A DECISÃO ADMINISTRATIVA E O SISTEMA DE COMISSÕES NOS ESTADOS UNIDOS

GERALDO W. NUNAN

SUMÁRIO: *Introdução. O processo e ação administrativa. A decisão institucional. As comissões consultivas e as regulatórias.*

I — No âmbito de ação do Poder Executivo as autoridades públicas, desde o Presidente da República, Ministro de Estado, Diretores e os Chefes Departamentais, mesmo os que dirigem as divisões menores dos serviços públicos, empregam substancial parte do tempo em decidir.

A decisão administrativa é uma das importantes tarefas atribuídas às autoridades públicas, quer individualmente, em postos de direção e chefia, quer em conjunto, quando essas participam na qualidade de membros de órgãos de deliberação coletiva, conhecidos como conselhos e comissões.

Situar o poder de decidir e a reponsabilidade de quem decide numa única pessoa ou num grupo de pessoas atuando, conjuntamente, como órgão plural, tem sido uma das preocupações dos estudiosos em administração pública.

Hodiernamente, já dispõe a administração pública de uma experiência acumulada sôbre algumas das vantagens e desvantagens da decisão pessoal e daquela outra proferida coletivamente pelas comissões e conselhos e outros órgãos deliberativos, de composição plural.

Há grande variedade dêsses corpos de deliberação coletiva e alguns dêles, ainda que distintamente denominados comissões ou conselhos, muito se parecem em sua composição e suas atribuições regimentais. Não se distinguem êsses órgãos uns dos outros pela simples diferenciação de nomes se demoninados Comissões ou Conselhos. A nomenclatura não tem sido seguida com uniformidade.

Alguns dêsses órgãos exercem funções de decidir. Outros se ocupam das funções de aconselhar e são, por isso, conhecidos como comissões consultivas. Há, ainda, um terceiro grupo que desempenha funções mistas de assessoramento e de deliberação.

Há comissões e conselhos que exercem funções de linha ou executivas e, ainda, alguns oferecem a situação peculiar de exercício de funções judicantes, funcionando, assim, como tribunais administrativos.

Há uma grande variedade de funções exercidas por êsses órgãos de deliberação coletiva, segundo o campo de atividade que atuam e os propósitos e a extensão com que participam na decisão administrativa.

Modernamente, o Estado por ter de assumir responsabilidade e por participar dos diferentes setores da vida econômica e social, vê-se frente a questões delicadas e complexas, cujas soluções demandam a indicação e a demarcação de normas gerais que, em algumas situações, levou o Poder Executivo a exercer funções que, normalmente, seriam de competência dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O Poder regulamentar do Estado cresceu, assim, em importância e extensão e nas administrações públicas mais adiantadas conferiu-se poderes às autoridades administrativas para, em certos casos, complementar a legislação existente ou decidir com o uso de poderes judicantes aquêles assuntos que, normalmente, seriam da competência dos Poderes Legislativo e Executivo.

A regulamentação administrativa ganhou vulto frente à disposição adotada pelas Legislativas em só legislar sôbre os assuntos básicos, valendo-se da delegação de poderes para conferir às agências governamentais competência para prescrever disposições ou interpretar leis e regulamentos de aplicabilidade geral e efeito legal, ou para determinar a existência de condições sob as quais os regulamentos devam tornar-se efetivos.

Tal delegação de competência deve ser feita em estrita observância às disposições constitucionais vigentes, a fim de que, de futuro não venham os órgãos do Judiciário invalidar os atos praticados sob essa regulamentação.

A regulamentação administrativa conta hoje com uma doutrina substancial nos Estados Unidos e na Inglaterra, onde mais se tem feito uso do Poder Executivo na tarefa de complementar a legislação básica com regulamentos e, ainda, pelo uso do sistema de delagação de poderes quase-legislativos e quase-judiciários às agências governamentais.

A validade dos atos praticados com o uso dêsses poderes delegados às agências governamentais pede que tenham sido observados na delegação certos requisitos.

E', pois, necessário que exista uma adequada delegação do Legislativo, dentro dos preceitos constitucionais com a delimitação de fronteiras para o exercício dêsses poderes.

