

DOCUMENTO-SÍNTESE

A Constituição brasileira vigente contém vários dispositivos que buscam dar conseqüência à afirmação feita em seu artigo inicial: na República Federativa do Brasil, Estado democrático de direito, o povo exerce o poder — dele emanado — diretamente ou por representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único).

Cuidando do exercício direto do poder popular, especialmente quando disciplina a ordem social, a Constituição declara ser necessária a participação da comunidade na organização das ações e serviços elevados à categoria de direitos constitucionais. E muitos órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública já se encontram definidos em leis específicas, que organizam tais serviços.

A participação da comunidade no exercício do Poder do Estado requer independência e democracia na formação do órgão colegiado a ser constituído. É indispensável que os representantes da própria Administração nesses órgãos sejam escolhidos segundo critérios democráticos e considerando seus conhecimentos e sua experiência. Além disso, é fundamental que possam agir com independência, livres de qualquer espécie de temor em relação aos superiores hierárquicos. Uma vez investido na representação da Administração Pública, o servidor é responsável pela representação dos interesses da Administração, que não se confundem com os de qualquer superior hierárquico. Da mesma forma, a representação popular em tais órgãos deve ser efetiva representação, com mandato definido e decorrente de eleição pela comunidade, não devendo derivar da escolha por colégios eleitorais restritos. A representação popular pode, no caso de atividades que exijam conhecimentos específicos, derivar da escolha por colégios eleitorais restritos, desde que essa restrição não signifique a exclusão de pessoas, associações e grupos sociais efetivamente atuantes na área respectiva, nem estabeleça uma situação de privilégio para qualquer grupo ou segmento da sociedade. A independência dos órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública exige também a capacitação de todos os membros desses colegiados, relativamente às matérias diretamente afetas à sua competência.

Não existe qualquer óbice jurídico ao exercício das atividades dos órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública, previstos em mandamentos constitucionais e em leis específicas. Pelo contrário, o que existe é uma determinação constitucional assegurando a participação

popular e, por isso, a falta de garantia dos meios necessários ao regular exercício das funções legalmente determinadas para tais órgãos representa obstáculo ao cumprimento de determinação constitucional, pelo qual o administrador público deverá ser responsabilizado.

Os órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública são órgãos de exercício direto do Poder do Estado, de acordo com o afirmado no parágrafo único do art. 1º da Constituição vigente. Assim, não há dúvida de que eles são responsáveis pela obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, informadores da Administração Pública brasileira (CF, art. 37). E têm, também, capacidade processual, reafirmada pela garantia constitucional de que a todos é assegurado o direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e de que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXIV e XXXV). A responsabilidade dos membros desses órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública encontra-se fixada, em termos gerais, na Lei Federal n. 8.429, de 2 de junho de 1992. É conveniente, contudo, que se estabeleça a responsabilidade específica dos membros de tais órgãos, todos investidos de delegação legal para o exercício de função pública.

O termo *deliberativo*, quando qualifica legalmente a competência dos órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública, vincula a referida instância administrativa em grau máximo. Assim sendo, à autoridade administrativa cabe apenas o dever de homologar as decisões do colegiado, restringindo-se à apreciação da legalidade em sentido estrito. E sempre que estiver legalmente prevista a participação popular na Administração Pública, ainda que não seja expresso o caráter deliberativo, a Administração Pública está vinculada às decisões desses colegiados e tem o dever de motivar, fundamentando suas razões, eventual recusa de acolhimento daquelas decisões.

A Constituição assegura proteção adequada para os órgãos colegiados de participação popular na Administração Pública — sobretudo aqueles aos quais, em mandamentos constitucionais e em leis específicas, foi dado caráter deliberativo — tenham sua competência respeitada, hipótese em que é cabível a ação civil pública. De fato, para garantir o interesse coletivo referente à atuação do órgão colegiado de participação popular na Administração Pública, capaz de deliberar sobre as políticas públicas em sua área de abrangência, estão concorrentemente legitimados para propor tal medida judicial o Ministério Público (por sua função institucional de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis); a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre os seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos implicados na competência do órgão em questão (CF, art. 5º, LXX).

Adalberto Pasqualotto — Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Alcides Jorge Costa — Professor Titular de Direito Financeiro — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Álvaro Augusto Ribeiro Costa — Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Antonio Cezar Peluso — Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Cláudia Maria Costim — Secretária Executiva do Ministério da Administração

Dalmo de Abreu Dallari — Professor Titular de Teoria Geral do Estado — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Helita Barreiro Custódio — Conselho de Proteção da Paisagem Urbana — Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo

José Eduardo Campos de Oliveira Faria — Professor Associado de Sociologia do Direito — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

José Reinaldo de Lima Lopes — Centro de Estudos Direito e Sociedade — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Marcos Augusto Peres — Advogado

Maria Angélica Gomes — Conselho Nacional de Saúde

Maria Sylvia Zanella Di Pietro — Professora Titular de Direito Administrativo — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Nelson Schiezzari — Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Olympio de Sá Souto Maior Neto — Procurador Geral da Justiça do Estado do Paraná

Paulo Modesto — Consultoria Jurídica do Ministério da Administração

Sebastião Botto de Barros Tojal — Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisas em Direito Sanitário — Universidade de São Paulo

Sueli Gandolfi Dallari — Diretora Geral do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário — CEPEDISA