

M340
C963c

9209

CX 2

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DO EXTREMO SUL DA BAHIA

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

CURSO DE DIREITO



**CESESB - FACISA
BIBLIOTECA**

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DO EXTREMO SUL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada no Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Álvaro Cezar dos Santos Netto.

Agradecimento

A Deus, a minha esposa, Lidiane, a minha filha, Daniella, a minha mãe, a minha irmã, a minha família, a minha cidade, a minha terra, a minha vida, a minha morte, a minha alma, a minha consciência, a minha honra, a minha dignidade, a minha liberdade, a minha justiça, a minha verdade, a minha fé, a minha esperança, a minha caridade, a minha paz, a minha alegria, a minha tristeza, a minha dor, a minha saudade, a minha saudade, a minha saudade.

ITAMARAJU
NOVEMBRO, 2005



Agradecimento

A Deus, à minha esposa, Lidiane; à minha mãe, Dona Celi; ; aos meus irmãos, em especial Vitor e Ferreira; aos meus familiares; aos meus amigos, colegas, professores, pelo apoio constante e incentivo incondicional, suficientes para manterem minha vontade de prosseguir.

Dedicatória

Dedico ao meu pai, José Ferreira Guimarães (in memorian), pelo exemplo de ética e integridade, e às minhas maravilhosas filhas, Júlia e Luiza, pela compreensão das minhas ausências, retribuídas por elas com muito amor e carinho, todos os momentos.

RESUMO

TEMA: Controle Social da Administração Pública

PALAVRAS CHAVE: Acompanhamento - Controle - Participação

O presente trabalho monográfico tem como objetivo despertar o interesse da população com as questões públicas, compreendida sob uma visão mais comprometida com a coletividade, criando consciência para implementação das variadas formas de participação da sociedade nas questões que decidam sobre o seu futuro, relacionando mecanismos de acompanhamento e controle das administrações, existentes no ordenamento jurídico brasileiro. É apresentado, em breve histórico, o surgimento do controle dos atos administrativos, que tornaram evidentes e necessários com a teoria de Montesquieu, propondo a divisão tripartite dos poderes. Sendo, assim, o embrião do exercício do controle da administração pela sociedade. Traz a questão do controle social da administração sob o aspecto constitucional, entendendo que é expresso esse exercício como direito garantido pelo texto da nossa Constituição. Como o ordenamento infraconstitucional observa na sua maioria, os preceitos estabelecidos na Carta Magna, daí, o surgimento de diversos instrumentos que devam ser utilizados pela sociedade, para fazer acontecer o verdadeiro controle social da administração. Dentre diversos mecanismos de controle dos atos administrativos, dá-se ênfase aos previstos constitucionalmente, tais como o Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública, destacando o importante e decisivo papel do Ministério Público, com o advento da atual Constituição. Enobrece o valioso papel a ser desenvolvido pelos Conselhos Municipais, enxergando-os como determinantes para o efetivo controle direto pela sociedade dos atos praticados pelo poderes constituídos, surgindo assim uma nova relação político-administrativa. Dentre as obras consultadas destacam-se: Curso Direito Administrativo de Celso Antonio Bandeira de Mello, Direito Administrativo Brasileiro de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo de Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo I – Guia de Aulas de Álvaro César dos Santos Neto e Constituição Federal de 1988.

SUMÁRIO

1.	Introdução	07
2.	Controle Social da Administração	09
2.1.	Breve Histórico	09
2.2.	Uma Consciência Cidadã	10
3.	O Controle no Texto Constitucional	11
4.	As Inovações Legislativas: Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade	12
5.	Controlando os Atos Administrativos	15
5.1.	Mandado de Segurança	16
5.2.	Ação Popular	18
5.3.	Ação Civil Pública	20
5.4.	O Papel do Ministério Público	22
6.	Conselhos Municipais - Controle Direto da Sociedade	25
7.	Uma Nova Relação Político-Administrativa	28
8.	Referências	30

1. Introdução

A intenção do presente trabalho monográfico é despertar o interesse no trato da coisa pública sob uma visão mais comprometida com a coletividade, vendo o zelo pelo patrimônio público como responsabilidade de todos, despertando uma consciência de realização de formas concretas de participação popular nas questões que decidam sobre o futuro de suas localidades. É pretendido chamar a atenção para os diversos tipos de controle que podem ocorrer perante os atos dos administradores públicos.

