas para um melhor uso do estatuto, colocar a disposição toda a estrutura, atribuição das diversas seções da Associação, endossar ações da diretoria, diante do qual nota-se uma preocupação com a fiscalização dos atos da diretoria, não deixando a mesma em situação de abandono, para que possa cometer exageros sentindo livre (ACPR 2017).

Portanto, os Conselhos cumprem um importante papel nos espaços de decisão da Administração Pública, bem como no âmbito das decisões políticas no sentido de prestar orientações, fiscalizações e demais atividades que visem a democratização e a transparência do processo da gestão da coisa pública.

A seguir, no âmbito de decisões públicas, faz-se importante o estudo das orientações normativas que se apresentam na forma de princípios da Administração Pública, em especial àqueles que apresentam maior contato com este objeto de estudo.

### **1.3. Princípios Administrativos que regem as Autarquias**

Os Princípios Administrativos são fundamentais para a Administração Pública, pois são um conjunto normativo que devem influenciar tanto a produção dos regulamentos e demais normas a que a Administração deve obediência, como influenciar a forma como se faz a gestão do patrimônio público, sobretudo, nas decisões políticas e administrativas.

O primeiro princípio que se ressalta é o da legalidade surgiu primeiramente em 1215 na *Magna Charta Libertatum*, em seu art. 39. Neste estava escrito que os homens livres não temeriam serem penalizados sem que isto constasse na lei local. Foi presença também na Constituição da Carolina germânica de 1532 e, no fim do século XVIII, com o Iluminismo muito latente, o princípio adquiriu competência, sendo usado com propósito de avalizar certeza jurídica e cercar o arbítrio no advento da Revolução Francesa, sancionado na Declaração de Direitos do Homem. No Brasil, o princípio constou em todas as Cartas Constitucionais desde a Constituição Imperial de 1824, art.179 §11; 1891, art.72 §15; 1934, art.113 §26; 1937, art.122; 1946, art.141 §27; 1967, art. 153 §16; 1988, art. 5º XXXIX. (CUNHA 2012, p.2).

O mesmo autor, ensina o princípio da legalidade explanando que no Direito Público só se age conforme a lei preconiza, já no Direito Privado tudo é permitido até que alguma lei proíba. Já MELLO (2013) comenta que este é o princípio para se agir no governo de modo lícito. O princípio da Legalidade é a total obediência da organização às regras estabelecidas. No mesmo sentido, MAZZA (2012) define este princípio como a dependência da Administração Pública ao desejo popular. O ato de realizar algo que lhe é de direito na função administrativa, esta forçadamente deve ter apreço pela lei.

Para Di PIETRO (2013) o Princípio de Legalidade constitui uma das primordiais aprovações em consideração aos direitos individuais. Isto, conforme a norma, na mesma oportunidade em que os esclarece, assinala também a fronteira do desempenho da administração que tenha por matéria a limitação ao uso de tais direitos em amparo da comunidade.

O segundo princípio regente é o da Moralidade Administrativa. Esta ideia de moralidade é diferente da moral comum do ser humano. O princípio jurídico não obriga fazer consulta à moral comum que está em vigor na comunidade, mas obriga atendimento à regras éticas, boa-fé, decência, ser verdadeiro, ter lealdade, ter integridade de caráter, infiltrados pelas experiências do dia a dia, enfim, a ideia de boa administração (MAZZA 2012, p. 95-96).

No mesmo sentido, ALEXANDRINO E PAULO (2010) salientam que é diferente da moral comum a Moral Administrativa, sendo esta jurídica, e pode sofrer invalidação as ações administrativas que sejam realizadas de forma infiel a este princípio. Acrescenta DOS SANTOS (2014, pg:2) que o Princípio de Moralidade com relação ao princípio de boa-fé contém uma aura de igualdade, eles são ligados à ação do Administrador, ou seja, estará ligado a moral do administrador com os quais executarão as atividades tendo estes princípios presentes.

A Administração e seus atores devem agir de acordo com normas éticas, transgredi-las trará como consequência a transgressão ao próprio Direito, além do que, estando em nossa Constituição, o Princípio da Moralidade Administrativa, não necessita de lei específica, pois é um princípio que especifica a natureza da ação lícita, diferente do Princípio da Legalidade que necessita o não uso de uma norma pré-estabelecida (ANTONIO 2006, p.2).

Outro princípio fundamental é o da Publicidade, detalhada na Lei nº 9.784/99 em seu art.2º, parágrafo único, orientando que todo administrador público deve divulgar os atos administrativos, sendo esta a definição mais clara. Numa relação mais simples é o livre acesso dos indivíduos à informação que deseje e de clareza na ação administrativa. É o que se conclui do texto de várias regras constitucionais. (MAZZA, 2012, p. 101).

