

# ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E O PRINCÍPIO DA ACESSIBILIDADE AOS CARGOS PÚBLICOS.

PENITA MARIA HÜLLEN  
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul

Estamos nos aproximando da inauguração de novas bases constitucionais.

A fim de que as instituições sejam aperfeiçoadas, é importante uma apreciação crítica do sistema vigente, nesta hora, tendo em mira possíveis reformulações ou inovações, a serem sufragadas pela Assembléia Nacional Constituinte. Além disso, não podemos esquecer que ainda conviveremos algum tempo com o sistema constitucional atualmente em vigor.

As alterações sócio-econômicas e concomitante progresso da ciência dilataram enormemente a ação do poder público.

Mais relevante é que a própria natureza da atividade da Administração Pública se modifica. Não se atém a gerir o presente: tem a missão de preparar o futuro.

Esta postura prospectiva demanda instrumentos novos, tais como planos de desenvolvimento, de urbanismo, diretivas etc., e enseja o questionamento de muitas das soluções hoje postas em prática e que, em breve, talvez já não sejam aptas à realização dos fins públicos.

Estão sendo procurados novos métodos, inclusive na organização estrutural administrativa.

Por outro lado, as técnicas científicas de informação e de gestão e, principalmente, o desenvolvimento dos computadores instalam problemas, de que não é possível prever todas as implicações.

Segundo Jean Rivero, especialista francês na matéria, que faz tais ponderações, pode-se prever profundas transformações no direito administrativo daqui para frente, exigidas por um mundo renovado.

2. O Direito Administrativo desenvolveu-se após o surgimento do Estado de Direito ou Estado Constitucional Moderno, que é fundamentado na idéia de *"um governo de leis e não de homens"*, considerando a necessidade de imposição de limitações ao poder dos governantes, para a proteção dos valores fundamentais de convivência social.

---

Texto revisto e ampliado de palestra proferida na reunião ordinária do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, em 18 de junho de 1986, adaptado para a exposição feita, em data de 28 de novembro de 1986, no Curso de Direito Municipal, promovido pela Escola Superior de Advocacia, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio Grande do Sul, nos dias 27 e 28 de novembro de 1986, em Porto Alegre.

"Pode-se definir os cargos com as mais simples e indivisíveis unidades abstratas criadas por lei, com denominação própria e número certo, que sintetizam um centro de competências públicas, da alçada da organização central, a serem exercidas por um agente." (Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos, Ed. Revista dos Tribunais, 1972, p. 17).

Está é uma definição técnica, do ponto de vista do direito administrativo.

Os especialistas desse ramo do direito consideram as definições legais de cargo público existentes como meras descrições, que mais valem para objetivos práticos, do que como definições propriamente ditas.

7. O status de funcionário público é adquirido mediante a investidura em cargo público. A investidura cria a relação jurídica de funcionário público, que é uma relação de caráter institucional, de direito público.

Mostra Pontes de Miranda que o Estado (país) é um sistema de instituições de direito público, subordinadas a uma instituição fundamental que é o próprio Estado como finalidade. Entre essas instituições está o binômio cargo e funcionário público.

Comenta o eminente jurista que ao contrário do que acontece nos contratos (onde predomina a vontade dos sujeitos que formam a respectiva relação jurídica), na relação de funcionário público, a vontade de seus figurantes (Estado e funcionário) como que desaparece. O elemento predominante, quase exclusivo, é o institucional. Esse elemento afasta, por impossibilidade de definição (na expressão de Pontes de Miranda), qualquer assimilação da relação de funcionário público com categorias ou figuras do direito privado, como o mandato, a locação de serviços, ou qualquer correspondência com o que se chama, em sentido estrito, contrato.

A relação jurídica institucional repele a noção de pura contratualidade (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, Tomo III, página 429 e seguintes).

O binômio cargo público-funcionário público é essencial ao princípio da acessibilidade, na sua forma hoje vigente.

8. Consoante o sistema da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, todas as relações de trabalho com vínculo à administração centralizada, isto é, a executada diretamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios, devem ser criadas, em princípio, sob o regime institucional (estatutário).

Ficaram excepcionadas, exclusivamente, as hipóteses previstas no artigo 106 da Emenda n.º 1/69.

