

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OMBUDSMAN NO BRASIL

MANOEL EDUARDO ALVES CAMARGO E GOMES*

1. Conceito e características da instituição. 2. Breve história do ombudsman sueco. 3. Universalização do instituto. 4. Tentativas de institucionalização no Brasil. 5. O ombudsman federal. 6. A experiência do município de Curitiba. 7. Resultados alcançados. 8. Vinculação ao Poder Legislativo. 9. Conclusão.

1. *Conceito e características da instituição*

A admissão do *ombudsman* em um universo de diversificados sistemas jurídicos demonstra, de um lado, o extraordinário potencial de universalização do instituto e, de outro, a necessidade de se implementarem os mecanismos clássicos de controle da administração (controles interno, jurisdicional e parlamentar).

As diferentes realidades econômicas, políticas e culturais que o acolheram mantiveram seus traços fundamentais, o que permite delinear, a partir de uma análise comparada, os elementos característicos essenciais dessa instituição.

O *ombudsman* é, basicamente, um instituto do direito administrativo de natureza unipessoal e não-contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao Legislativo, destinado ao controle da administração, e nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão.

Nesse sentido, possui duas características: a facilidade de acesso da população aos seus ofícios e a utilização de formas não-convencionais de atuação.

A unipessoalidade do órgão permite que a instituição alcance maior unidade e coerência, ao mesmo tempo que transfere para seu titular autoridade e prestígio, conferindo-lhe singular importância e força moral que caracteriza suas intervenções junto ao poder público. Apesar de o *ombudsman* pôr em evidência o mau uso do poder administrativo, não pode substituir, com sua ação, a ação

* Advogado, ex-diretor da Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado do Paraná, atualmente exercendo a função de ouvidor-geral do município de Curitiba.

da administração pública. Por não ter competência para reformar, anular ou alterar os atos objetivos de sua investigação e por não ter poderes punitivos, sua atuação já foi qualificada como sendo uma magistratura de persuasão. Daí serem necessários elevados atributos pessoais, como notável saber, ilibada reputação, reconhecida solvência moral, espírito público, reconhecido senso de justiça e equidade. Com exceção do saber jurídico, todas as legislações que consagraram a instituição não se furtaram em estabelecer esses requisitos. É o caso da Regeringsform sueca (§ 96), da Constituição finlandesa (art. 49), da Lei nº 81/77 de Portugal (art. 4º) e da Lei Orgânica nº 3 da Espanha (art. 3º, § 2º), para citar apenas algumas.

A natureza não-contenciosa do órgão alcançou todas as nações que introduziram a instituição, não escapando à regra nem mesmo a França, que reserva ao Conselho de Estado o ofício jurisdicional. Isso não é invalidado pelas peculiares características assumidas pelos *ombudsmen* sueco e finlandês, os quais têm poderes para acusar perante os tribunais, conferindo caráter semicontencioso ao instituto.

A autonomia funcional do *ombudsman* é um requisito imprescindível e, para que sua atuação seja eficaz, ele não poderá estar sob a influência de autoridades ou sujeito a mandato imperativo de qualquer espécie. Deverá, ainda, ter garantias de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos e mandato determinado.¹

A vinculação formal do instituto ao Poder Legislativo tem sido motivo para acaloradas discussões doutrinárias. O núcleo central da polêmica está, de um lado, subordinando-se ao Legislativo, na possibilidade de sua sujeição a manobras político-partidárias e, de outro, vinculando-se ao Executivo, no comprometimento de sua independência quando advoga os interesses do cidadão por atos lesivos praticados por este poder. Por esta razão a maioria das legislações vinculou a instituição ao Poder Legislativo, com seguras garantias de autonomia no desempenho de suas funções, entre as quais podem-se citar a fixação de mandato certo, a previsão legal dos casos de cassação, a proibição de o titular exercer qualquer atividade política, entre outras. Na prática, o que se tem notado é o *ombudsman* gozando de ampla autonomia em relação ao Legislativo,

¹ Nesse sentido, o Primeiro Simposio Latinoamericano del Ombudsman, realizado em 1985, em Buenos Aires, estabelecia: *"La comisión aconseja que, cualquiera sea el sistema de elección, el Ombudsman necesariamente debe gozar de la más amplia independencia funcional y política. En este sentido entre otras notas caracterizantes, ha de contar con la plena disponibilidad de los medios materiales y jurídicos adecuados para su desempeño; el acceso total e irrestricto a las fuentes de investigación que estime pertinentes; la autonomía presupuestaria la designación de su personal y colaboradores y la necesaria capacidad de acción. La inamovilidad durante un periodo considerable es otra de las garantías imprescindibles de la institución, sin perjuicio de su responsabilidad por las funciones que cumple."* É ilustrativa, a propósito, a leitura das Leis n.ºs 81/77 e 10/78 de Portugal e dos arts. 2, 7, 9, 10, 11, 15, 16 e 19 da Lei Orgânica nº 3 da Espanha.

o qual se tem limitado a estabelecer os princípios e as diretrizes gerais, contudo jamais disposições perceptivas referentes a casos concretos.

Nos extremos desse debate cabe mencionar as posições francesa e inglesa — esta submetendo a atuação do *ombudsman* à iniciativa de um membro do Parlamento; aquela determinando que a nomeação do *Médiateur* seja feita, de modo discricionário, pelo Conselho de Ministros. Os demais países, de modo geral, delineiam a vinculação pela nomeação e pela responsabilidade do *ombudsman* em relação ao parlamento, expressa na apresentação de relatórios de atividades e na possibilidade de destituição, nos termos definidos por lei.

Dessa forma e frente aos meios tradicionais de controle da administração, o *ombudsman* surge como um importantíssimo sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo Estado. A fiscalização exercida pelo *ombudsman* recai, em regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta. Algumas legislações, todavia, excluem de seu domínio as Forças Armadas, o Poder Judiciário ou, como é o caso da Costa Rica,² a Justiça Eleitoral. O exercício desse controle tem, em muitos casos, extrapolado a seara da legalidade dos atos administrativos. Atingindo o campo denominado pela doutrina francesa de “*má administração*”, sua atuação tem alcançado os atos injustos (parciais, discriminatórios, ferindo os princípios de equidade, de prevalência do interesse público, etc.), concluídos pela administração em prejuízo dos administrados .