O Princípio da Publicidade, que esta incluso no Art. 37 da Carta Magna, invoca a grande disseminação das ações exercitadas pela Administração Pública, resguardadas as hipóteses de segredo, profetizado pela norma.

Agora, trata-se do princípio da impessoalidade que determina que é obrigação a imparcialidade na proteção da coisa pública, interrompendo distinções e favores inadequadamente concedidos a exclusivos na ação do ato administrativo (MAZZA, 2012, p. 90).

Diz a Lei do Processo Administrativo, referir-se a um inevitável foco na verificação da utilidade pública, proibindo o benefício próprio de agentes ou autoridades (art.2º, § Único, III da Lei nº 9.784/00).

CAMPOS (2012) explica o mandamento do princípio como *ato imparcial*, menos diferente, justo, de aspecto preponderante, podendo ser analisado sob dois aspectos: a) Finalidade – onde exige do agente público tenha em seu agir, ação executadas para um final legítimo; b) Vedação – onde esclarece que não pode o servidor público colher vantagens próprias por ação executada pela Administração Pública.

Deve-se cobrar Impessoalidade da Administração Pública e esta é uma condição que deve ser observada e seguida pelos gestores para com a própria administração. O princípio está pautado com o motivo público, que deve dirigir toda ação administrativa. E esta não pode agir com intenção de lesar ou amparar cidadãos marcados, uma vez que é constantemente a utilidade pública que tem que dirigir o seu procedimento (DI PIETRO, 2013, p.68).

Outro princípio fundamental é o da Finalidade que tem como atributos o acatamento de objetivos de utilidade da maioria, proibido o altruísmo no todo ou em partes de poderes ou conhecimento, a não ser que se tenha Lei que dite o contrário (MAZZA, 2012, p.110-111).

Segundo o mesmo autor, há duas maneiras de nos referirmos a este Princípio: a) *Finalidade Geral* – que impede a aplicação de vantagens gerenciais no resguardo da utilidade distante a incumbência apregoada e a b) *Finalidade Específica* – que priva a receita da ação gerencial em hipótese anormal daquela para a qual foi pressentido na norma, desamparando sua usualidade legítima. (MAZZA, 2012, p.110-111).

ARAGÃO (2013) complementa que este princípio, está muito envolvido com os princípios da Impessoalidade e da Moralidade Administrativa. A Administração deve somente procurar o cumprimento da utilidade pública, fundamentado no acatamento dos princípios elementares próprios, coletivos e redundantes, sem ambicionar ajudar ou lesar fisicamente a quem quer que seja.

Dando seguimento, outro princípio se faz fundamental: o Princípio da Especialidade, com precisão, cessando o que chamamos de *bis in idem*, porque estabelece que ocorrerá a hegemonia da regra única acima da global, estando correto que o paralelo entre as regras ficará definido *in abstracto*. Portanto, *especial* é a regra que detém o conjunto dos fundamentos globais, identificados caracterizantes, que carregam determinado detalhamento e uma maior rigidez (DA SILVA 2013, p. 4).

O Princípio da Especialidade indica que a regra exclusiva aparta a ocorrência da regra global. A regra se diz exclusiva no momento em que abranger os princípios da distinta (global) e incluir detalhes. Não há medidas ou premissas exclusivas ou globais, em condições plenas (DA SILVA, 2013, p. 4).

Segundo o preceito em tela, as Autarquias não conseguem alterar ou esquecer as metas que levaram a sua criação, necessitando as atividades estarem essencialmente relacionadas aos fins de sua fundação, firmadas nos seus atos constitutivos.

#### 1.4. A Caracterização do Desvio de Finalidade

Importante agora salientar o que se entende por desvio de finalidade na Administração Pública. O não atendimento a toda e qualquer das finalidades geral ou específicas do ato administrativo é considerado defeito sem conserto, com a designação imposta pela lei moral, torna nula toda ação.

Neste sentido, BATTOCHIO (2009) ensina que o administrador tem para si o poder e tal está suscetível a desvios. Por ser uma norma para todos, começa já com exageros do poder ou desvio de finalidade, fazendo distinção entre a vontade e chegar a termo, estando informado que todo desmando ou desvio cria uma ação nula em função das suas competências.