É facultado, por esse artigo 106, à União Federal, aos Estados e aos Municípios, cada qual em sua esfera de competência (que caracteriza sua autonomia), editar o regime especial previsto, para admissões para serviços de caráter temporário, ou contratações para funções de natureza técnica especializada.

Por outro lado, ao invés da criação de regime especial, é admitida a adoção do direito do trabalho, para os casos especificados no artigo 106, independentemente de lei local dispor a respeito.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, as quais são organizadas nos moldes do direito privado, devem aplicar ao seu pessoal o direito do trabalho, a teor do artigo 170, § 2.º, da Constituição Federal.

9. A aplicação do direito do trabalho no âmbito público, dentro do permissivo constitucional, comporta um certo temperamento. Deve sofrer a ne-

cessária adaptação ao conjunto de princípios e normas que condicionam e limitam a ação do poder público em geral.

Certas liberalidades, que o empregador privado poderia praticar, estão proibidas no âmbito público. Exemplo disso poderia ser a concessão de estabilidade em caráter especial. É de considerar-se também que o regime dos cargos de confiança da Consolidação das Leis do Trabalho é incompatível com o sistema público.

10. Do conjunto das normas da Constituição da República pode-se extrair a inferência de que o critério que obriga ou desobriga da aplicação do regime estatutário é o da forma da organização, para a prestação do serviço a cargo do Poder Executivo.

Certos serviços privativos do Estado (poder público) são indelegáveis e, em razão disso, devem ser desempenhados sob a forma de organização pública. Como decorrência, a relação de trabalho respectiva deve reger-se pelo regime público (institucional, também denominado estatutário).

São indelegáveis as atividades do Poder Legislativo e as do Poder Judiciário sendo que, em razão disso, consta, no artigo 108, § 2.º, da Constituição, que os órgãos respectivos somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes.

São igualmente indelegáveis determinados tipos de atividades a cargo do Poder Executivo, as quais não podem ser descentralizadas, portanto.

Em toda a organização sob a forma de pessoa jurídica de direito público, a atividade administrativa correspondente deve ser exercida por funcionários submetidos ao regime público (institucional, estatutário), ressalvados apenas e tão-somente os casos previstos no artigo 106 da Constituição Federal.

Quanto aos serviços ou atividades que sejam delegáveis, pode haver a organização descentralizada, sob o regime de direito privado, que corresponde às empresas públicas e às sociedades de economia mista. Tem-se então o regime da CLT, para reger as relações de trabalho dos respectivos empregados (Constituição, artigo 170, § 2.º).

11. As considerações até aqui tecidas têm em mira o exame da Lei federal n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974, e a demonstração de sua inconstitucionalidade.

Essa lei tem sido muito copiada nas denominadas "reformas administrativas" de Municípios.

A referida lei federal inaugurou total subversão dos sistema constitucional, por meio de artifício mais ou menos engenhoso, que a seguir será mostrado.

Consta na Lei n.º 6.185/74:

"Artigo 1.º. Os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica reger-se-ão por disposições estatutárias, ou pela legislação trabalhista em vigor."

No dispositivo transcrito, a referência à legislação trabalhista em vigor seria irrepreensível, se abrangesse apenas e tão-somente o permitido pelo artigo 106 da Constituição, o qual desobriga do regime institucional quanto aos casos que especifica (admissões para serviços de caráter temporário ou contratações para funções de natureza técnica especializada, cujo regime jurídico pode ser estabelecido em lei especial).

Porém não é disso que trata a lei, indo muito além.

Nos dois artigos seguintes, estabeleceu o referido diploma legal discriminação ilegítima, com base em critério não autorizado pela Constituição, posto no início do enunciado do seu artigo 2º, assim redigido:

**Artigo 2º Para as atividades inerentes ao Estado como poder público, sem correspondência no Setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público, só se nomearão servidores, cujos deveres, direitos e vantagens sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do artigo 109 da Constituição Federal.**"

O elenco de atividades desse dispositivo corresponde às que são indelegáveis, as quais, por essa razão, devem, necessariamente ser exercidas sob o regime público (estatutário), não podendo ser objeto de descentralização, sob qualquer modalidade de delegação.