Nesse caso, estão incluídas as decisões praticadas na esfera do poder discricionário, uma vez que elas são baseadas em normas que pautam uma boa administração. Ao que parece, apenas a Finlândia excluiu do controle do *ombudsman* os atos discricionários do poder público.³

É importante registrar que a instituição do *ombudsman* é uma clara reafirmação do pronunciamento de André Legrand de que “*de maneira direta ou indireta todos os meios de controle se apresentam como um meio de defesa dos direitos e interesses legítimos do cidadão*”.⁴ Mais que isso, a história tem demonstrado que uma das características básicas da instituição é sua postura de guardião dos direitos dos cidadãos da administração pública. Nesse sentido, é significativa a denominação dada ao instituto nos países de língua espanhola: *defensor del pueblo* e *defensor de los habitantes*. É absolutamente indissociável da figura do

² Art. 1º da Ley del Defensor de los Habitantes.

³ É válido o ensinamento que o Prof. Fernando Alves Correia faz aos administrativistas: “O controle do Ombudsman sobre a Administração Pública é um controle de tipo novo, distinto dos tradicionais meios de controle. Trata-se de uma nova garantia de proteção do cidadão contra a Administração, que deve coexistir com os tradicionais meios de garantia particulares. O Ombudsman não veio substituir, nem rivalizar com os meios contenciosos, administrativos e políticos de proteção do administrado, mas apenas procurar suprir as deficiências destes” (Correia, Fernando Alves. Do ombudsman ao provedor de justiça. Separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra, 1979 p. 86).

⁴ Legrand, André. *L'ombudsman scandinave*. Paris, 1970. p. 2.

ombudsman sua proteção aos cidadãos frente ao poder do Estado, fato explícito em todas as legislações de países que contam com esse instituto e, na maioria deles, saliente-se, não é exigido qualquer requisito para o cidadão reclamante apresentar-se ao titular do cargo, podendo dirigir-se sem qualquer formalidade, sendo ou não titular do direito lesado, bastando-lhe, enquanto cidadão, demonstrar interesse pelo fato reclamado. Pode, ainda, ser nacional ou estrangeiro, no gozo ou não de seus direitos civis e políticos. Constituem exceção a essa regra a França e a Inglaterra, as quais interpõem o parlamento entre o *ombudsman* e o cidadão, e alguns outros países que, como a Noruega, estabelecem que apenas ao titular do interesse cabe formular as reclamações.

Com relação à forma de apresentação da queixa, todas as legislações abstiveram-se do formalismo exigido no contencioso, em alguns casos permitindo até a forma oral e a não-exaustão dos trâmites administrativos. O anonimato é postergado em todas as legislações, embora o *ombudsman* possa exercer suas atribuições de ofício, o que faz com que as denúncias anônimas, quando de real interesse, sejam apreciadas pelos membros do órgão.

Cabe mencionar ainda o *modus operandi* que tem marcado a atuação do instituto. Nos mais diferentes países, o exercício de seu ofício tem sido expedito e informal e com critérios inovadores de economia processual. Não seria exagero afirmar que em alguns desses países o *ombudsman* tem sido apresentado como o grande baluarte da luta contra a “lentocracia” e a tirania burocrática, decorrente da crescente complexidade dos tentáculos do Estado sobre a sociedade contemporânea.

Isso posto, a facilidade de acesso e a celeridade são elementos que, ao mesmo tempo que humanizam a relação administração e administrado, oxigenizam a máquina administrativa, democratizando o exercício dos direitos do cidadão, os quais, pelos mecanismos tradicionais, nem sempre deixavam a letra da lei para pousar sobre a realidade.

2. Breve história do *ombudsman* sueco

Em 26 de outubro de 1713 o Rei Carlos XII, que havia estado cerca de 12 anos fora da Suécia, criou o ofício de *Hogsta ombudsmänem* (Supremo Representante do Rei), a quem competia vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e leis por ele baixadas.

Em 1776, como corolário do declínio da realeza e do fortalecimento do Parlamento (*Riksdag*), a nomeação do chanceler (*JK*) passa a ser atribuição do Parlamento e não mais do monarca.⁵ O *JK* passa a ter também como parte de

⁵ “O *JK* do Rei não inspirava nenhuma confiança aos Constituintes de 1809: não lhes faltavam exemplos em que a função tinha sido exercida exclusivamente no interesse do Rei e sem atender os comandos da Lei. Eles resolveram, portanto, criar um órgão inde-

suas atribuições o dever de apresentar um relatório circunstanciado sobre o exercício de sua função. Essa medida altera substancialmente a posição do JK. De agente do rei, torna-se um mandatário do Parlamento, controlando em seu nome a administração e a justiça. O chanceler, de acordo com as atividades desenvolvidas durante esse período, pode ser visto como precedente do *ombudsman* (*justitieombudsmanem*), que só é previsto na Constituição sueca em 6 de junho de 1809.

Nesse ano, com a deposição de Gustavo IV Adolfo e o início da Casa dos Bernadotte, o Parlamento retoma novamente sua força subtraída neste interstício por Gustavo III e vota uma nova Constituição (*Regeringsform*) inspirada nos ideais de Montesquieu, de Charles de Secondat e do Barão de la Brède, que vigorou até 1974. Um dos principais objetivos dessa Constituição era o de estabelecer um equilíbrio entre o poder do monarca e o do Parlamento, estabelecendo-se, para isso, um sistema de mútuo controle. Um dos instrumentos aplicados para realizar esse equilíbrio foi previsto no seu art. 96, que determinava:

“O Parlamento designará pelo menos dois cidadãos de reconhecida competência legal e marcante integridade para supervisionar, na condição de *ombudsman* do parlamento, de acordo com as diretrizes por este estabelecidas, a observância das leis e regulamentos por todos os funcionários e empregados; e instaurar processos, perante os tribunais próprios, contra os que, no exercício de suas funções públicas, praticarem ato ilícito mediante parcialidade ou favoritismo, ou de outra forma, ou se omitirem no cumprimento do dever. O *ombudsman* estará sujeito sob todos os aspectos às mesmas responsabilidades estabelecidas para os promotores públicos pelas leis civil e penal, e pelas regras de processo judicial atinentes a promotores.

O Parlamento designará o número necessário de substitutos do *ombudsman*, que deverão ter as mesmas qualificações dele.”⁶

Com a instituição do *justitieombudsman* (JO), o equilíbrio almejado estava restaurado. Entre as sessões, o Parlamento passou a ter um agente para vigiar a execução das leis e dos serviços públicos, além de zelar pelo bem-estar dos administrados, defendendo-os das injustiças cometidas pelos administradores e assegurando-lhes o exercício do direito de petição, nascido na Inglaterra pelo Bill of Rights em 1689 e na França, em 1791.

pendente, que tivesse como única razão de ser a observância da Lei e a proteção dos direitos do cidadão. O Rei não deveria ter nenhum meio de ação sobre o JK. Em particular, ele não deveria jamais lhe dar ordem” (Legrand, André. Apud Andrade de Oliveira, Fernando & Xavier, Pedro Henrique. *Ombudsman*: conveniência de sua instituição. Tese apresentada ao I Simpósio Latino-Americano. Buenos Aires, 1985. mimeogr. p. 21).