Além dos preceitos constitucionais, o ordenamento jurídico brasileiro tem trazido diversos instrumentos que deverão ser utilizados pela sociedade, para fazer acontecer o verdadeiro controle social da administração. Dentre outras, destacam-se duas leis - Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade - que apresentam novidades, tais como: a necessidade de realização de audiências e consultas públicas para a elaboração e discussão das leis orçamentárias, bem como, o desenvolvimento urbano e ambiental da Cidade.

Será notado que não só a Constituição Federal, como na produção legislativa, hierarquicamente inferior, a cargo da União, Estados e Municípios, será proporcionada a valorização de mecanismos que determine o controle social das atividades dos entes públicos, ressaltando que, na realidade brasileira, é o Município que reúne melhores condições

para ampliar a participação popular, principalmente, pela maior proximidade com os cidadãos, no tocante à tomada de decisões.

O conhecimento dos mecanismos legais pela sociedade transformará em importante instrumento de controle da atividade administrativa, o que proporcionará que as administrações se voltem e realizem concretamente o que é de interesse público.

O desinteresse da sociedade pelas questões públicas é uma realidade concreta em todo o País, de maneira mais grave na região extremo sul da Bahia, decorrente, principalmente do desconhecimento dos diversos mecanismos disponíveis para o efetivo controle dos atos administrativos.

O objetivo pretendido com o presente trabalho é de buscar as formas teóricas de controle social da administração pública, a partir dos diversos mecanismos legais que o nosso ordenamento jurídico.

Viabilizar a sociedade, os administradores públicos, o conhecimento do material produzido, para que tenham condições de implementar em suas respectivas localidades uma nova relação político-administrativa, onde prevaleçam os diversos princípios que norteiam uma administração pública, no intuito de propiciar verdadeiro compromisso de todos os envolvidos no processo. O conceito de cidadania engloba a garantia do direito à maior participação possível dos cidadãos no processo decisório e de controle dos atos administrativos, e isso é tarefa articulada de sociedade e governo.

2. Controle Social da Administração

2.1 Breve Histórico

A concepção de controle social da administração, no modelo atual, se fundamentou a partir do surgimento da organização do poder estatal baseado na teoria desenvolvida por Montesquieu, em 1748, que foi acolhida universalmente pelos Estados de Direito.

Para melhor compreensão, o ensinamento de **Hely Lopes Meirelles**¹ afirma: o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição à ordem do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca. Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e a independência aos órgãos de julgamento dos atos da Administração ativa.

Junto com o Direito Administrativo, definindo os papéis de cada ente administrativo, surgem os mecanismos de controle que efetivamente

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 51.

possam ser praticados, como forma de evitar excessos e desvios em prejuízo da coletividade.

2.2. Uma Consciência Cidadã

É certo que a utilização dos serviços realizados pela Administração Pública, seus efeitos na vida das pessoas são inevitáveis, estando todos, sujeitos às suas conseqüências. Mas, o que mais se importa é atenção que deverá ser dada aos seus resultados para a população sem que haja privilégios de alguns em detrimento ao prejuízo de outros.

Contribuindo para o entendimento do exercício cidadão desse processo o Professor Álvaro César dos Santos Netto², afirma que entender a Administração Pública torna-se de fundamental importância para o indivíduo; é necessário saber quais são os objetivos, parâmetros e freios dessa entidade onipresente e plenipotenciária; esse conhecimento é de extrema necessidade para que o cidadão saiba se conduzir em sua vida, obedecendo aos comandos estatais que digam respeito, efetivamente, ao bem comum, ao tempo que lhe permite defender-se de eventuais abusos de poder perpetrados por agentes mal-intencionados.