Quando a regulamentação afetar interêsses das partes é necessário que tenha existido a consulta prévia às partes afetadas ou seus representantes, pois, é imperioso que a regulamentação administrativa siga os mesmos procedimentos democráticos da legislação ordinária, com amplos e abertos debates e assessoramento nas fases de elaboração e discussão e aprovação, inclusive adequada publicidade.

E' bem de ver que se é, hoje, aceitável que o Executivo exerça algumas daquelas funções próprias dos demais Poderes, funções essas hodiernamente conhecidas como *quase-judiciárias* e *quase-legislativas*, necessário se torna que, na esfera administrativa, onde serão cumpridas essas funções, haja a separação delas, tal como em nível de govêrno se opera a separação dos Poderes. Em nível administrativo é preciso, igualmente, essas separações, a fim de evitar que uma mesma pesosa exerça o poder de regulamentação, execute o regulamento por ela elaborado e aplique a sanção penal ou imponha coercitivamente o seu cumprimento. O aconselhável é que essas funções sejam separadas e departamentalizadas na agência administrativa, não sendo exercidas, pois, cumulativamente. Trata-se de medida que vem a permitir adequado equilíbrio pela observância do sistema de freios e contrapesos, que também deve ser seguido na esfera administrativa.

A tendência moderna de ser delegado ao Executivo maior poder de regulamentação e mesmo pela outorga das funções quase-legislativas e quase-judiciárias, tem sua razão de ser, frente aos imperativos da administração moderna de dar soluções imediatas e com relativa dose de discrição para problemas emergentes neste complexo de fatores que é a vida hodierna, que está a exigir, mais e mais, maior regulamentação administrativa, com maior flexibilidade de ação e mais extenso poder de discrição conferido à autoridade pública.

A legislação moderna tem como característica básica, no que tange a êsse aspecto, a formulação, pelas legislaturas, de políticas básicas as quais são fixadas em lei, seguindo-se nma adequada delegação de poderes ao Executivo, para regulamentar os detalhes, formulando uma autêntica legislação complementar à lei básica.

Êsse fenômeno pode ser observado nas democracias políticas e com especial ênfase nos países que passaram de um regime de neutralidade em assuntos econômicos para um intervencionismo moderado, por via da regulamentação administrativa.

Um bom exemplo dêsse crescimento da ação administrativa motivado pelo surgimento de instituições novas para o desempenho de funções quase-legislativas e quase-judiciárias oferece-nos a administração federal nos Estados Unidos.

De modo geral, êsse crescimento da ação governamental foi meramente um corolário do estabelecimento de novas políticas no campo social e econômico, tal ocorrendo em virtude de inadequação do Legislativo e do Judiciário que de modo geral não se acham aparelhados para lidar com assuntos novos para os quais não há ainda uma doutrina e soluções tipo que norteiem a ação legislativa do judiciário, nas esferas de sua competência.

II — Os cultores do direito público nos Estados Unidos, entre os quais invocamos, dentre outros, as autoridades de James M. Landis e Roscoe Pound, apontam como uma das causas do crescimento da ação administrativa a delegação de poderes do Legislativo e do Judiciário ao Executivo. Essa delegação ocorre pelo fato de serem inadequados aos reclamos da administração moderna, o aparelhamento tradicional das Legislaturas e do Judiciário, que no desempenho de suas funções normais devem seguir procedimentos mais rígidos, bem como adotar diretrizes mais constantes e perduráveis, o que redunda em dificuldades quando se torna necessário uma ação mais rápida e mais flexíxel.