⁶ Leite, Celso Barroso. *Ombudsman corregedor administrativo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p. 35.

Em 1915, após a reforma da organização militar, foi instituído o *militieombudsman* (MO), o qual passaria a controlar a administração militar, antes subtraída do controle do Parlamento. Essa duplicação do instituto, todavia, não foi suficiente para responder às exigências de uma administração multifacetária como a sueca. Daí a nova reforma de 1967, que aprovou a unificação dos dois órgãos com uma função repartida entre três *ombudsmen*, de mesmo *status* e sob a mesma denominação. Aos *justitieombudsman* couberam diferentes esferas de atribuições. Ao primeiro, as questões diretamente ligadas ao bem-estar do administrado; ao segundo, assuntos concernentes ao Poder Judiciário e à esfera militar; e ao terceiro, matérias pertinentes à esfera cível.⁷

3. Universalização do instituto

Com a Paz de Friedrikshamm, em 1809, a Finlândia da Suécia passou a ser administrada pela Rússia, levando consigo a Constituição sueca de 1772, na qual aparecia o *JK* como conselheiro e funcionário da Coroa. Na Constituição republicana de 17 de julho de 1919, foi implantada uma instituição semelhante à do *ombudsman* sueco (em finlandês *oikeusasiamies* — agente da lei).⁸

As reformas suecas de 1915 e 1967 não influenciaram, no entanto, a Finlândia, que mantém um único *ombudsman* para controlar as atividades administrativas nas esferas civil e militar.

A Constituição dinamarquesa de junho de 1953 não ficou imune ao fascínio daquela instituição, criando um *ombudsman* para assuntos militares e outro para assuntos civis, sendo que este, em sua ação fiscalizadora, atinge, além dos órgãos públicos, outras áreas como, por exemplo, a eclesiástica.

Em abril de 1952, o Parlamento norueguês criou o Comitê dos *Ombudsmen*: um colegiado composto por sete membros, com atuação exclusiva no âmbito das forças armadas. Em junho de 1962, porém, este Parlamento aprovou a instituição de um *ombudsman* para assuntos civis (*sivil ombudsmann for forvaltningen*), inspirado no modelo dinamarquês. Antes, em junho de 1957, a República Federal da Alemanha já havia instituído o comissário parlamentar para as forças armadas (*Wehrbeauftragte des Bundestages*).

O primeiro país do sistema da Common Law a acolher o instituto do *ombudsman* foi a Nova Zelândia, através do Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act, em 1962. Cinco anos depois é criada na Inglaterra a figura do

⁷ Em 1976 a organização foi novamente modificada, permanecendo até os dias de hoje: quatro *ombudsmen*, um dos quais é chefe administrativo, competindo-lhe a administração dos cargos, bem como a orientação geral das atividades.

⁸ “Si nos fijamos en el texto del artículo 49, párrafo primero, de la Constitución finesa, veremos como en su primer párrafo, sobre todo, recuerda en mucho a la sueca de 1809” (Fairén-Guillén, Víctor. *El ombudsman parlamentario de Finlandia (Eduskunnan Oikeusasiamies)*. Madrid. Espasa-Calpe. 1984. p. 12).

parliamentary commissioner for administration, a quem compete atender as queixas dos cidadãos que estão sendo injustiçados por atos ou omissões da administração pública. Em 1974, o instituto é estendido para mais três cargos a fim de ouvir queixas relativas aos governos locais.

O modelo britânico veio conquistar outros países, como a Guiana, em 1966, a Austrália Ocidental, em 1971, e a Austrália Meridional, em 1973.

O controlador do Estado de Israel,⁹ cuja ação era limitada a assuntos financeiros, cria, em 1971, uma divisão especializada em atender as queixas do público contra qualquer instituição ou organismo do Estado,¹⁰ com procedimento investigatório muito semelhante ao do *ombudsman*.

Em 1966, é criada na Tanzânia uma Permanent Commission of Enquiry, composta de três membros, tendo como mister o controle das atividades públicas.

A Índia, em 1971, cria o *lokaukuta*, no estado de Bombaim, também muito semelhante à experiência do *ombudsman* e em 1973 estende-o para o estado de Jaipur.

Nesse mesmo ano, a França, através da Lei nº 73-6, de 3 de janeiro, institui a figura do *médiateur*, o qual, apesar de ter atribuições semelhantes às do *ombudsman*, difere deste na medida em que é nomeado discricionariamente pelo Conselho de Ministros.¹¹ Sua competência é bastante ampla, atingindo todos os órgãos que estejam investidos de uma missão pública, podendo recomendar soluções às reclamações que lhe forem submetidas e propor reformas de textos legislativos ou regulamentares.

Inspirado no instituto do *ombudsman*, Portugal, através da Constituição portuguesa de 1976, consagrou-o através do provedor de justiça, antes criado pelo Decreto-lei nº 212/75. Além das atribuições típicas, o provedor tem a competência pedagógica de divulgar aos cidadãos portugueses o sentido e alcance dos direitos e liberdades fundamentais (art. 18, nº 1, *a*) e uma atribuição que diz respeito à apreciação de inconstitucionalidade de normas jurídicas (art. 18, nº 2, da Lei nº 81/77). Ao contrário da Finlândia, sua competência extrapola a legalidade dos atos administrativos, alcançando os atos injustos, concluídos no exercício do poder discricionário.

Dois anos após, a Espanha incorpora na Constituição, em seu art. 54, o instituto do *ombudsman*, sob a significativa denominação de *defensor del pueblo*,¹²

⁹ Criado em maio de 1949 pela Lei do Controlador do Estado (Lei nº 5.709).

¹⁰ Caiden, Gerald E. *The institution of ombudsman, international handbook of the ombudsman*. Los Angeles. cap. 1. p. 6.