Entretanto, usando o critério da indelegabilidade (traduzido como "as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado"), a Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974, criou uma discriminação ilegítima.

Tal discriminação, quanto ao tratamento jurídico dos servidores públicos, não encontra justificativa no sistema normativo constitucional. A distinção no tratamento jurídico só se justifica quando há organização nos moldes do direito privado, mediante a criação de empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Sem atender a esse requisito, a lei referida discrimina ilegitimamente, mediante um ardil, chocando-se contra o princípio da acessibilidade aos cargos públicos, quando assim dispõe:

**"Artigo 3º. Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e de sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço."**

A parte final do artigo 3º exclui, além do mais, até mesmo a possibilidade de o servidor vir a tornar-se estável nos termos da CLT. É excluído o direito de opção entre o regime do FGTS e o da estabilidade, alternativamente admitidos, consoante o artigo 165, inciso XIII, da Constituição Federal, e regulados pela legislação ordinária.

É inconstitucional a discriminação em causa, na medida em que, à revelia das normas constitucionais, restringe a criação de cargos públicos, ou os sonega, e, conseqüentemente, também restringe ou exclui a aplicação do regime institucional. Prejudica e frustra uma e outra das garantias instituídas em prol dos cidadãos e do serviço público.

12. Para o efeito de determinar qual deve ser o regime jurídico aplicável aos servidores na esfera da atuação do Poder Executivo, cabe perquirir se se trata de Administração centralizada ou descentralizada, ou ainda se o caso é ou não enquadrável no artigo 106 da Lei Maior.

A Constituição não autoriza nem permite, implícita ou explicitamente, que se distinga entre "atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado" e as demais atividades assumidas pelo Estado ou a ele inerentes, para o efeito de ser fixado o regime jurídico dos respectivos servi-

dores ou funcionários. (Entenda-se que "Estado", no caso, tem o significado de poder público em geral).

A clivagem operada através da Lei n.º 6.185/74, agride de forma oblíqua, disfarçada, o princípio da acessibilidade aos cargos públicos.

Sendo sonegados os cargos públicos ou restringida a sua criação, fica prejudicada a participação dos cidadãos na atividade administrativa. Ficando os cidadãos sujeitos ao regime contratual da legislação trabalhista, é arredado o regime constitucionalmente exigido, como regra geral, pelo qual deve haver submissão à lei (estatuto), que dita a vontade do poder público. Através de relações contratuais ilegítimas, tem-se estabelecido, à revelia da Constituição, a submissão dos servidores à vontade da autoridade pública que detém o poder. Isso pode prejudicar o interesse público e favorecer ilegitimamente certos interesses privados, além da lesão ao princípio da acessibilidade.

13. A inoperância do sistema instituído, para controle da constitucionalidade de leis e de atos do poder público, desestimula qualquer ação no sentido de impugnar produções legislativas do tipo criado pela Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974.

Surgem, em decorrência disso, todos os tipos de deturpações possíveis, sem que entrem em funcionamento os mecanismos jurídicos de controle existentes.

14. Corresponde, geralmente, aos serviços privativos do Estado, como poder público, a organização centralizada, isto é, os serviços são executados diretamente pelas entidades públicas (União, Estados e Municípios), ou pelas pessoas jurídicas administrativas criadas segundo o direito público (autarquias). Porém, há serviços privativos do Estado que podem ser delegados e, portanto, executados por pessoas jurídicas de direito privado (como de energia elétrica, comunicações, etc.).

Os serviços inerentes ao Estado, assim como os assumidos pelo Estado, que se pode dizer não privativos do Estado como poder público, devem ser executados de forma centralizada, ou de forma descentralizada. Isso depende da necessidade ou da conveniência administrativa, ou seja, da conveniência do interesse público, que se identifica com o interesse da coletividade.

Tratando-se de serviços centralizados, os servidores respectivos devem ser regidos pelo regime público — institucional, também dito estatutário. Ressalvados estão os casos do artigo 106 da Constituição, para os quais pode ser editado regime especial, ou adotado o da CLT. As relações de trabalho nas atividades dos órgãos da Administração Indireta (descentralizadas) regem-se pelo direito privado (CLT). As autarquias participam, a rigor, da Administração Direta, embora se costume classificá-las como Administração Indireta.