James M. Landis mostra a razão de ser dessa modificação quando esclarece:

The administrative process is, in essence, our generations answer to the inadequacy of the judicial and the legislative processes. It represents our effort to find an answer to those inadequacis by some other method than merely increasing executive power. [1]

E' Roscoe Pound quem aponta a necessidade de suplementação do processo judicial, a fim de tornar adequada a administração pública para atender aos reclamos da vida social e econômica contemporânea:

I reconize the need of administration, and of a great deal of it in the urban industrial society of today. It is needed as an administrative element in the judicial process. It is needed as a suplement to the judicial process.[2]

1 Landis, James M., *The Administrative Process*, Yale University Press, New Haven, 1938, pág. 46.

2 Pound, Roscoe, *Administrative Law*, University of Pittsburgh Press, 1942. pág. 26.

Com sua grande autoridade êsse celebrado cultor do Direito Administrativo, nos Estados Unidos, chama a atenção para o fato de que êsse desenvolvimento da ação administrativa com o uso de poderes antes só exercitados nas esferas do Judiciário e do Legislativo, só deve ocorrer com adequado contrôle e mediante a prescrição de certas normas de delegação para torná-la válida e limitada aos seus reais propósitos:

But to admit that development of the admitting that it should be free of checks such as a due balance between the general security and the individual life has led us to impose on both the legislative and the judicial process. [3]

Essas delegações de poderes têm como conseqüência o fortalecimento do Executivo acarretando, outrossim, possibilidade do uso de maior poder de discrição.

Òbviamente o uso do poder de arbítrio torna-se mais agudo na esfera administrativa, quando sabemos da necessidade de sucessivas delegações de responsabilidade, de uma a outra autoridade, ao longo da linha hierárquica, nos diferentes níveis de poder onde a decisão é formulada.

E' preciso convir que sòmente o uso da discrição não justifica a adoção de procedimentos administrativos, em substituição ao judicial ou legislativo. Um outro motivo dessa delegação de poderes ao Executivo está no fato de que a legislação aplicável a determinados setores da vida econômica ou social não pode conter tôdas as diretrizes que devam ou possam ser seguidas para a proteção do interêsse público, daí a impossibilidade de elaboração de uma lei que atenda a tôdas as hipóteses. A decisão administrativa em muitas situações não pode utilizar-se de um caso tipo e estendê-lo como paradígma para resolver os demais casos.

No processo administrativo é facultado à autoridade pública escolher entre cursos alternativos de ação aquela que fôr mais oportuna e adequada para a proteção dos interêsses pessoais, sem oposição ao interêsse público.

Para Ernest Freund,[4] o celebrado jurista norte-americano, a discrição administrativa tem o sentido e a precisão que lhe são peculiares entre as condições de seu uso pelo administrador público:

When we speack of administrative discretion, we mean that a determination may be reached, in part at least, upon the basis of consideration not entirely susceptible of proof or disproof. A statute confers discretion when it refers an official for the use of his power to beliefs, expectations, or tendencies instead of facts or to such term as adequate, advisable, appropriate, beneficial, competent, detrimental, expedient, equitable, fair, fit, necessary, parcticable proper, reasonable, reputable, safe, sufficient, wholesome, or their opposites.

A comparação entre a ação administrativa e a judiciária permite-nos pôr em destaque as características de uma e outra com a conclusão de que para os problemas novos emergentes no campo social e econômico, melhor e mais oportuno será adotar-se a primeira. A ação administrativa é, sem dúvida, mais flexível e mais rápida e permite a mutação de doutrinas que, de quando em quando, devem ser esposadas para a justificação de uma política pública.

---

3 Roscoe Pound, Ob. cit., pág. 26.

4 Freund, Ernest, *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, 1928, pág.

Ao contrário, a ação judicial é mais rígida e segue a procedimentos mais uniformes, ocorrendo, ainda, a dificuldade de decidir o caso, por se tornar a decisão judiciária casos tipos que vão constituir a *res judicata*.

A diferença entre a decisão judicial e a decisão quase-judicial é apresentada com muita clareza por Ray Brown: [5]

A true judicial decision presupposes an existing dispute between two or more parties, and these involve four requisites:

1) *The presentation (not necessary orally) of this case by the parties to the dispute;*

2) *If the dispute between them is a question of fact, the ascertaiment of the fact by means of evidence adduced by the parties to the dispute and often with the assistance of argument by or on behalf of the parties;*

3) *If the dispute between them is a question of law, the submission of legal argument by the parties; and*

4) *A decision which disposes of the whole matter by a finding upon the facts in dispute and an application of the law of the land to the facts so found, including where required a ruling upon any disputed question of law.*