¹¹ Rivero, Jean. In: *Droit administratif*. 7.ª ed. Paris, 1975. p. 31. Apud: Correia, Fernando Alves. op. cit. p. 15

¹² "Art 54. *Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales*" (Constituição Espanhola de 1978).

enquanto a Lei Orgânica nº 3, de 1981, ensejava o estabelecimento formal da instituição em dezembro de 1982.¹³

Cabe ressaltar ainda a instalação do instituto em outros países, como o Canadá, que criou o *ombudsman*, a partir da lei de 30 de março de 1967, em diversas províncias como a de Alberta; os EUA, que o consagrou em vários estados, começando pelo Havaí através da Lei nº 306/76; Gana, em 1972; Maurício, em 1965; o Japão, que instituiu após a II Guerra Mundial uma repartição de fiscalização dos atos administrativos muito semelhante ao *ombudsman*. A Itália, malgrado alguns insucessos do instituto, a partir de 1974, passou a contar com figura assemelhada ao *ombudsman* na região da Ligúria, Toscana e Lácio. Além destas, já foram criadas nas regiões da Campanha, da Úmbria, da Lombardia, de Friuli-Venezia Giulia e da Puglia.¹⁴

É importante mencionar também o esforço latino-americano em importar o instituto, como a Colômbia e a Venezuela. Esse empenho é compartilhado por doutrinadores de vários países europeus que ainda não contam com essa instituição, como é o caso da Suíça, Holanda e outros. Atualmente, há evidências de que o continente latino-americano será contemplado com esse eficaz instituto de controle administrativo, haja vista a recente Ley del Defensor de los Habitantes, publicada no *Diário Oficial* da Costa Rica em abril do corrente ano, a qual cria o *ofício de defensor de los habitantes de la República*.¹⁵

Em agosto de 1985, foi apresentada e aprovada na Honorable Cámara de Senadores de la Nación da República Argentina, a iniciativa de se instituir a *defensoría del pueblo*. Neste mesmo país ocorreu, em novembro daquele ano, o Primer Simposio Latinoamericano del Ombudsman, evento que contou com a presença de estudiosos de vários países, dentre os quais o Brasil, com Celso Barroso Leite, Fernando Andrade de Oliveira e outros.

Na República Oriental do Uruguai, o Partido Colorado, vencedor do pleito de 1984, fez constar de seu programa de princípios a criação do instituto.

Assim, a universalização do instituto sueco, demonstrada através desta rápida referência, vem retratar de maneira incontestável sua viabilidade como novo instrumento a permear a relação administração e administrado.

¹³ Maiorano, Jorge Lins. Apuntes para un debate parlamentario: el defensor del pueblo español. *La Ley*, p. 1.145 e segs., 1984.

¹⁴ Ligúria (L.R. nº 17, 1974), Lácio (L.R. nº 17, 1980), Toscana (L.R. nº 8, 1974). Campanha (L.R. nº 23, 1978), Úmbria (L.R. nº 48, 1979), Lombardia (L.R. nº 7, 1980), Friuli-Venezia Giulia (L.R. nº 20, 1981) e Puglia (L.R. nº 38, 1981).

¹⁵ "Art. 1º "El Defensor de los Habitantes de la República será el órgano encargado de proteger los derechos de estos para lo cual velará por el funcionamiento justo, legal, moral y eficiente de la actividad administrativa del Setor Público, con excepción de la electoral. También le corresponderá la promoción y protección de los derechos e intereses de la población consumidora" (Ley del Defensor de los Habitantes, publicada em 4 de abril de 1986).

4. Tentativas de institucionalização no Brasil

O Brasil recebe suas primeiras informações sobre o *ombudsman*, vindas dos países nórdicos, já no primeiro quartel do século passado. De acordo com João de Oliveira Filho,¹⁶ o deputado constituinte José de Souza Mello, em 1823, apresentou um projeto que estabelecia em seu art. 5º:

“Para desafoço, e liberdade dos povos, haverá em cada província um Juízo do Povo, a quem recorra nos casos de opressão para apresentar na Corte as suas queixas, o que o mesmo Juiz do povo deverá fazer *ex-officio*.”

Apenas 14 anos separam essa iniciativa de consagração do instituto no Brasil da sua implantação na Suécia. A proposta nacional, além das semelhanças de intenção, guardava profundas similaridades com o *ombudsman* sueco.

Há um lapso na historiografia brasileira daquela época até a década de 60, quando começam a despontar artigos veiculados na imprensa nacional, matérias científicas e pronunciamentos feitos por deputados e senadores. Essa vozeria talvez tenha sido a responsável pela elaboração do Decreto nº 50.533, de 1961, revogado antes mesmo de ser implementado na prática, o qual implantaria nas capitais dos estados subgabinetes da Presidência da República, com a atribuição, entre outras, de encaminhar aos órgãos pertinentes da administração federal “reclamações, pedidos e papéis de interesse das populações locais”.¹⁷

Em 1977, a Comissão de Valores Mobiliários, do Ministério da Fazenda, criou no seu quadro de pessoal um cargo de *ombudsman*, que também não chegou a ser preenchido.¹⁸

Em resposta à pressão burocrática decorrente de um estado com visíveis características tecnocráticas, a bibliografia nacional sobre o *ombudsman* desponta de forma violenta na década de 70. Os pronunciamentos na Câmara Federal e no Senado intensificaram-se, culminando com a proposta de emenda constitucional, que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo, com a atribuição de defender os direitos de cidadania e de exercer vigilância aos atos da administração, de autoria do Deputado Mendonça Neto. Na mesma época, outra proposta, de autoria do Deputado José Costa, sugeria a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo.

Com a retomada do processo de democratização brasileira várias foram as propostas de implantação do *ombudsman* no Brasil apresentadas ao Congresso Nacional. É o caso da proposição do Senador Luiz Cavalcanti, dos projetos do Deputado Ney Lopes, Jonathan Nunes e o do Senador Marco Maciel, sobre o qual serão feitas algumas considerações.

¹⁶ Filho, João de Oliveira. O *ombudsman* sueco e o juiz do povo brasileiro. *Revista OAB*, maio/ago. 1976.

¹⁷ Leite, Celso Barroso. *Ombudsman* no Brasil. Tese apresentada ao I Simpósio Latino-Americano realizado em Buenos Aires. 1985. mimeogr. p. 6.

¹⁸ Filho, João de Oliveira. op. cit.

O projeto do senador, que se encontra desde 16 de maio de 1985 na Comissão de Constituição e Justiça, demonstra, já em seu art. 2º, a firme intenção de trazer para o Brasil a instituição escandinava do *ombudsman*, como pode ser observado a seguir:

“Art. 2º Incluem-se entre as atribuições do Ouvidor-Geral:

I — velar pelo cumprimento da lei e demais disposições por parte da Administração;

II — proteger o cidadão com relação a ações e omissões lesivas a seus interesses, quando atribuídas a titular responsável por cargo ou função pública;

III — receber e apurar queixas ou denúncias apresentadas por quem se considere prejudicado por ato da Administração;

IV — zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

V — criticar e censurar atos da Administração Pública e recomendar as correções e melhoria do serviço público em geral;

VI — defender a ecologia, os direitos do consumidor e demais interesses do cidadão” (PLS nº 266/84).