Os regimes jurídicos em causa são determinados pelas disposições constitucionais dos artigos 97 a 111 e do artigo 170, § 2º, como já foi dito.

O regime estatutário (compreendido no direito público) é também o regime aplicável aos servidores das autarquias. Estão excepcionadas apenas as dedicadas a certas atividades especiais, como as atinentes, por exemplo, à disciplina de profissões, dirigidas por integrantes das respectivas categorias profissionais (v.g. Ordens e Conselhos — OAB, CREA, etc...), cujos servidores regem-se pela CLT (conforme Pontes de Miranda, Comentários..., Tomo III, p. 420).

15. As deturpações implantadas, num simulacro de legitimidade (inclusive me-

diante a realização de concurso público), devido a leis ordinárias do tipo da Lei federal nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, chegaram a tal ponto, que hoje causa surpresa ou espanto qualquer atuação no sentido de impugnar leis ou atos desconformes com o regime constitucional dos servidores públicos.

Não basta que seja adotada a forma de concurso público, para que se cumpra o estatuído pela Constituição Federal. É necessário que haja cargos públicos. Sendo os cargos públicos suprimidos, fraudada-se o princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos.

Consoante a acepção constitucional do concurso público, significa ele a forma de proporcionar igual oportunidade de acesso aos cargos públicos, e não a outra coisa, como contrato regido pela CLT, ou pelo direito civil, etc. Os requisitos postos, através de lei ordinária, para o ingresso no serviço público, devem estar de acordo com a Constituição Federal. Evidentemente, não podem frustrar os princípios e as garantias constitucionais.

Mediante a realização de cada concurso público, na acepção constitucional, deve ser visado um efeito específico, qual seja a classificação de candidatos a nomeação para uma espécie determinada de cargos públicos de provimento efetivo, que tenham sido criados por lei. O cargo público deve ter a configuração exigida pela Constituição. A investidura em cargo público é a única forma de criar a relação de funcionário público, cujo regime jurídico deve ser o estatutário.

16. Remarca-se que o recrutamento para o ingresso nos serviços de caráter permanente das entidades públicas deve ser feito mediante concurso público, para investidura em cargos públicos. Se, em tal hipótese, o competitivo público tiver por objeto a seleção para a formação de relações contratuais, sob o regime privado, ao invés do provimento de cargos públicos, haverá transgressão do princípio constitucional da acessibilidade, consubstanciada sob a forma de fraude, em razão da sonegação dos cargos públicos.

Os competitórios que possuem apenas a forma de concurso público, sem que seja visada a investidura em cargos públicos, pelo que se verifica, na prática, atraem menos e diferentes, ou inferiormente qualificados interessados, do que a disputa de cargos públicos.

É fácil constatar que isso ocorre em razão da qualidade do objeto ofertado, ao qual faltam as garantias constitucionais (como a efetividade e a estabilidade), postas para assegurar certa independência, perante a autoridade administrativa, independência essa que propicia a profissionalização e o aprimoramento do funcionário no serviço público.

Essa reflexão parece suficiente para revelar que há prejuízo aos cidadãos, assim como ao serviço público, face ao princípio da acessibilidade aos cargos públicos, quando os próprios cargos públicos são sonegados ou subtraídos, por uma contrafação aos princípios e normas constitucionais.

Não há como satisfazer o princípio da acessibilidade, sendo suprimido o elemento essencial para isso, que é o cargo público. Nem pode ser satisfeito o referido princípio com uma imagem, ou imitação esdrúxula de cargo público, travestida, como em certas leis municipais, que pretendem a criação de cargo público, sob o regime da CLT... Pode-se classificar tal ficção de heresia jurídica, segundo o jargão profissional. É um absurdo, uma contradição jurídica, que não cria absolutamente nada, porque contraria a lógica jurídica.

Consoante o sistema constitucional em vigor, faltando o cargo público, sen-

do ele sonegado ou suprimido, enfim, inexistindo cargo público, fica prejudicado o princípio da acessibilidade, em qualquer que seja a forma de admissão ou ingresso no serviço público, em se tratando de serviços de caráter permanente, na organização centralizada ou autárquica.