² NETTO, Álvaro César dos Santos. **Direito Administrativo I – Guia de Aulas**. Campinas – SP: Komedi, 2005, p. 22.

3. O Controle no Texto Constitucional

Como visto anteriormente, o controle social da administração tem base no Direito Administrativo, sendo possível a sua efetivação com a aplicação deste, expressamente previsto na Constituição Federal.

Condizendo com a afirmativa na lição de **Celso Antonio Bandeira de Mello**³ diz que os títulos fundamentais do Direito Administrativo se alojam no Direito Constitucional. Assim, o Direito Administrativo de cada país possui a feição que lhe confere o respectivo Direito Constitucional, razão, aliás, que serve de advertência contra a ingenuidade de pretender extrapolar noções recolhidas em Direito alienígena para aplicá-las, acriticamente, ao Direito Administrativo brasileiro.

Entende o **Professor Álvaro César dos Santos Netto**⁴ que no Direito Administrativo, a Constituição de 1988, mais que qualquer outra em nossa história, preocupou-se em positivizar (Artigo 37, CF) inúmeros princípios desse ramo do Direito público até então existindo exclusivamente na doutrina e na jurisprudência. Em termos de garantia ao cidadão, portanto, representou enorme avanço na tentativa de democratizar uma administração secularmente autoritária e excludente. Tem desta forma a primeira fonte do Direito Administrativo derivando diretamente da Carta Magna em seu Art. 37.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 26.

⁴ SANTOS NETTO, op. cit., pág. 35.

Ocorreu um enorme avanço no texto constitucional ao dispor que:

"Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades" (§ 2º do artigo 74 CF).

Inexistindo lei específica sobre o assunto, o controle social da administração pode ser suscitado por inúmeros remédios processuais, uns comuns, como os interditos possessórios, a ação penal, ações ordinárias de cunhos declaratório e constitutivo; outros especialmente destinados a esta finalidade, como a ação de mandado de segurança (Constituição de 1988, artigo 5º, LXIX e LXX), o "*habeas corpus*" (Constituição de 1988, artigo 5º, LXVIII), o "*habeas data*" (Constituição de 1988, artigo 5º, LXXII) e a ação popular (Constituição de 1988, artigo 5º, LXXIII).

4. As Inovações Legislativas: Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto das Cidades

O texto da Constituição ao afirmar que o Poder emana do povo e disponibilizar em diversos dos seus artigos as ações possíveis para exercício desse poder, estimulou os nossos legisladores quando da criação de novas Leis, que incluíssem dispositivos que determinassem que o controle da administração fosse praticado pela sociedade. Nesse

entendimento duas leis atuais - Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade - trouxeram uma novidade para os municípios brasileiros: a necessidade de realizarem audiência e consulta públicas para a elaboração e discussão das normas que viesse atender interesses coletivos, proporcionando acompanhamento e controle pela população, em especial nos municípios.

A audiência pública permite ao cidadão obter informações e conhecimento das ações da administração, bem como possibilita ao administrador avaliar a conveniência e interesse das suas ações, na medida em que estará administrando de forma compartilhada, com responsabilidade e todos no processo.

É na verdade uma forma de efetivação dos princípios fundamentais da nossa Constituição, que afirma que todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, pois a interação do cidadão com a administração, resulta no verdadeiro exercício do poder.

A audiência pública é uma importante forma de prática democrática, constituindo em meio de obtenção de informações, que capacitam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através do conhecimento do que é pretendido, proporcionando, assim, condições de acompanhamento e fiscalização.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade prevêem

a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão dos Planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, o que pode vir a concretizar no âmbito municipal, o princípio constitucional da participação popular.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, o poder executivo tem que ouvir a população no processo de elaboração daquelas leis ali especificadas, o que significa dizer que antes do envio do projeto de lei para o legislativo há necessidade de audiência pública para que a sociedade seja ouvida, porque a transparência e o controle popular na gestão fiscal é norma de caráter obrigatório.