Apesar de as condições e forma de elegibilidade afastarem o projeto do instituto sueco, as outras imperfeições não comprometem sua caracterização (art. 1º, parágrafo único, e art. 3º).

Convém mencionar a recente iniciativa do governo federal em criar a função de ouvidor-geral da previdência social, através do Decreto nº 92.700, de maio de 1986. “Se cada cidadão tem o direito de fiscalizar, cada servidor público tem o dever de aceitar esta fiscalização”, advertiu o presidente da República na ocasião, afirmando ainda que “as medidas adotadas subordinam os serviços do Estado ao controle democrático por parte da sociedade”. O art. 2º desse decreto estabelece:

“Art. 2º Ao Ouvidor serão levadas as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo.”

Conquanto louvável o intento, foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que poderá comprometer os seus resultados.

O famoso projeto de reforma administrativa anunciado pelo atual ministro da Administração, Aluizio Alves, prevê a criação do *ombudsman* ou defensoria do interesse público, por indicação da Câmara I da Comissão Geral da Reforma, o qual afirma que “trata-se de adaptar à realidade nacional um mecanismo

surgido nos países nórdicos, posteriormente adotado por extensivo rol de nações democráticas e diz respeito à organização de efetivos canais e de reclamação do público sobre a Administração”.¹⁹

Da mesma forma, nas diretrizes de governo do estado do Paraná, é prevista a criação de uma ouvidoria-geral do estado tendo como principal objetivo a garantia dos cidadãos para o pleno exercício de seus direitos com relação à administração pública. “O que se pretende é algo semelhante à figura do *ombudsman* sueco, incumbido de apurar queixas contra a administração pública, instituição já implantada em numerosos governos.”²⁰

5. O ombudsman federal

O Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986, conforme sua ementa, “dispõe sobre a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal”.

A unipessoalidade, consagrada em cerca de um século de experiência, foi preterida pela instituição de uma comissão denominada Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codici, art. 2º). A história brasileira nos dá incontáveis lições sobre a ineficácia de órgãos colegiados como este. A pulverização de forças advindas de um órgão multifacetário e que não possui ação coercitiva é veneno letal ao cumprimento das recomendações por ele emitidas.

Subordinada à Presidência da República, a referida Comissão é composta por servidores do Gabinete Militar, da Consultoria-Geral da República, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República e do Gabinete Civil, todos nomeados pelo presidente da República (art. 1º, § 2º). A subordinação, como se vê, é absoluta, o que torna impossível a hipótese de defesa de qualquer cidadão diante de atos ou omissões injustos ou ilegais, praticados pela Presidência da República, a rigor, responsável última por todos os atos e omissões da administração pública federal.

A presidência da Comissão é exercida pelo representante do Gabinete Civil (art. 2º, § 1º). Ao contrário de todas as legislações vigentes sobre a matéria, não é traçado qualquer requisito de elegibilidade, nem tampouco consignado qualquer impedimento. O presidente e os demais membros da Comissão poderão ser homens de partido e não ter qualquer conhecimento jurídico. De um lado compromete-se a eficácia da fiscalização voltada para a justiça dos atos administrativos; de outro, a eficácia do controle da legalidade destes.

¹⁹ *Diretrizes para a organização da administração pública federal*. Brasília Câmara 1, Comissão Geral de Reforma, dez. 1985. p. 8.

²⁰ *Diretrizes de Governo*. Curitiba, Fundação Pedroso Horta, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, 1986. p. 94.

O art. 3º dispõe sobre a apresentação das reclamações, as quais poderão ser formalizadas perante a Comissão ou a ela encaminhadas por via postal ou através de qualquer repartição federal.

Recebida a reclamação, a Comissão fará uma avaliação sumária, com o objetivo de propor as medidas reclamadas (art. 4º). Aqui não há qualquer previsão dos limites desta avaliação, nem tampouco dos casos de indeferimento.

As atribuições da Comissão são definidas no art. 5º:

I — comunicar às autoridades administrativas competentes a conduta de agentes da Administração Federal, que possa caracterizar o exercício ilícito ou abusivo da função administrativa;

II — recomendar, à Consultoria-Geral da República, a adoção de medidas, providências ou ações, com o objetivo de restabelecer, na prática administrativa, a estrita observância dos princípios da legalidade, finalidade e moralidade administrativas;

III — adotar providências, junto aos órgãos e autoridades competentes, destinadas a prevenir, reprimir ou fazer cessar a incorreção de comportamentos administrativos considerados ilegais, abusivos ou arbitrários;

IV — sugerir aos órgãos competentes da Advocacia Consultiva da União, ou ao órgão competente do Ministério Público, a adoção de medidas administrativas ou judiciais, que visem a resguardar ou preservar a intangibilidade do interesse público.”

A amplitude de atribuições, sem a correspondente exequibilidade, sobretudo em termos de prerrogativas funcionais e administrativas, tende à descaracterização do órgão. Ademais, ao fixar-se uma unidade administrativa como responsável pela apuração de todas as incorreções dos diversos segmentos da administração federal, poderá esta representar, na prática, apenas um meio de legitimá-las. A institucionalização de canais de denúncias, ao mesmo tempo que amortece seus impactos, torna-as manipuláveis por aqueles que detêm o poder. Daí serem imprescindíveis a independência, a força e o prestígio do seu titular, elementos estes que não foram contemplados no decreto em questão.

A prática tem demonstrado que a publicidade é a maior arma de que dispõe o *ombudsman* contra os poderes da administração pública. Todas as legislações consagram a ampla possibilidade de divulgação dos atos objetos da investigação, muitas delas arrolando-a entre os seus deveres. André Legrand aponta como fundamental a possibilidade de “provocar uma reação da opinião pública, fonte normal de todo o governo democrático, levando ao seu conhecimento o ato incriminado e os motivos da incorreção”.²¹ Por outro lado, a vertente pre-

²¹ Legrand, André. *op. cit.*

ventiva da instituição reside exatamente na publicidade, que faz temer o administrador que pode ver seu nome nas páginas dos jornais e no relatório elaborado anualmente pelo titular do órgão. Não obstante estas rápidas ponderações, o Decreto nº 93.714/86 dispõe em seu art. 5º, parágrafo único: “É vedado à Codici, sem expressa autorização presidencial, dar divulgação a fatos sob sua avaliação ou apreciação.” A última força que restava é subtraída aqui desta Comissão, a qual, ao que tudo indica, mais não será do que um balcão de reclamações da administração pública federal.