Segundo o mesmo autor, antigamente, o conjunto de leis só caracterizava o excesso de competência com a ação e hoje em dia, a falta de competência já é conceituada da mesma forma, ou seja, um mecanismo de excesso ou afastamento de competência. O excesso de competência é uma ação proibida. Ele acontece quando o encarregado era capacitado para desenvolver a ação, porém, extrapola as limitações de sua autorização ou as excede das aplicabilidades administrativas. (BATTOCHIO, 2009, p. 10).

Para o mesmo autor, há duas classificações de excessos de competência: O Abuso e Descaminho de Aplicabilidade. O Abuso acontece quando o encarregado extrapola de suas atribuições. Já o Descaminho de Aplicabilidade, por sua vez, acontece quando o encarregado realiza ação por pretexto ou aplicabilidade contrária da conveniência comunitária. A irregularidade da mesma forma se efetiva em um excesso de competência. É necessário entender o sentido de competência e usá-la segundo as leis, a regra da organização, a aplicabilidade da ação e as imposições da conveniência comunitária:

Exceder da competência é usá-la fora da norma, sem uso comunitário. Os distúrbios nas ações administrativas referentes ao agente, são capazes de serem fracionadas em duas partes: Os distúrbios referentes a imperícia e os distúrbios referentes a desqualificação. A capacidade vem permanentemente explícita na norma, o que estabelece prerrogativa para o regido, sendo vetado a ação realizada por quem não seja possuidor das delegações definidas na norma e da mesma forma quando o agente a desempenha abusando de suas capacidades (BATTOCHIO, 2009, p. 10).

Na ótica das normas, certamente o art.2º, e parágrafo único, letra E, da Lei nº4.717/65, legitima a atividade geral que demonstra que são inúteis as ações administrativas na ocorrência de descaminho de utilidade e o respectivo escrito regimental relacionado às resultantes informações. O descaminho de destinação acontece quando o encarregado realiza ação objetivando a desfecho diferente daquele profetizado, manifesta ou implicitamente na norma de capacidade (OHLWEILER, 2016, p.3).

Ainda sobre a prova do desvio de poder:

Esta deve consistir em algo palpável que se projete no mundo jurídico, criando a evidência e fornecendo base para o julgador formar convicção sobre a patologia do ato e proferir a sentença, verberando o vício de vontade do administrador (MAFRA, 2005 p.1).



O Desvio de Finalidade é uma imperfeição que transforma em insignificante a ação gerencial quando realizado, tendo em vista finalidade avessa a qual se queria alcançar, esclarece ou secretamente, na norma jurisdicional. (Art. 2º, parágrafo Único, da Lei nº 4.717/65. Assim, a finalidade é um elemento sempre vinculado. Nunca é o agente público quem determina a finalidade ser perseguida em sua atuação, mas sim a lei (ALEXANDRINO E PAULO, 2010, p. 460).

Portanto, todo administrador que pratica ação procurando resultado diferente do que se encontra na lei, é chamado de *desvio de poder* ou *desvio de finalidade*. Assim, um agente público que faz uma ação com objetivo divergente está realizando uma ação de corrupção administrativa. (DI PIETRO, 2016, p.1).

A ação de prerrogativas administrativas que enfatizam realizar a vontade pessoal ou de intercessor, e não a vontade do conjunto, bem como os que servem a fins públicos diferentes do que é acertado pela norma, identificará Desvio de Finalidade. Tais contextos obrigarão à serem entregues a avaliação da própria administração ou do comando judiciário (MACEDO, 2012, p.7).

Por conseguinte, não há ação administrativa sem fim. A determinação é o acabamento ou poder jurídico a ser alcançado com a verificação de mera ação. Portanto, ainda que o representante público atue indiscriminadamente nunca poderá alcançar autonomia de alternância como ao fim conquistado. Autoritários são a conveniência, momento e assunto das ações e jamais os fins a alcançarmos.

CHAVES (2009), fala que o instituto deve ser interpretado pelas três esferas de poder, na proporção do que define a Carta Magna. Trata-se do expediente que viabiliza demarcação de utilização e gozo de recursos, exercícios e benefícios específicos, em atribuição do convenientemente superior da organização. Tem o sentido de controlar atividade contraproducente e desrespeitosa de algumas pessoas, de maneira a conservar o direito de existir sociável. Nesse contexto, emprega-se para aconselhar que a ação administrativa – seja incorporada, seja facultativa – deve a toda a hora prevalecer pela observância de que está organizada institucional e doutrinariamente em norma.