Assim também, depois de enviados os projetos de leis ao poder legislativo, novamente a sociedade tem que ser chamada a participar, desta vez no âmbito deste poder, para debater com o parlamentar de como ele votará, se do modo decidido pela comunidade, ou conforme os seus interesses políticos e pessoais.

No Estatuto da Cidade a exigência se repete, com a diferença de que a obrigatoriedade de ouvir a comunidade é expressa, transformando-se em condição de validade para a aprovação das referidas leis pela Câmara Municipal.

É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania é onde poderá se iniciar um grande processo de transformação através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais.

Na medida em que avança e se consolida o nível de conhecimento da população quanto aos aspectos de participação popular, aumenta a preocupação dos que comandam a administração, possibilitando o acesso às propostas, decisões e ações governamentais a serem desencadeadas.

5. Controlando os Atos Administrativos

A Constituição Federal, que apresentou dispositivos significativos para efetivação de direitos políticos e sociais, aponta instrumentos processuais que possibilitam que o cidadão de forma concreta e por um caminho relativamente simples se oponha contra atos emanados pelos administradores públicos que sejam ilegais, abusivos e atentatórios aos princípios e dispositivos constitucionais.

Dos instrumentos constitucionais citados pode-se destacar: o Mandado de Segurança (individual e o coletivo) e a Ação Popular. Ainda citada na Constituição, dentre as atribuições do Ministério Público, há a indicação da Ação Civil Pública.

Serão descritos, pormenorizadamente, os conceitos das ações que serão utilizadas pelo cidadão de forma direta, ou através de entidades representativas da sociedade e as ações do Ministério Público, enquanto defensor dos direitos coletivos e difusos, conforme descritos na Constituição Federal.



5.1. Mandado de Segurança

O Mandado de Segurança é um instrumento processual que foi previsto pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico na Constituição de 1934, sendo retirado na Constituição de 1937, voltando a ser inserido na Constituição de 1946.

A Lei 1533/51 disciplinou a ação. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXIX, dispôs que:

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do Poder Público.

A Constituição de 1988 apresenta, ainda, a figura do Mandado de Segurança Coletivo que pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída há mais de um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Em sua brilhante obra, **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** conceitua de maneira clássica o remédio constitucional, ao dispor que o mandado de segurança é:

A ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoa pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* nem *habeas*

datas, em decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder. Além dos pressupostos processuais e das condições da ação exigíveis em qualquer procedimento, são pressupostos específicos do mandado de segurança:

1. ato de autoridade;
2. ilegalidade ou abuso de poder;
3. lesão ou ameaça de lesão;
4. direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas datas*.

Após conceituado o mandado de segurança percebe-se o seu grande objetivo, que é o de assegurar e proteger direito violado à pessoa titular do mesmo, sendo possível que qualquer pessoa ingresse em Juízo para ver resguardado um direito seu que foi lesado ou que está ameaçado de ser lesado por ato ilegal ou com abuso de poder.⁵

O mandado de segurança individual como o coletivo tem por objetivo a anulação de ato emanado por um agente público que lhe atinge diretamente, ou impedimento de ato a ser executado que possa ameaçar o seu direito. Essas características do mandado de segurança permitem que os cidadãos se insurjam contra as ilegalidades e os abusos de poder que ocorrem no dia-a-dia, diminuindo os seus direitos. E, agindo assim, combatendo as tais ilegalidades, garantem e fortalecem o Estado

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. São Paulo: Atlas, 2004. P.660.

democrático de Direito e efetivam nossa Constituição, quando asseguram os seus direitos.

Como exemplo, o descumprimento do direito subjetivo, estabelecido pela Carta Magna, de acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito pode ser objeto de impetração de mandado de segurança individual ou coletivo.