A quasi judicial decision equally presupposes and existing dispute between two or more parties and involves (1) *and,* (2) *but does not necessarily involve* (3) *and never involves* (4). *The place of* (4) *is in fact taken by administrative action, the character of which is determined by the Minister's free choice.*

Não só a complexidade dos assuntos tratados bem como os problemas de competência surgidos com o exercício de poderes quase-judiciais conduziu ao crescimento dêsses organismos, a princípio simples e com pessoal pouco numeroso, levando-os à posição de agências administrativas, organizadas que foram para o desempenho cumulativo de diferentes atribuições, entre as quais ressaltamos por sua importância:

1) A investigação e localização de fatos;

2) A formulação de políticas básicas, tomando cada caso como tipo ou padrão;

3) O assessoramento do Executivo e do Legislativo na formulação de suas políticas básicas;

4) A adoção de uma política para prevenir, orientar, antes de punir a infração;

5) A administração de bens públicos ou de particulares confiados à sua responsabilidade;

6) O estabelecimento dos próprios procedimentos de processos administrativos, para cumprir um mínimo de exigências seguidas no processo judiciário, como, por exemplo, a notificação das partes, a celebração de vistas às partes interessadas, a produção de provas, os procedimentos para o julgamento dos recursos;

7) A aplicação da lei e a conseqüente decisão, funcionando a instituição como um tribunal;

8) A aplicação das penalidades decorrentes da capitulação do fato frente à legislação em vigor, o que leva a agência administrativa a recolher multas, interditar o uso da propriedade, destruir ou fazer a apreensão de bens, e outras modalidades.

---

5 Brown, Ray, *Administrative Commissions and the Judicial Power*, Minn. Law Review, 1935, págs. 261 a 270.

A decisão administrativa com o uso dos poderes quase-judiciais, tem sido, geralmente, entregue a corpos de deliberação coletiva que executam funções de julgamento atuando como tribunais administrativos. Há exemplos de a decisão ser proferida por instituições em que as autoridades decidem isoladamente numa sucessão de planos hierárquicos, contrastando com o uso da deliberação plural, muito mais recomendável por permitir a discussão mais ventilada dos pontos de vista divergentes e de ser a decisão a resultante de contagem de votos.

Ao formular políticas ou ao aplicar leis a autoridade pública usa a maior parte do seu tempo em proferir decisões. Essas decisões podem ser individuais ou singulares numa sucessão de planos hierárquicos que redundam na decisão final institucional ou proferida por corpos de deliberação coletiva, que atuam à semelhança dos Tribunais judiciários.

Como situar o poder de decisão, qual a escolha do tipo de órgão que deva proferi-la, eis um dos problemas a desafiar a argúcia e o conhecimento técnico dos administradores contemporâneos.

III — A decisão institucional como substitutiva da judiciária é seguida com reais vantagens pela administração pública, que vê, neste tipo de decisão, alguns requisitos básicos que a recomendam como oportuna e adequada, oferecendo as vantagens dos trabalhos realizados em grupo.

A decisão institucional apresenta-se como um trabalho mais econômico e eficiente, pois, quando várias pessoas intervêm num trabalho há mais possibilidade de corrigir êrros. Há maior segurança nos resultados.

Uma outra vantagem é que a decisão institucional possibilita a utilização de pessoal subordinado para realizar o trabalho mais rotineiro, tornando mais livres os chefes superiores da instituição que podem, assim, dedicar mais tempo em assuntos de maior importância.

Permite, ainda, a decisão institucional, utilizar as melhores habilidades de cada pessoa, como por exemplo, utilizar uma pessoa para promover pesquisas e levantamento de provas e coleta de evidência, uma outra para escrever o relatório, possibilitando, assim, o uso das vantagens da divisão do trabalho e da especialização. A decisão institucional facilita, outrossim, o uso dos conhecimentos especializados das distintas divisões, dentro da instituição, oferecendo possibilidades que a agência se torne independente, frente aos serviços que não possa prescindir e para os quais ter-se-ia que se valer de outros órgãos, caso não possuísse os seus próprios.