Após firmar o marco referencial dos princípios fundamentais na Administração Pública, segue-se a pesquisa a partir do exame do caso concreto, a Autarquia Municipal de Santana do Livramento - DAE

### **1.5. O DAE – Departamento de Águas e Esgotos do Município de Santana do Livramento e as Mudanças Legislativas na sua Constituição**

A criação do DAE - Departamento de Água e Esgotos do Município de Santana do Livramento aconteceu pelo Decreto-Lei 23, em setembro de 1969. Em 31 de dezembro do mesmo ano foi aprovado seu regulamento onde estão contidas todas as atividades de competência da Instituição, tratando-se de uma entidade autárquica, com autonomia administrativa e financeira.

Ocorre que em 10 de junho de 1986, pela Lei nº 2.038, a Câmara Municipal de Vereadores aprova a revogação de vários dispositivos do Decreto-Lei nº23, retirando do DAE o seu Conselho Deliberativo, órgão que tinha o dever de fiscalizar a Administração e os recursos da Autarquia. No art. 2º desta mudança legislativa,

também ficou expresso que o DAE terá que submeter ao prefeito, anualmente, relatório de atividades com a prestação de contas do exercício anterior.

A retirada do Conselho por medida legislativa teve como base a Lei nº 2.038, de 10 de Junho de 1986 que revogou os seguintes artigos: 4º, 5º, Letras B, C, H, I e parágrafo Único do Art.6º, 10º e 22º, onde tinha contemplado as atividades do Conselho. Salienta-se que tratava-se de um *Conselho Deliberativo*.

Por ocasião do mesmo instrumento, alterou a redação do art.21 e no art.4º onde diz que o Conselho Deliberativo é formado pelo Diretor Presidente da Autarquia (sendo seu presidente nato) e por representantes das *forças vivas do município*, assim nominadas: Associação Comercial e Industrial do Município, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, Associação Santanense de Ensino Superior, Associação Santanense de Engenharia e Arquitetura, Sindicato dos Empregados no Comercio Varejista, Sindicato dos Empregados no Comercio Varejista de Livramento, Associação Rural, Associação Rural de Livramento, Secretária de Estado dos Negócios de Saúde, Secretária de Estado dos Negócios de Saúde e subsecção da Ordem dos Advogados do Brasil.

O parágrafo primeiro (do artigo 4º do Decreto-Lei nº23 de 23/09/1969), o qual é um dos que foram extintos, versa que ao Prefeito Municipal, com a lista tríplice entregue pelas entidades, tem a prerrogativa da escolha dos integrantes do Conselho Deliberativo e seus suplentes, para um mandato de 2 anos. O parágrafo segundo estabelecia que, anualmente, metade do Conselho Deliberativo tem de ser renovado. No parágrafo terceiro esclarecia que, para as trocas ocorrerem, os três primeiros membros nominados terão mandato de apenas 1 ano. O parágrafo quarto trazia obrigatoriedade das reuniões que deveriam ocorrer sempre que possível, mas no mínimo uma vez a cada trimestre com pelo menos três membros, e suas decisões seriam por maioria simples.

O art. 5º trazia as funções do Conselho Deliberativo que eram: a) Dar opinião sobre: as atividades gerais e trabalho para todo ano, orçamento com suas peculiaridades, valor das tarifas dos serviços; b) Decidir sobre: as transações monetárias para que a efetivação das ações pretendidas, redação de convênio, trato, deixando de fora os relacionados com pessoal. Averiguar os balancetes trimestrais da administração e todos os outros atos que lhe são definidos no regulamento.

No art. 6º dizia que a Diretoria, na pessoa de seu diretor, tem por competência a elaboração e submissão ao Conselho Deliberativo as ações propostas de trabalho para o ano, o orçamento anual, balancetes, prestações de contas e a tabela de tarifas, expor ao Conselho Deliberativo a cada três meses o balancete e anualmente sua prestação de contas até 28 de fevereiro de cada ano.

Importante salientar que em 12 de Abril de 2013, foi promulgada a Lei nº:6.405, que autoriza o DAE a formar parceria com o Executivo Municipal, com o fim específico de participação em eventos alusivos à datas comemorativas no município. Inclusive trazendo em seu art.2º que as despesas decorrentes desta parceria correrão por conta de dotação orçamentária próprias do DAE.

## 2. MÉTODO

A Pesquisa Bibliográfica é o início da montagem de um ritual de apuração, isto é, logo depois a seleção do tema é preciso realizar uma vistoria bibliográfica no assunto escolhido. Esta pesquisa tem a característica do levantamento bibliográfico com fontes primárias, entrevistas não formais e fontes secundárias como livros, artigos, sites, entre outros.