O próprio relatório²² anual das atividades só será remetido ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas após censura do presidente da República (art. 8º, parágrafo único). Exsurge daí que este decreto, que em sua ementa afirma dispor acerca da defesa de direitos dos cidadãos contra abusos da administração federal, acabou por consagrar, abusivamente, a subtração do basilar direito de informação dos cidadãos brasileiros sobre a gestão da coisa, que, por ser pública, é sua.

Pelo exposto, ao contrário do que foi afirmado pela imprensa e pelo governo, esta iniciativa não coincide com a figura do *ombudsman*. Sua inclusão neste trabalho deve-se tão-somente à necessidade de refutar estas afirmações, tendentes a desfigurar este instituto de notável eficácia para o fortalecimento dos regimes democráticos que o adotaram.

6. *A experiência do município de Curitiba*

A ausência de experiência similar no Brasil, a complexidade de questões sociológicas que envolvem o assunto e, sobretudo, o risco de se comprometer a idéia cada vez mais pungente de se implantar no Brasil a instituição do *ombudsman* foram alguns dos elementos que determinaram a opção por uma experiência-piloto de 11 meses, de forma institucional precária, em Curitiba.

Isso posto, antes da institucionalização definitiva do instituto, buscou-se criar condições concretas para um estudo experimental (quantificação e qualificação dos resultados, perfil da demanda, dimensionamento de recursos, etc.) que possibilitasse aferir as reais conveniências de sua implantação.

Dessa maneira, optou-se pela elaboração de um decreto, para que, ao término do projeto-piloto, mostrando-se oportuna a iniciativa, fosse enviada uma mensagem à Câmara no sentido de regulá-la por lei.

²² “Art. 8º A Codici elaborará, anualmente, relatório circunstanciado das atividades por ela desenvolvidas, com fundamento neste decreto.

Parágrafo único. O relatório, de que trata este artigo, após aprovação do Presidente da República, será remetido à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, para conhecimento, bem assim a outros órgãos a que essa medida seja determinada.”

O Decreto nº 215/86-PMC que instituiu a Ouvidoria Municipal foi assinado no dia 21 de março de 1986 e merece que se façam algumas considerações.

O seu art. 1º estabelece a condição do titular e demonstra a opção pela unipessoalidade do ofício, necessária, como foi visto, para maior coerência e eficácia de sua atuação. Já o art. 2º delimita o âmbito de sua competência e, de forma imperativa, norteia sua atuação, nos seguintes termos:

“Art. 2º Atuando na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal, compete ao Ouvidor-Geral:

I — receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias, de inquéritos administrativos e de auditorias aos órgãos competentes;

II — recomendar a anulação ou correção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração representando, quando necessário, os órgãos superiores competentes;

III — sugerir medidas de aprimoramento da organização e das atividades da Administração Pública Municipal, em proveito dos administrados.”

A facilidade de acesso da população ao ouvidor-geral é consagrada no art. 3º do decreto:

“Art. 3º Poderá dirigir-se ao ouvidor-geral qualquer pessoa, brasileira ou estrangeira, física ou jurídica que resida ou exerça atividades no Município de Curitiba e que se considere lesada por ato da Administração Pública Municipal.

§ 1º A menoridade não será impedimento para o recebimento de reclamações ou denúncias.”

O § 3º desse artigo estabelece a possibilidade de rejeição das queixas e denúncias apresentadas ao ouvidor-geral, mediante despacho fundamentado, enquanto o § 4º exclui de sua competência as questões que estejam sob apreciação judicial.

Os arts. 4º e 5º, em consonância com a maioria das legislações sobre o instituto, conferem poderes ao ouvidor de ter acesso a quaisquer documentos e repartições da administração pública,²³ bem como a obrigatoriedade de todos os servidores do poder público prestarem apoio e informação ao ouvidor em caráter prioritário e em regime de urgência.

²³ Wheare, Kenneth. *Maladministration and its remedies*. London, Stevens & Sons, 1973. p. 150. Apud Andrade de Oliveira, Fernando e Xavier, Pedro Henrique. op. cit. p. 8. mimeogr. Nesta tese afirmam que “a mais notável vantagem do *ombudsman* talvez resida na simples existência de uma instituição que pode adentrar o biombo que oculta a administração dos olhos do cidadão, e ali investigar exaustivamente o objeto de determinada queixa, o fazendo como uma autoridade independente e abalizada.”

As demais disposições necessárias à atuação do ouvidor encontram-se previstas no Regimento Interno da Ouvidoria Municipal, baixado em abril de 1986.

É importante mencionar que o gabinete do ouvidor-geral possui uma reduzida e simplificada estrutura: uma assessoria técnica composta por quatro técnicos de nível superior e uma secretaria composta por cinco assistentes e auxiliares administrativos.

7. Resultados alcançados

O pouco tempo de funcionamento do ofício de ouvidor-geral no Poder Executivo Municipal da capital paranaense não impede de elaborar, ainda que perfunctoriamente, uma análise dos resultados alcançados pelo instituto.

A efemeridade reside mais na manutenção dos resultados conquistados do que propriamente nesses. Valer-se, quanto a esse fato, da afirmação de Thoreau de que “o que é bem-feito uma vez é feito para sempre” por certo seria ingenuidade ou ufanismo.

Por suas decisões não possuírem coercitividade, caracterizando-se como uma magistratura de influência,²⁴ muitos foram levados a concluir que a figura do ouvidor seria meramente decorativa. Em verdade, sua posição de membro do primeiro escalão de governo, seu livre acesso ao Chefe do Executivo Municipal, sua forma de atuação e, sobretudo, a publicidade dedicada a seus atos,²⁵ se consubstanciaram, na prática, em recomendações de considerável influência, confundidas, às vezes, como determinações imperativas.

Os atos da administração pública lesivos aos interesses juridicamente protegidos dos cidadãos têm merecido especial atenção. Não se considerando o porte das reclamações, todas são encaradas como relevantes, a despeito de sua importância diante dos desígnios de uma prefeitura municipal. Nestes meses de funcionamento, todos os danos que chegaram ao conhecimento do ouvidor foram reparados. Estas atuações têm-se mostrado como um eficiente instrumento pedagógico, uma vez que no bojo de cada reparação está o aviso de que atos dessa natureza são inaceitáveis.