E', ainda, preconizado o uso da decisão institucional para permitir a utilização de um sistema de freios e contrapesos internos, fazendo com que as diversas atividades e funcionários possam supervisionar-se uns aos outros, o que incontestàvelmente oferece maior segurança sôbre o que se decidir.

Ao lado dessas vantagens são apontadas algumas desvantagens do uso da decisão institucional, entre as quais ressaltamos, por sua importância, os seguintes fatores a seguir enumerados e que devem ser considerados.

O anonimato é indicado como uma grande desvantagem, pois, que não se pode precisar quem é o verdadeiro autor da decisão. Contra esta desvantagem argumenta-se que os responsáveis finais serão os dirigentes das instituições. O certo é que numa apuração de responsabilidade essa estaria fragmentada ao máximo, sendo difícil encontrar-se o verdadeiro responsável. Essa diluição de responsabilidade é que tem levado a União, os Estados e Municípios a pagarem

fortes indenizações por ato ilícito, desvio de poder ou arbítrio praticado por dirigentes públicos, sem que contra êles caiba o sucesso de uma ação regressiva, para o ressarcimento de indenizações pagas por ilicitude ou abusos de poder por êles praticados.

Os dirigentes das instituições decidem com base em informações que lhes apresentam os servidores da agência os quais escrevem, de modo geral, as razões das decisões, o que leva os dirigentes da instituição a decidirem, em algumas vêzess, com base em impressões gerais. Alega-se, ainda, que o que decide deve viver a prova e deve examinar tôda a evolução do processo, que resultou na evidência que foi a base da decisão. Ora, difícilmente o dirigente da instituição administrativa pode participar de tôdas as fases do processo. Mas contra-argumenta-se frente a essa desvantagem ao se ter como certo que na função de decidir o administrador pode ser comparado aos Juízes de Direito e, portanto, ao decidir considerou a prova.

E' bem de ver que o significado da frase "o que decide deve ver o caso" e "o que decide deve considerar a prova" não pode ter o significado de estar o administrador presente. Há outro problema que invalidaria essa desvantagem e que se traduz na substituição da pessoa que presidiu a fase de instrução administrativa por outra que, finalmente, julgaria o caso.

Merece especial relêvo o fato de que os procedimentos administrativos seguidos na decisão administrativa, quer singular, quer institucional, não são uniformes e rígidos, como se sucede na esfera do Judiciário. E' de todo necessário que o procedimento administrativo seja flexível, mas para isto é preciso que a lei que criar a agência administrativa não imponha demasiados requisitos e formalidades de procedimento. Outrossim, é necessário que os administradores mantenham a informalidade nas rotinas internas e na execução dos atos. E' preciso convir, no entanto, que essa informalidade não vai a ponto de inexistir um procedimento rotinizado, pois, se tal se verificasse, o arbítrio seria tão forte que impediria a boa marcha das rotinas que levam à decisão.

IV — Como localizar a responsabilidade da decisão e como conclui-la sôbre um assunto determinado tem sido uma das atenções dos administradores públicos.

Colocar o poder e a responsabilidade da decisão numa única pessoa ou num grupo de pessoas, conjuntamente, tem sido a pedra de toque dêste problema.

Conseqüentemente, surgem as discussões sôbre a decisão institucional dêsses órgãos de deliberação coletiva, frente às vantagens e desvantagens da decisão pessoal de um único responsável.

Primeiramente, cabe analisar que funções são exercidas por essas Comissões consultivas e regulatórias.

Há comisssões que são meramente consultivas e outras há que têm funções de linha ou executivas e, ainda, outras exercem funções de fazer cumprir a regulamentação aprovada, aplicando penalidades e as fazendo cumprir.

Assim, em muitas dessas comisssões há a presença ou exercício dos chamados poderes quase-legislativo e quase-judiciários, os quais podem existir isolados ou conjuntamente numa mesma comissão.

No desempenho de funções quase-legislativas as comissões atuam como agentes auxiliares do legislativo, complementando, com regulamentação administrativa as políticas gerais traçadas pelo Congresso na legislação básica.