Após a leitura de vários artigos e alguns livros tem-se o entendimento sobre AUTARQUIAS e seu funcionamento. No tocante à Instituição, objeto deste estudo, foram lidas suas leis de criação e alterações legislativas que foram danosas para a autarquia. Para tanto, o método utilizado foi o bibliográfico, pois se ocupa de todo material já publicado sobre o tema assunto:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo (GIL, 2012, p.50).

O tipo de pesquisa, quanto a forma de abordagem, foi qualitativa, pois a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo. Já quanto aos objetivos será uma pesquisa exploratória pois vai proporcionar um maior conhecimento do problema através de bibliografias.

## 3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A organização das autarquias é delineada através de ato administrativo, normalmente decreto do chefe do executivo, como ocorreu neste caso. No ato de organização são fixadas as regras atinentes ao funcionamento das autarquias aos órgãos componentes e a sua competência administrativa (STAFORD, OLIVEIRA, MOURA, PEREIRA, MISSIUNAS, 2008, p.3).

Entretanto, após as mudanças legislativas o DAE foi autorizado a participar de parcerias com o Executivo municipal para a participação nos eventos comemorativos do município. Em específico se trata desta Lei nº 6.405, de 12 de abril de 2013, utilizando-se do que está disposto no seu artigo segundo a seguir:

**ART.2º-** As despesas decorrentes da parceria firmada, objeto desta lei, correrão por conta de dotação orçamentárias próprias do Departamento de Água e Esgotos – DAE, podendo ser suplementadas ou reduzidas conforme sua utilização e necessidade contábil.

Importante salientar que esta parceria em eventos comemorativos foge das finalidades para a qual o DAE foi criado, caracterizando flagrante desvio de finalidade, que por si já produziu prova, pois foi votada em plenário, com vistas a exigir fundos para pagamento somente às custas da Autarquia.

Outra decisão de caráter peculiar ocorreu ainda no ano de 2013. O executivo municipal entendeu que deveria ser construída uma sede para que o prefeito possa dar expediente na Chácara da Prefeitura, durante a Festa Municipal “Campeirada”. Para tanto, foi determinado que o DAE efetuasse a obra com recursos próprios, a qual foi efetuada e que nos anos seguintes ainda ficou comprometida em continuar dando manutenção, sem que haja uma utilização mais produtiva para a sociedade santanense, pois no restante do ano lá nada é feito e a mesma fica sujeito à vandalismos diante do abandono.

Em 2014, novamente o DAE recebe nova ordem do Executivo Municipal para transformar o estacionamento do antigo cinema Internacional em um Centro Internacional de Compras Popular – o Largo dos Camelôs - com uma despesa que não deveria constar nas obrigações do orçamento da autarquia, cuja atividade nem faz parte de suas atribuições. Esta decisão foi pautada na Lei nº 6.810, de 17/12/2014, em seu art. 1º, onde expressa que o município fica autorizado a firmar termo de Permissão de Uso para a Associação Santanense dos Camelôs, uso permitido sem ônus, por 10 anos, prorrogáveis por igual período.

Estudando os princípios constitucionais, no que tange às atividades mencionadas é possível afirmar, portanto, que ela fere os princípios que constam neste estudo, em especial quando caracterizamos o Desvio de Finalidade. Estes desvios foram ocorrendo já a partir das medidas legislativas a partir do ano de 1985, quando terminou a ditadura militar, visto que, até então, o Conselho Deliberativo do DAE se encontrava ativo, exercendo suas atividades de fiscalização.

O Executivo Municipal, diante da ausência do Conselho Deliberativo, conferiu ao Prefeito o poder de controle sobre a Autarquia. Com esta situação foram criados cargos comissionados para a direção do DAE, lembrando que esta Autarquia municipal, não foi ainda separada definitivamente do Executivo Municipal. Esta separação implicaria na recondução do Conselho Deliberativo para a fiscalização da Gestão do Diretor-Geral, cargo nomeado pelo Chefe do Executivo.

Como o prefeito, sabendo que Autarquia tem sua finalidade específica determinada na sua Lei de criação, no caso do DAE o Decreto-Lei nº23, mobiliza o executivo e o legislativo para a aprovação destas leis que apresentam características de desvio de finalidade; flagrante imoralidade pela restrição da fiscalização e pela natureza do conteúdo das leis que utilizam recursos para fins diversos aos de competência da Instituição; e ofensa ao princípio da legalidade considerando a constitucionalização dos princípios administrativos quando, por legislação posterior, fere seus atos originalmente constitutivos no Decreto-Lei de criação.