Os interesses coletivos, igualmente, não escapam à vigilância do instituto. Como órgão vinculado à Ouvidoria, a unidade de planejamento do Município tem submetido à sua apreciação a maior parte dos programas e projetos a serem implantados. De outro lado, a imprensa local tem contribuído de maneira significativa para a atuação do *ombudsman*.²⁶ Ressalte-se, igualmente, a valiosa

²⁴ Donato, Messias Pereira: In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, Saraiva, 1980. v. 55. p. 538.

²⁵ Todos os relatórios de queixas recebidas são entregues às Secretarias Municipais, ao chefe do Poder Executivo e a todos os órgãos de imprensa local.

²⁶ A Ouvidoria recebe diariamente todas as reclamações e denúncias veiculadas na imprensa local pelo serviço de jornalismo e pela seção de radioescuta.

contribuição que os municípios têm prestado nesse serviço. Para exemplificar, logo após a publicação do Plano Cruzado, um cidadão mostrou-se inconformado com a conversão, de ORTN para OTN, de uma taxa de microfilmagem. Esse fato levou o ouvidor a tomar conhecimento de que todas as taxas de serviço, antes calculadas em ORTN, haviam sido convertidas pelo valor da OTN, desvirtuando as disposições dos Decretos nºs 2.283 e 2.284/86. Por recomendação do ouvidor, a Secretaria Municipal da Fazenda recalculou suas taxas sobre os valores da ORTN de fevereiro, o que ensejou uma diminuição da receita em torno de Cz\$ 1.200 mil, por mês.

Fato atípico que tem surpreendido os entendidos na matéria é a iniciativa da população curitibana em levar sugestões de aprimoramento dos serviços públicos. Com o objetivo de não desprezar este canal construído voluntariamente pelos municípios, a Ouvidoria passou a encaminhar as contribuições aos órgãos competentes, com a determinação de que o não-aproveitamento deveria ser fundamentado circunstanciadamente e submetido à apreciação do autor. Inesperadamente, inúmeras sugestões foram aceitas e postas em prática com excelentes resultados. É o caso de alterações no sentido de ruas, de dispensas em requisitos inúteis exigidos para a liberação de alvarás, de fechamento de ruas para lazer, de modificações de conteúdos normativos, para citar apenas alguns exemplos. O corolário dessas atuações, resultantes do civismo da população, é a concretização de um canal, antes inexistente, de participação na gestão pública, o que tem oxigenado a máquina administrativa municipal.

As atividades do ouvidor têm contribuído inquestionavelmente para a moralização dos serviços públicos. Sua atuação tem extrapolado o controle da legalidade dos atos públicos para atingir a esfera da má administração, alcançando, inclusive, os atos calcados no poder discricionário. Nestes 11 meses de funcionamento, a Ouvidoria tornou-se o foco único para onde convergem todas as denúncias contra a administração municipal.

A disposição contida nos §§ 1º e 2º do Decreto nº 215, de que as informações requisitadas, por escrito, pelo ouvidor deverão ser prestadas no prazo de 48 horas, atingiu, em alguns casos, o efeito reflexo de acelerar os trâmites burocráticos convencionais enraizados na mentalidade de certos servidores.

Por outro lado, a implantação da Ouvidoria fez com que fosse instalada a certeza de que, mesmo em assuntos de pequena relevância, os tempos da impunidade por atos injustos ou ilegais já se foram. Isso tem alterado substancialmente a postura da administração municipal de Curitiba. Com a criação do órgão, aqueles que, atrás do balcão, convertiam-se em déspotas sabem que há um órgão ao alcance de todos os cidadãos, disposto a ouvir as reclamações das vítimas desse despotismo sempre presente nas repartições públicas brasileiras.

A Ouvidoria municipal tem contribuído também para enfraquecer a crença de que “como está é o correto”, responsável pelo imobilismo e pelo enferru-

jamento das engrenagens públicas. Nesse sentido, substanciais mudanças estruturais são, constantemente, recomendadas e acatadas por parte da administração, motivadas pela detecção de pontos de estrangulamento. A este propósito convém mencionar que o órgão tem sido fiel termômetro dos serviços públicos. A incidência de grande número de reclamações contra um mesmo órgão converte-se em eficiente diagnóstico de sua enfermidade.

É oportuno ainda registrar alguns aspectos quantitativos: em 11 meses de funcionamento foram realizados cerca de 1.456 pedidos, dos quais cerca de 800 ensejaram abertura de processo, encontrando-se em andamento apenas 187. À guisa de exemplo, dos 800 processos, 292 referiam-se à área de urbanismo, 95 à de finanças (incluindo questões fiscais) e cerca de 155 atinentes ao meio ambiente. Neste período foram resolvidos aproximadamente 613 processos, proposta a revogação de quatro decretos, instauradas mais de duas dezenas de sindicâncias administrativas, elaborados cerca de 12 projetos e três termos de cooperação técnica com a Secretaria de Estado da Justiça na área de assistência judiciária, de defesa do consumidor e de documentação à população carente da capital. O custo global (recursos humanos, materiais e físicos)²⁷ não ultrapassa a margem de Cz\$ 114 mil mensais.

Convém ressaltar que mais relevantes que os resultados de caráter curativo têm sido os obtidos na prevenção de incúrias, erros e incorreções da administração em relação ao administrado e, diga-se, em relação à própria administração.

8. Vinculação ao Poder Legislativo

Esses e outros elementos que o espaço deste artigo não permite arrolar geraram a certeza da conveniência e oportunidade de se institucionalizar, de forma definitiva, este órgão na capital paranaense. Destarte, em consonância com o disposto no projeto-piloto (item 6), elaborou-se um projeto de lei²⁸ que cria a Ouvidoria Municipal de Curitiba, a ser apresentado à Câmara Municipal, em regime de urgência, no primeiro dia da próxima legislatura.²⁹

Na elaboração deste projeto procurou-se consagrar a vinculação ao Poder Legislativo, o caráter não-contencioso do órgão, sua unipessoalidade, a natureza de controle dos atos administrativos e de defesa dos direitos e legítimos interesses do cidadão, a publicidade de seus atos, a ausência de poderes deci-

²⁷ O espaço físico atualmente ocupado pela Ouvidoria foi devolvido ao acervo patrimonial do município após a atuação do ouvidor, quando este recebeu a denúncia de que o imóvel estava sendo utilizado por particular há cerca de cinco anos (como restaurante) sem qualquer ônus, inclusive tributário.

²⁸ Encaminhado ao chefe do Poder Executivo municipal em 9 de fevereiro de 1987, através do Ofício nº 518/87-PMC/OG.

²⁹ Março de 1987.

sórios com atribuições de investigação e recomendação, garantias de inamovibilidade, autonomia administrativa e outros elementos que a experiência de um ano indicavam não comprometer a exequibilidade da iniciativa.