5.2. Ação Popular

A ação popular ingressou no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº. 4717 de 29/06/1965. Na Constituição de 1967 era cabível apenas para a proteção do patrimônio público. E o status constitucional com o advento da Constituição de 1988, ampliou consideravelmente as situações de cabimento da ação popular, em seu artigo 5º, inciso LXXIII determinou que:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Na definição de **MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO**, a ação popular:

É a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a

invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão.⁶ Além das condições da ação em geral – interesse de agir, possibilidade jurídica e legitimação para agir -, são pressupostos da ação popular:

1. qualidade de cidadão no sujeito ativo;
2. ilegalidade ou imoralidade praticada pelo Poder Público o entidade de que ele participe;
3. lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A ação popular é o instrumento direto que o cidadão possui para opor-se aos atos emanados por agentes públicos, fazendo com que os agentes públicos e as pessoas naturais ou jurídicas de direito privado que foram favorecidas com tais atos, sejam responsabilizados pelos mesmos, se praticados de maneira ilegal ou imoral, ou cause prejuízo ao patrimônio público, poderão tais atos serem cancelados e, aqueles que foram beneficiados se obrigarão a devolver aos cofres públicos eventuais valores utilizados indevidamente.

Portanto, sempre que os agentes do poder público agirem por ação ou omissão de forma a lesar o patrimônio público, o cidadão poderá buscar, por meio do processo judicial, a nulidade do ato ou da omissão e

⁶ DI PIETRO, op. cit. P. 679.

as indenizações correspondentes às lesões ocasionadas por tal ato ou omissão.

5.3. Ação Civil Pública

A ação civil pública tem menção constitucional dentre as atribuições do Ministério Público, consoante dispõe o artigo 129, inciso III da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 129 São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A Lei nº. 7347, de 24/07/1985 trata dessa espécie de ação que, como indicamos anteriormente, somente pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundação, sociedade de economia mista e associação, desde que esteja constituída há pelo menos um ano e que inclua, dentre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Sabe-se que a ação civil pública não constitui meio específico de controle apenas da Administração Pública, mas, como causador de dano

a algum interesse difuso, poderá ser proposta contra o Poder Público, a ação, quando for o responsável.

E, nos termos da legislação aplicável, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da econômica popular (artigo 1º da Lei 7347, de 24/07/1985). A ação civil pública terá por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

Os entes competentes para propor tal ação agem, dentre outros motivos, movidos pela solicitação popular, em especial naqueles atos que causam danos ao consumidor e ao meio ambiente. Além do mais, por própria disposição legal, a ação civil pública não substitui a ação popular e vice-versa, de tal forma que, o cidadão, pela via da ação popular, sempre poderá questionar os atos dos agentes públicos lesivos ao patrimônio público.

5.4. O Papel do Ministério Público

A Constituição atual do País concebida e festejada como constituição cidadã, num momento em que o Estado democrático e de direito ressurgia com vigor para toda a sociedade, apresenta em seu texto a apresentação do Ministério Público como uma instituição vigorosa, defensora da ordem e garantidora dos direitos sociais, definindo funções e garantias, tanto para o órgão como para seus membros.

Sendo, assim, é o Ministério Público a instituição por excelência a ser buscada, quando da realização de ações que busquem a efetivação dos interesses sociais e proteção do patrimônio público.

É ensinado de maneira didática por **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, que o Ministério Público desempenha importantes funções na ação civil pública:⁷

1. pode atuar como autor;
2. se não tiver essa posição, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei;
3. deve promover a execução, se o autor não o fizer no prazo de 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória;
4. em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, ele ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa;
5. deve realizar o inquérito civil previsto no artigo 8º, da Lei nº. 7347/85, e

⁷ DI PIETRO, op. cit. p. 693.

no artigo 129, III, da Constituição Federal. Esse procedimento constitui a única modalidade de inquérito civil prevista no direito positivo brasileiro e é de competência exclusiva do Ministério Público. Seu objetivo é o de buscar elementos que permitam a instauração de ação civil pública; ele não é obrigatório, uma vez que, sem os elementos forem suficientes, torna-se desnecessário. O inquérito pode ser arquivado, mas o ato de arquivamento deve ser homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Enquanto não ocorrer essa homologação, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos.