Com a aprovação destas Leis, a Administração prova que está utilizando recursos do DAE, Departamento de Água e Esgoto, para atividades que fogem a sua delegação específica. Ora, segundo (MAFRA, 2005), a prova do Desvio de finalidade (poder) deve consistir em algo palpável que se projete no mundo jurídico, criando a evidência e fornecendo base para o julgador formar convicção sobre a patologia do ato e proferir a sentença, verberando o vício de vontade do administrador. Situação aqui inclusive formalizada em lei de caráter ilegal.

MAFRA (2005) logo acima explicou como o *desvio de poder* ou *desvio de finalidade* é reconhecido e, no caso destas leis, é possível afirmar que se existisse um CONSELHO DELIBERATIVO, órgão colegiado, que traz a sociedade civil para

dentro da Administração Pública, os controles seriam maiores e os abusos não teriam encontrado tanto ambiente para acontecer.

Importante salientar que o âmbito da Administração Pública, as balizas normativas fundamentais das Autarquias estão nos princípios constitucionais mencionados e seus demais regramentos contemplados, em especial, no Decreto-Lei nº200, de 25/02/1967, que versa sobre sua criação e finalidade específica. Estas leis municipais não podem ser editadas sem a observância dos princípios. A atuação legislativa do município não podem dar margem à criação de “LEIS” que autorizem parcerias desta natureza.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho envolveu uma breve pesquisa sobre os fundamentos conceituais a partir de vários autores administrativistas primeiramente sobre as Instituições Autárquicas, os Conselhos Administrativos e após, um entendimento sobre os princípios administrativos brasileiros, em especial para aqueles que melhor se aproximaram do objeto deste artigo.

Com este referencial teórico inicial foi possível fazer um foco na gestão político-administrativa do DAE considerando algumas decisões tomadas pela Administração da Instituição, junto com o poder executivo municipal e legislativo. Decisões estas que podem embasar o entendimento da aplicação dos princípios administrativos, assim, avaliar se houve ou não falhas na administração da autarquia.

Dando maior atenção ao princípio da finalidade foram relatadas algumas decisões peculiares da gestão da autarquia que envolveu o executivo, o legislativo e a própria direção do DAE, a seguir relacionadas.

No ano de 2013, o Prefeito Municipal, necessitando de uma sede para que possa dar expediente na Festa Campeirada Municipal, determina que o DAE, Departamento de Água e Esgotos, construa a mesma com recursos próprios, fugindo assim de sua finalidade específica que é SANEAMENTO BÁSICO.

No mesmo ano, a Câmara Municipal de Vereadores promulga a Lei Nº 6.405, que autoriza o Executivo Municipal a formar parceria com o DAE com o fim específico de participação em eventos alusivos as datas comemorativas, sendo que toda despesa corre pela dotação orçamentária da Autarquia.

Em 2014, a Autarquia, novamente fugindo de suas competências, recebe a ordem de transformar o estacionamento do antigo cinema internacional em um Centro Popular de Compras, Largo dos Camelos, despesa esta que não faz parte das atribuições da Autarquia, pois quem tem o dever de dar condições para a população trabalhar é o senhor prefeito e a prefeitura, e não a Autarquia que só tem que servir a população de saneamento básico.

Estas decisões caracterizam o desvio de finalidade, por não atentar para as competências originais da criação da Autarquia. Desta forma, não atendendo as finalidades gerais e específicas de saneamento básico, configurando defeito sem conserto para os atos administrativos e legislativos apontados, que afrontam inclusive o senso moral, devendo se tornar nula toda ação neste sentido desvirtuado (BATTOCHIO, 2009).

Importante também salientar que estes fatos transgrediram o princípio da legalidade, pois tais leis municipais não tinham a capacidade de desvirtuar as finalidades da Instituição. Descumpriram o estatuto criador da Autarquia, reorientando os recursos da instituição para outros fins de natureza ética duvidosa, em desconformidade com as boas práticas de gestão, afrontando a Moralidade Administrativa e, como bem apontado por ALEXANDRINO E PAULO (2010), tais atos são diferentes da moral comum. A moral administrativa, sendo esta jurídica, pode sofrer invalidação, ou seja as ações administrativas que sejam realizadas de forma infiel a este princípio podem ser invalidadas.

Nesta esteira, MAZZA (2012) ressalta que o Princípio da Impessoalidade determina que a imparcialidade é uma obrigação na proteção da coisa pública, interrompendo distinções e favores inadequadamente concedidos a exclusivos na ação do ato administrativo. No mesmo sentido, ARAGÃO (2013) sustenta que a Administração deve somente procurar o cumprimento da utilidade pública, fundamentado no acatamento dos princípios elementares próprios, aqui entendidos como a bem da própria Instituição no cumprimento de suas atividades fundamentais e os objetivos coletivos que envolvem o saneamento básico.