No exercício de poderes quase-judiciários atuam algumas comissões como tribunais, realizando audiências, colhendo provas e formulando decisões, na instância administrativa, com o exercício de funções judicantes.

Outras, ainda, exercem poderes mais pròpriamente de contrôle, quando supervisionam e promovem o cumprimento de regulamentos, como por exemplo, as tarifas, as tabelas de preços e outros.

Várias são as razões que levam o Estado a criar essas comissões. Uma delas é permitir o afastamento do fator influência política, ou de pressão política sôbre as atividades sujeitas à regulamentação ou contrôle.

Um outro propósito na criação dêsses órgãos de deliberação coletiva é permitir a participação dos grupos interessados na regulamentação ou seja, no próprio trabalho de elaborar os regulamentos. Esta é um das tendências da administração moderna, chamada de pluralismo por John M. Gauss. [6]

Em reumo, são os seguintes os argumentos favoráveis apontados pelos estudiosos de administração que examinaram êste problema:

a) A imparcialidade invocada para essas comissões, evitando-se os perigos do favoritismo e debilidades, pois que os interêsses submetidos à regulamentação são poderosos e econômicamente fortes;

b) essas comissões permitem uma barreira contra a ação arbitrária, permitindo decisões que aproveitam a experiência de seus membros;

c) a continuidade de diretrizes é outra vantagem do sistema de comissões.

De outra parte, há que assinalar como algumas desvantagens do uso do sistema de comissões, entre as quais ressaltam-se por sua importância, as seguintes:

1) O sistema de comissões impede a coordenação executiva pelo crescimento numérico dêsses órgãos. Outrossim, em virtude da independência que possuem, torna difícil o ajustamento das diretrizes de diferentes comissões, as quais são muitas vêzes divergentes da orientação traçada pelos órgãos mais diretamente ligados ao Executivo.

2) Essas comissões por conseguirem o equilíbrio entre várias fôrças conservadoras, movimentam-se dentro de suas fronteiras e são indiferentes e alguma vêzes reacionárias às novas solicitações de uma administração sujeita a maiores injunções.

3) Por exercerem poderes quase-legislativos algumas comissões guardam em segrêdo a regulamentação que elaboram e os interessados só a conhecem quando definitiva. Esta desvantagem não pode ser considerada sem maiores exames, pois que, segundo a boa doutrina, a regulamentação administrativa deve atender às mesmas práticas democráticas seguidas para a legislação ordinária, ou sejam, a coleta de dados, tomada de pareceres, celebração de visitas públicas, indicação de prazo para a representação das classes interessadas e, finalmente, sua discussão e aprovação com ampla publicidade.

4) Alegam os que se opõem ao uso de comissões que a burocracia, sendo mais independente frente aos contrôles populares, torna mais fácil que os grupos de interêsse exerçam influência para persuadir os administradores que incluam ou omitam dispositivos regulamentares em favor ou contra os interêsses dêles.

E' bem de ver que a indicação de alguns requisitos mínimos para a escolha dos membros dessas comissões permitirá melhor eficácia nos procedimentos a

---

6 Gauss, John M. e Anderson, William, *Research in Public Administration*, pág. 122.

serem adotados pelos órgãos de composição plural. A honorabilidade, o conhecimento técnico dos membros dessas comissões terão, por certo, influência no sistema.

A doutrina seguida nos Estados Unidos recomenda a escolha dos representantes do govêrno; no caso das comissões mistas deve recair sôbre especialistas, de aboluta idoneidade moral e nomeados com o consentimento do Congresso. Isto para as comissões mais importantes, segundo a tendência lá verificada, principalmente para aquelas que exerçam poderes quase-legislativos e quase-judiciários.

A nomeação dos membros da comissão, a prazo certo ou indeterminado, é outro ponto a ser considerado. Tem-se como acertado que a indicação por prazo certo possibilita maior uso de autoridade ao membro da comissão e o coloca mais independente frente às injunções políticas e grupos privados de pressão.