Para instrução da ação, o Ministério Público pode requisitar de qualquer organismo, público ou privado, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 dias úteis; a recusa só é possível em caso de sigilo, hipótese em que cabe ao juiz requisita-los. Fora dessa hipótese, o desatendimento constitui crime punido com pena de reclusão de um a três anos e multa.

Na ação civil pública o Ministério Público pode agir de ofício ou mediante provocação feita por qualquer pessoa ou servidor público, de acordo artigo 6º da Lei 7347/85.

Ainda, com ensinamento de **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, de acordo com a Lei nº. 4717/65 várias funções são atribuídas ao Ministério Público na Ação Popular, sendo obrigatório:

1. acompanhar a ação e apressar a produção da prova;
2. promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem,

hipótese em que atuará como autor;

3. providenciar para que as requisições de documentos e informações previstas no artigo 7º, I, b sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz;

4. promover a execução da sentença condenatória quando o autor não o fizer; nos termos do artigo 16, “caso decorridos 60 dias de publicação da sentença condenatória de segunda instancia, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá, nos 30 dias seguintes, sob pena de falta grave”;

5. é facultado dar continuidade ao processo em caso de desistência ou de absolvição de instância (extinção do processo, sem julgamento do mérito, por falta de providências a cargo do autor); é o que decorre do artigo 9º, que dá essa possibilidade a qualquer cidadão ou ao representante do Ministério Público;

6. Faculta-se, ainda, recorrer de decisões contrárias ao autor (artigo 19), o que também pode ser feito por qualquer cidadão.

Ressalta-se que essas atribuições do Ministério Público vem se encontrar com os princípios institucionais assegurados na Constituição Federal, principalmente, em decorrência da independência das suas funções com relação aos outros poderes constituídos.

6. Conselhos Municipais - Controle Direto da Sociedade

Dentre os diversos mecanismos de controle e acompanhamento das ações dos organismos públicos, destacam-se os Conselhos de controles sociais, criados para todas as áreas dos serviços à disposição da sociedade, como a educação, saúde, serviços sociais, direitos humanos, etc.

Os conselhos de controles sociais ganharam força com a abertura política do país, onde as pessoas perceberam a fundamental importância de participarem diretamente nas discussões que diz respeito à sua vida. Com o advento da nova Constituição Federal, mais concreta e definitiva tornou a atuação dos conselhos, sendo, portanto, o teor de muitas leis que vieram posteriormente, legitimando esse mecanismo de exercício verdadeiro da cidadania.

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas sociais, que não se esgota na eleição de chefes do executivo e de membros do legislativo.

Cabe aos conselhos, também, atuar na fiscalização dos gastos das verbas públicas destinadas aos municípios, quer pela União Federal, quer

pelos Estados, e ainda dos próprios orçamentos municipais. Porém, para que desempenhem uma fiscalização efetiva é fundamental que tenham acesso às informações e saibam dos diversos mecanismos legais à disposição.

É tarefa de cada cidadão colaborar para a melhoria da qualidade de vida da população. Todo brasileiro tem direito à saúde, educação, lazer, assistência social, trabalho, moradia, etc. Existem situações em que são esgotadas as várias formas de diálogo e negociação para fazer valer o que é de direito. Para estas circunstâncias extremas, existem instrumentos legais para a defesa dos direitos sociais, já vistos anteriormente, como a Ação Civil Pública (defesa dos direitos coletivos mediante representação do ministério público ou através de instituições legalmente constituídas a pelo menos um ano - sem quaisquer despesas), Mandato de Segurança Coletivo (com função de impedir ilegalidade e abuso de poder por pessoa no exercício de função pública) e Ação Popular, dentre outros.