O princípio da especialidade ressalta que as autarquias não conseguem alterar ou esquecer as metas que levaram a sua criação, necessitando estarem relacionadas com os fins de sua fundação. Se a lei altera suas competências para longe dos seus fins está ferindo mandamento constitucional a qual deve subordinação por ser norma hierarquicamente inferior.

Com esta breve exposição é possível concluir que a retirada do Conselho Administrativo que tinha caráter deliberativo teve por fundamento prático facilitar a utilização da gestão da Autarquia para os fins almejados pelo Executivo, ou seja, provavelmente a fiscalização maior e composição democrática do Conselho iria coibir as práticas relatadas que tiveram envolvimento do gestor empossado pelo Prefeito. Com ações de gestão mais eficientes é possível conferir à Autarquia uma melhor administração de seus recursos humanos e financeiros colocando funcionários qualificados nos cargos de diretoria onde se espera que os mesmos tenham um melhor cuidado deste espaço pois como funcionários de carreira provavelmente manifestarão maior zelo nas suas atividades institucionais.

A partir da do estudo do caso, é possível sugerir que se realize uma profunda auditoria na autarquia DAE, realizando também uma separação definitiva entre DAE e Prefeitura e restabelecendo novamente um Conselho Deliberativo com a participação da sociedade civil, objetivando dar mais transparência e eficiência às ações dos gestores públicos.

Para finalizar tem-se que relatar as dificuldades com as quais depara-se todo investigador que procure uma melhor compreensão dos erros que muitas Administrações cometem, pois as mesmas tendem a mascarar suas ações em atos de legitimidade, os processos tornam-se mais difíceis de serem comprovados, ficando o investigador com a informação informal, da conversa coloquial do servidor que em muitos casos executou a tarefa. Entretanto, mesmo diante de toda a aura de legalidade, a busca pelo conhecimento e sua aplicação deste em nossas vidas profissionais em algum momento desvela as reais facetas dos atos na Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO** 18ªed. Rio de Janeiro; Forense, São Paulo, Método, Fev./Mai. 2010.

ANTONIO, Cynthia Guimarães; [www.viajus.com.br](http://www.viajus.com.br); **Princípio da Moralidade Administrativa**; 15/11/2006; acessado em 04/05/2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, 2013, 2ª Edição, Editora Forense, Pg. 81.

**Associação Esportiva São José- SP; Conselho Deliberativo**; Disponível em: <http://www.aesj.com.br/conselho> Acessado em 11/05/2017.

Associação Comercial do Paraná; **Conselho Deliberativo**; Disponível em: <<http://www.acpr.com.br>>; Acesso em 28/04/2017.

Bandeira de Mello, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**, 30ª Edição, Editora Malheiros;2013, pgs:102,109,117,122.

BATTOCHIO, Mariana, Artigo: **A relação entre poder discricionário e o desvio de finalidade**; Pub.-03/09/2009; Disponível em: <<http://www.ultimainstancia.uol.com.br>> Acesso em 02/06/2017.

BRASIL, **Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.**

**Decreto-Lei Municipal nº 23; 23/09/1969; Lei de criação da Autarquia Municipal DAE, Departamento de Água e Esgoto**

BRASIL: **Lei Federal Nº 9.649 de 27 de maio de 1998.**

**Lei Municipal nº 2.038; 10/06/1986; Lei que revoga vários dispositivos do DECRETO-LEI nº23.**

**Lei Municipal nº6.405; 12/04/2013; Lei que autoriza o Executivo Municipal a firmar parceria com o DAE, Departamento de Água e Esgoto para as festas comemorativas do município.**

CAMPOS, Danielle Maciel; [www.conteudojuridico.com.br/artigo.do-principio-da-impessoalidade-conceituacoes-doutrinarias-e-a-importancia-de-seu-aplicabilidade,39703.html](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.do-principio-da-impessoalidade-conceituacoes-doutrinarias-e-a-importancia-de-seu-aplicabilidade,39703.html);2012; 15/10/2016.

CHAVES, Stefânia Oliveira; **Abuso de Autoridade e Desvio de Finalidade**; [www.viajus.com.br](http://www.viajus.com.br); 12/09/2009; acessado em 31/10/2016.

MAFRA, Francisco, Desvio de Poder; in: Âmbito Jurídico, Rio Grande, VIII, 20/02/2005; <http://www.ambito-juridico.com.br>; Acessado em 04/05/2017.