17. Essa anomalia configura fraude à Constituição, seja a formação da relação de trabalho precedida ou não, de concurso público. E isto por motivo do desrespeito aos termos das garantias de acesso e de permanência no serviço público, postas a nível constitucional.

O princípio da acessibilidade aos cargos públicos é indisponível e imposterável, tanto para os legisladores, quanto para os governantes, porque deve ser cumprido o estatuído na Constituição. E não apenas formalmente, mas sobretudo substancialmente.

Conforme as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, especialista em direito administrativo,

*"violam um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada"* (Elementos de Direito Administrativo, Ed. Revista dos Tribunais, 1980, p. 250).

18. SUMARIANDO o exposto, destacam-se os seguintes tópicos, de grande relevância para nortear a organização administrativa municipal:

1 — A Administração Pública, seja entendida no sentido de órgão, bem como de agente e de atividade, está inteiramente submetida ao direito.

Os agentes públicos ou administrativos (inclusive os condutores políticos), porque não são donos da coisa pública (dinheiros, bens e serviços), só podem fazer o que lhes resulta autorizado, nos termos do sistema de normas jurídicas, que traça a esfera legítima de sua atuação. Em todo e qualquer ato da Administração, há sempre vinculação direta ou indireta a normas jurídicas, iniciando pelo sistema constitucional. Ainda quando há discricionariedade, esta só existe nos termos deferidos pela norma de direito à autoridade pública.

2 — Os regimes jurídicos dos órgãos da organização administrativa, centralizada e descentralizada, assim como os regimes dos servidores respectivos, devem cifrar-se aos parâmetros básicos, estabelecidos na Constituição Federal (artigos 97 a 111 e artigo 170, § 2º, em especial).

3 — Os Municípios poderão utilizar a forma de organização de serviços nos moldes do direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista), exclusivamente no caso de descentralizarem atividades que comportem essa forma e cujo volume e complexidade justifiquem uma estrutura organizacional específica, em face do interesse da coletividade. Assim é, dado que a própria razão de ser da Administração Pública, o fim que deve atingir, é o interesse público, entendido como o interesse da comunidade.

4 — Em princípio, todas as relações jurídicas de trabalho, com vinculação ao Município, ou a uma autarquia municipal, devem ser, obrigatoriamente, submetidas ao regime estatutário.

5 — Podem recair sob o regime do direito do trabalho, no âmbito público — (Administração centralizada ou autarquia municipal) — somente as admissões para serviços de caráter temporário, ou contratações para funções de natureza técnica especializada. E isto se o Município não tiver editado o regime especial previsto no artigo 106 da Constituição, através de lei especial.

6 — Sendo sonogado ou suprimido o cargo público, enfim, inexistindo cargo público, quanto aos serviços de caráter permanente, e sendo, em seu lugar, adotado o regime contratual, configura-se infringência do princípio constitucional da acessibilidade, posto no artigo 97 e § 1.º da Lei Maior.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A propósito de cogitações para a nova Constituição, parece oportuno trazer à reflexão as seguintes considerações de Pontes de Miranda.

Afirmou o eminente e saudoso jurista (nos seus Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969) que existem dois tipos *a priori* de Estado, de cujos elementos se organiza — hoje em dia — a Administração Pública: o Estado popular e o Estado de funcionários.

No Estado popular, as funções públicas teriam de ser exercidas, exclusivamente, por cidadãos escolhidos por certo tempo, ou enquanto permanecesse a vontade popular de os prover no cargo.

Estaria excluída, portanto, qualquer noção de caráter profissional, permanente, na qualidade de funcionário público. Essa forma, hoje rara, onde existe, já se encontra sensivelmente atenuada, como nos Cantões suíços, segundo Pontes de Miranda.

No Estado de funcionários, o funcionamento da Administração Pública é caracterizado, subjetivamente, pela existência de grupo, ou de grupos, fechados, de funcionários públicos de profissão (Comentários ... Tomo III, p. 432).

Como uma terceira forma de organização da Administração Pública, Pontes de Miranda refere que seria a do provimento ao arbitrio dos dirigentes, dizendo que isso só se observou em momentos de pleno absolutismo.