Existem várias razões para considerar os vários conselhos similares uns com os outros e com muita coisa em comum - a sua composição (sociedade civil e governo), reuniões periódicas, a discussão sobre aplicação de recursos e a realidade do município - e esta semelhança é o ponto de partida para um trabalho articulado e de negociação entre os conselhos. Por outro lado é preciso sempre distinguir as diversidades de cada conselho e suas prioridades, bem como as

peças que farão parte de sua composição. Aliás, as pessoas que compõem o conselho fazem grande diferença na forma de atuação de cada conselho, por isso ninguém deve se considerar tão indispensável e estar presente em todos os conselhos, mas deve desenvolver bem as atividades segundo os seus dons. Em resumo, um conselho pode muito bem concentrar sua atenção sobre a razão de sua existência sem com isso se isolar e perder o contato com os outros conselhos do município.

Os Conselhos de controles são de suma importância para o verdadeiro exercício do efetivo controle social, onde a comunidade participa das decisões e apresentam propostas para soluções de seus problemas e fiscalizam a aplicação dos recursos públicos. O papel das organizações populares é essencial no acompanhamento da atuação dos conselhos, que devem representar os verdadeiros anseios da sociedade.

Quanto aos organismos representativos da sociedade é essencial manterem informados quanto aos conselhos existentes no município, verificando sua formação e o seu funcionamento, que seja acompanhada a ação dos mesmos. A maioria dos recursos para chegar efetivamente aos municípios há necessidade que sejam formados previamente os conselhos, além de muitas outras atividades a serem desenvolvidas, também precisam dos conselhos comunitários, como a segurança pública, a criança e o adolescente, o idoso, o meio ambiente etc. Sendo, portanto, espaços por excelência para debater questões vitais para se praticar justiça e realizar os anseios sociais.

7. Uma Nova Relação Político-Administrativa

Com o presente trabalho monográfico espera-se ter estimulado inquietações que possam despertar o interesse pela coisa pública a todos envolvidos no processo, os agentes públicos e a sociedade, com o intuito de proporcionar benefícios sem discriminação, reconhecendo a importância e o papel que é reservado para todos na construção da justiça, dignidade, solidariedade e cidadania.

É necessária que a ampliação e valorização do debate das questões públicas ocorram de maneira que os assuntos de interesse da coletividade possam ser debatidos de maneira participativa e democrática. O direito de participação popular tem que ser evidenciado, bem como a transparência nos atos e ações a serem desenvolvidos. Os mecanismos para tornar realidade esse contexto são diversos e variados, todos com efetiva possibilidade de prática, bastando ter interesse e consciência para exercê-las.

É necessária uma nova concepção administrativa que tenham como pressupostos o envolvimento de todos os segmentos sociais, sendo reservados os espaços institucionais para discussões das questões que lhes afetam. Por isso, a dignidade humana é precedida da participação na elaboração das ações e programas direcionados à população, que é o verdadeiro exercício da cidadania.

Tem-se nessa mudança de relação político-administrativa uma

grande esperança de construção de uma sociedade melhor, com efetivo conhecimento dos direitos pelas pessoas, mas, e principalmente, com o reconhecimento do dever daqueles dirigem e exercem os cargos que conduzem à administração.

É preciso compreender o controle social como sendo a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. Atuando, cobrando, manifestando, exigindo etc. são variadas formas democráticas de controle social. Fazer valer esse canal de participação é tarefa de cada cidadão.

Portanto, é certo que a cidadania não será presente de um para o outro, mas a conquista pela própria pessoa com seus atos e ações, tornando realidade a sua busca. Denunciar as situações de infração às questões administrativas e cobrar justiça é parte da luta pela cidadania.

8. Referências:

- 1, MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso Direito Administrativo**
São Paulo: Malheiros, 2005.
2. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo Brasileiro.**
São Paulo: Atlas, 2004.
3. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo.** 23ª edição São
Paulo: Malheiros, 2004.
4. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Coleção de Legislação
Saraiva, 2005.
5. BAHIA. Constituição do Estado da Bahia (1999), Salvador: EGBA,
1999.
6. Lei de Responsabilidade Fiscal. Coleção de Legislação Saraiva, 2003.
7. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito
Administrativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
8. Estatuto da Cidade.
9. Netto, Álvaro César dos Santos. **Direito Administrativo I: guia de
aulas.** Campinas: Komedi, 2005.