DA COSTA, Dayane Jesus; Artigo **A Autarquia na Administração Pública Indireta**, 01/11/2012 Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40255&seo=1.Acesso>> Acesso em 03/10/2016.

DA CUNHA, Jose Carlos; **Princípio da Legalidade**; 15/10/2012; Disponível em: <[www.http://pt.shvoong.com/law-and-politics/1787364-princ%C3%ADpio-da-legalidade/#ixzz29MadNt7n](http://pt.shvoong.com/law-and-politics/1787364-princ%C3%ADpio-da-legalidade/#ixzz29MadNt7n)> Acesso em 24/10/2016.

DA SILVA, Marcela Priscila; **O Princípio da Especialidade como Limitador da Atuação de Agências Reguladoras**; 2013. Disponível em <<https://www.jurisway.org.br>> Acesso em 11/04/2017.

DE MACEDO, Gerluce Maria Santos; **O Alcance da Finalidade na Prática dos Atos Administrativos**; <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.39685&seo=1>; acesso em 24/10/2016.

DE OLIVEIRA, Lilian Maria Gomes; (<HTTPS://JUS.COM.BR/ARTIGOS>); **O Princípio da Especialidade Subjetiva e os Regimes de Bens no Cartório de Registro de Imóveis**; 2014; acessado em 11/04/2017.

Dicionário Jurídico; Direitonet; 09/04/2015; **Princípio da especialidade**; acessado em 09/05/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 26ª Edição, Editora Atlas, 2013, Pg. 64,68,72.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Tribunal de Contas do Município de São Paulo; [www.tcm.sp.gov.br](http://www.tcm.sp.gov.br); Acessado em 28/04/2017.

GIL, Antônio Carlos; **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**; 2012; 6ª Edição; Editora Atlas S/A; pg.: 50.

GOHN, Maria da Gloria; **Conselhos Gestores e Gestão Pública**; <https://revista.unisinos.br>; Acessado em 12/04/2017.

<https://www.insper.edu.br/Institucional/governanca/conselho-deliberativo/>; Acessado em 12/04/2017

SOTERO, Frederico; 01/03/2000; Labs.icb.ufmg.br/ipf/**conselhos-consultivos-ou-deliberativos**.html, Acesso em 03/10/2016

Lei nº 8.112; CF, (artigo,37); Publ.28/04/2012; **Administração Pública Indireta** (<https://renatavalera.wordpress.com/2015/07/20/administração-Pública-Indireta>); acessado em 12/10/2017



MAZZA Alexandre, **Manual de Direito administrativo**; 2º edição; Ed Saraiva,2012; pgs:84,95,96,101, 110, 111,137,138,139,190.

MACHADO, Jaime Eduardo; **Desvio de Finalidade**; [www.puggina.org](http://www.puggina.org); Acesso em 31/10/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, Jose Emanuel. **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO** 38ªed. Malheiros Editores Ltda. – 2012

Ministério da Educação, Hospital Universitário; **Conselho Consultivo**; Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br>> Acessado em 10/05/2017

NADAL Fabio; SANTOS Valedir Ribeiro. **Como se preparar para o exame de ordem**. 1ª fase administrativo.7ª edição. Ed. Método, São Paulo:2010, p:84.

OHLWEILER, Leonel Pires; **O Peixe Caiu Na Rede: (ou) É Defeso O Desvio De Finalidade Na Administração Pública**; (<https://twitter.com/emporiododireito.com.br>), acesso em 13/10/2016.

SANTOS, Josimar Wellington; **Princípio da Moralidade e os Atos Administrativos**; 2014; Disponível em: <<http://navalmg.jusbrasil.com.br/artigos/111673361/princípio-da-moralidade-e-os-atos-administrativos>> Acesso em 27/04/2017.

STAFORD, Aline André; OLIVEIRA, Halber de Lacerda; MOURA, Edson Mazini; PEREIRA, Luciana Francisco; MISSIUNAS, Rafael de Carvalho; **Autarquias e demais entidades da administração indireta**; [www.ambito-jurídico.com.br](http://www.ambito-jurídico.com.br); Nov./2008; acessado em Jun./2017.

**Pesquisa Bibliográfica**; [www.tecmonografiaseartigos.com.br/pesquisa-bibliografica-metodologia](http://www.tecmonografiaseartigos.com.br/pesquisa-bibliografica-metodologia); Acessado em 12/04/2017.

[www.jusbrasil.com.br/topicos/297796/principios](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/297796/principios); **Princípio da especialidade**; acesso em 09/05/2017.