2. No plano municipal, interessa que a nova Constituição, ao estabelecer normas para gizar a esfera legítima da ação pública, leve em consideração as peculiaridades dos Municípios.

No Brasil, os Municípios não são meras entidades administrativas, como são os Municípios de outros países. A federação brasileira guindou os Municípios à categoria de pessoas jurídicas de capacidade política. Detêm os Municípios brasileiros uma posição ímpar, não encontrada em outros países. Foram dotados de autonomia sob tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. Possuem governo próprio (Prefeito e Câmara de Vereadores, eleitos pelo povo) e competências exclusivas, sendo estas decorrentes diretamente da Constituição Federal, que estabeleceu a autonomia no concernente ao peculiar interesse municipal. A autonomia implica competência para legislar, isto é, para editar o direito no pertinente ao peculiar interesse local.

Em nosso país, embora todos os Municípios tenham idêntico *status*, do ponto de vista político-jurídico, as diferenças, no plano da realidade, manifestam-se

através de uma imensa gama de variações e aspectos, como o tipo de cultura, recursos materiais, território, população, tipo de vida da comunidade etc.

Na atualidade, verifica-se que em muitos Municípios há resistência à aplicação do sistema constitucional dos funcionários públicos em vigor, sob a justificativa de que representa oneração excessiva para a sua capacidade econômico-financeira.

3. Passando-se a outro plano, com vistas à Assembléia Nacional Constituinte, é de ter-se em conta certos fatos que vêm ocorrendo nas entidades públicas. Observa-se que servidores que vinham sendo admitidos sob o regime da CLT, após o decurso de certo lapso de tempo, ou ao ensejo do encerramento de certas gestões administrativas públicas, tiveram providenciada a sua efetivação, através de leis. A efetivação consiste na transformação de servidores contratados em funcionários públicos, passando eles a ocupar cargos de provimento efetivo e a serem regidos pelo regime estatutário.

Seria o caso de pensar-se em soluções que evitem efetivações inconstitucionais. Não obstante essas, verifica-se que persiste a tendência no sentido de privilegiar o regime contratual da CLT, ou outro privado, como o chamado "*regime civilista*", de que se fala na Administração federal. É de perguntar-se se essa tendência teria realmente em vista a função de melhor operacionalizar a execução dos serviços públicos. Se teria em mira a função de melhor atender ao interesse público, ou a outros interesses menos nobres.

4. É de fundamental importância que o sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos do poder público seja reformulado, na nova ordem jurídica a ser instaurada, a fim de tornar-se operante. Deve abranger também as leis municipais. A imprevisão quanto à apreciação da constitucionalidade ou inconstitucionalidade, em tese, das leis municipais, no sistema vigente constitui lacuna injustificável, considerando-se terem sido os Municípios dotados de poder legiferante.

5. Pouco vale o enunciado da Constituição, se os cidadãos interessados em ingressar no serviço público não são contemplados com os meios necessários para fazerem respeitar o princípio da acessibilidade. Seria o caso, por exemplo, de participarem, diretamente ou por intermédio de entidades de classes profissionais (que não sejam de funcionários), na iniciativa de impugnações de leis inconstitucionais, que restrinjam as oportunidades de acesso, ou frustrem as garantias constitucionais postas com vistas ao ingresso e à permanência no serviço público. Trata-se de prestigiar eficazmente o direito público subjetivo à oportunidade de ingresso, e não apenas direitos dos funcionários.

6. De qualquer modo, é de ponderar-se que o princípio da acessibilidade dos cidadãos ao serviço público, sob condições iguais, não pode ser tido como uma simples regra de organização da atividade pública, e sim deve ser devidamente entendido como um dos princípios firmadores de uma ordem democrática, da mesma forma que os direitos e garantias individuais, postos na Constituição.

Parece não ser outra a razão pela qual esse princípio faz parte dos inscritos na Declaração Geral dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, onde é assim enunciado:

*"Cada indivíduo tem o direito ao ingresso, sob condições iguais, no serviço público de seu país."*

7. Cabe, portanto, meditar a respeito, com vistas aos termos em que deve o princípio figurar na nova Constituição.