Há necessidade de, em algumas situações, dar independência às comissões e permitir que os assuntos tratados independam do uso de serviços administrativos do poder central. Tal atitude de autonomia permite que seja protegida a integridade da decisão e, ainda, permite que a comissão possa fazer cumprir suas decisões com maior celeridade, prescindindo de outros serviços estranhos à Comissão.

Para êsse efeito, necessário se torna dotar essas comissões, mais particularmente as que exerçam funções quase-judiciárias, de todos aquêles recursos administrativos que lhes possibilitam executar suas decisões com a devida autonomia frente aos demais órgãos do Executivo.

Nos Estados Unidos algumas Comissões possuem muita independência frente ao Executivo-Chefe, pois fatôres vários concorrem para essa liberdade de pensamento e de ação dos seus membros componentes.

A análise dêsses fatôres, que motivam aquela independência, revela que, entre outros exercem influência naquele tipo de autonomia, as seguintes causas:

1) Nomeação do membro da Comissão por prazo de tempo superior ao do mandato presidencial e, por isso, após a nomeação dêle, o Presidente não pode exercer, eficazmente, influência sôbre o titular daquele pôsto.

2) Não possui o Presidente o necessário poder para remover os membros de certas comissões, a não ser em caso de resolução conjunta do Congresso dos Estados Unidos, pois seus membros são nomeados com o consentimento do Congresso e só podem ser destituídos em situações especialíssimas.

3) As Comissões de modo geral são investidas de poderes para fazer cumprir sua regulamentação e providas de órgãos administrativos, os quais as tornam mais independentes frente à administração central.

E' bem de ver que o uso de Comissões como o de outros sistemas, na Administração pública, pode estar invalidado em sua eficácia se forem inadequados certos procedimentos ou, ainda, se mal atendidos aquêles requisitos motivadores de condições ótimas ou sub-ótimas desejadas para êsses órgãos de deliberação coletiva.

A *Hoover Commission*, que recentemente estudou a reorganização dos órgãos do Executivo do Govêrno Federal dos Estados Unidos,[7] estabeleceu algumas recomendações para tornar mais adequado e eficaz o sistema de comissões. Entre essas recomendações sugere aquêle relatório algumas medidas, entre as quais, enumeramos as seguintes, por sua importância entre nós:

---

7 *Regulatory Commissions*, A Report to the Congress, March, 1949.

a) a responsabilidade administrativa deve ser colocada no presidente da comissão;

b) o membro da comissão, após a expiração do seu têrmo, deve aguardar seu sucessor, no pôsto;

c) os salários dos membros das comissões devem ser elevados a ponto de constituírem um atrativo para pessoas com qualificações desejáveis de alta competência profissional para essas posições;

d) deve ser permitido que os membros das comissões possam delegar a execução de trabalhos de rotina e tarefas menos importantes ao pessoal sob a supervisão da comissão.

É óbvio que êsses fatôres não atuam isoladamente e nem necessitam coexistirem todos para que uma comissão seja considerada bem constituída e em condições de atuar com plena eficácia.

Outros requisitos têm, igualmente, marcada influência na institucionalização dêsses órgãos de deliberação coletiva.

A seleção dos membros de comissões pode, em suas aparências mais simples, estar em consonância com um critério democrático de composição de órgãos de deliberação coletiva, mas a não observância de um só detalhe favorecerá o desvirtuamento de todo o sistema de representação democrática e porá em perigo a legitimidade das decisões do órgão plural.

Ainda que aparentemente democrática, a composição de uma comissão que tenha como seus membros os representantes de diferentes classes interessadas nos assuntos tratados pelo órgão de composição plural, a má indicação dêles pode invalidar o princípio democrático de representação. Vejamos o exemplo de uma comissão que possua representantes das classes produtoras, dos consumidores e representantes do Govêrno, representantes êsses escolhidos sem a observância do processo seletivo por quem os vai nomear. A escolha de representação de classes, se não atendida a indicação dos nomes pelos próprios representados, pode constituir uma burla, pois se a indicação fôr livre do Executivo, a composição dessas comissões pode ser feita ao inteiro sabor das injunções políticas, muitas vêzes em antagonismo com os interêsse legítimos das próprias classes representadas.