Procurou-se, tanto quanto possível, cingir o conceito fixado anteriormente (item 1) a este projeto. A colagem conceitual dá-se já em seu pórtico (art. 1º e parágrafo único), o qual estabelece a vinculação ao Poder Legislativo, resguardando-se sua independência funcional e administrativa, bem como sua condição de órgão de controle e de fiscalização dos atos administrativos e, nesta condição, de defesa dos direitos e interesses do cidadão.

A forma de escolha do titular é prevista no *caput* e no § 1º do art. 2º. Utiliza-se um sistema misto: lista tríplice elaborada pelo Poder Executivo e escolha por votação pelo Poder Legislativo.

Os requisitos de elegibilidade estão especificados no § 2º do referido artigo. A natureza unipessoal do órgão e a ausência de poderes decisórios característicos da instituição consignam especial importância às condições pessoais do titular. Todas as legislações que consagraram a instituição não se furtaram em estabelecer cuidadosos requisitos de elegibilidade. É o caso da Regerinsform sueca (§ 96), da Constituição finlandesa (art. 49), da Lei nº 81/77 de Portugal (art. 4º) e da Lei Orgânica nº 3 da Espanha (art. 3º, § 2º), para citar apenas algumas.

A garantia prevista no art. 5º,³⁰ que estabelece os casos de perda do mandato, é necessária para o exercício de suas funções, as quais, por se caracterizarem como um sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos lesados ou ameaçados pelo poder público, carecem de garantias que o distanciem das influências deste.

O parágrafo único deste artigo prevê a hipótese de destituição do ouvidor-geral por falta grave declarada em sessão da Câmara Municipal, com voto da maioria qualificada de dois terços dos vereadores, conferindo a qualquer do povo legitimidade para representar contra o titular do cargo. Ao mesmo tempo que se consigna exclusivamente ao Poder Legislativo a possibilidade de cassação do mandato, franqueia-se à população o controle das atividades do ouvidor-geral, sem, com isso, fragilizar a estabilidade do cargo.

³⁰ “Art. 5º O Ouvidor-Geral do Município somente perderá o mandato nos seguintes casos:

I — condenação, com sentença transitada em julgado por crime contra a Administração Pública, por crime doloso de outra espécie, ou por crime culposos que implique na perda da função pública;

II — posse em cargo ou emprego incompatível com o cargo de Ouvidor-Geral do Município;

III — falta grave, cometida no exercício das suas atribuições.”

A competência é prevista no art. 8º.³¹ A possibilidade de agir de ofício, estabelecida no *caput* deste artigo, viabiliza um alcance mais efetivo às atribuições consignadas no art. 1º,³² as quais não estarão sujeitas à prévia ciência da população, o que comprometeria as ações cautelatórias. A eficiência da instituição vincula-se precisamente à sua postura de guardião dos direitos do cidadão diante do Poder Público.

Em consonância com os ensinamentos do direito comparado, não se conferem poderes decisórios ao ouvidor-geral do município. O instrumento de que se dispõe é a recomendação. Por não possuir, como foi visto (item 1), ação coercitiva, sendo inclusive qualificado como sendo um couraçado sem canhões, são necessárias garantias de inamovibilidade, autonomia funcional e administrativa, requisitos de elegibilidade, unipessoalidade, poderes e direitos especiais e, sobretudo, a garantia da publicidade de seus atos, contida no inciso V do art. 8º. Esta garantia, na prática, tem-se consubstanciado no mais forte instrumento de remoção dos obstáculos postos por aqueles que se sentem proprietários do poder público. De outro lado, tem-se revelado de grande eficácia na luta pela transparência da gestão pública, *conditio sine qua non* do exercício democrático.

O conceito de “má administração” da doutrina francesa é atingido pelo disposto no inciso II do art. 8º.

A preocupação pela facilidade de acesso da população aos serviços da Ouvidoria é expressa nos arts. 11 e 12.³³ Se de um lado o formalismo apresenta van-

³¹ “Art. 8º Atuando de ofício ou por iniciativa de terceiros, no cumprimento da função pública definida no art. 1º desta lei, compete ao Ouvidor-Geral do Município;

I — mandar apurar a procedência das reclamações, representações ou informações recebidas, determinando, quando cabível, a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos e auditorias nos órgãos ou entidades do Município;

II — recomendar a anulação, revogação ou correção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração, representando às autoridades competentes para que seja promovida a responsabilização política, administrativa, civil e criminal dos infratores;

III — sugerir medidas necessárias ao aprimoramento da organização e do funcionamento da Administração Pública Municipal, em proveito dos administrados;

IV — difundir amplamente os direitos individuais e de cidadania, bem como as finalidades da Ouvidoria Municipal de Curitiba e os meios de se recorrer a esse órgão;

V — fazer publicar e divulgar os resultados das investigações realizadas;

VI — apresentar anualmente relatório circunstanciado das atividades e dos resultados obtidos à Câmara de Vereadores de Curitiba.”

³² “Art. 1º É criada a Ouvidoria Municipal de Curitiba (OMC), destinada à defesa dos direitos e legítimos interesses individuais e coletivos, violados ou ameaçados por atos ilícitos ou manifestamente injustos do Poder Público Municipal.

Parágrafo único. O órgão criado será vinculado ao Poder Legislativo Municipal sem prejuízo de sua independência funcional e administrativa.”

³³ “Art. 11. Poderá dirigir-se ao Ouvidor-Geral do Município qualquer pessoa, brasileira ou estrangeira, física ou jurídica, que se considere lesada ou ameaçada por ato do Poder Público Municipal.

§ 1º A menoridade e a incapacidade judicialmente declarada não serão impedimentos para o recebimento de reclamações ou representações.

tagens, de outro elitiza o imposterável direito de defesa, comprometendo-se a justiça e a equidade pela forma, em favor dos que possuem poderes maiores.

Os arts. 13 e 14 tratam das possibilidades de indeferimento, pelo ouvidor-geral, das reclamações ou representações que lhe sejam dirigidas, bem como da hipótese de estas terem sido formuladas por comprovada má-fé. A exigência de que todos os indeferimentos devam ser fundamentados e constar do relatório anual visa tornar públicos não só o assunto indeferido, como também as razões que motivaram o não-acolhimento da pretensão deduzida no órgão.

Os artigos do capítulo seguinte³⁴ tratam da administração e neste sentido firmam a necessidade de celeridade e ascensão do órgão, tendo em vista que a iniciativa justifica-se justamente para atingir, célere e eficazmente, os tentáculos do poder público não tocados pelos meios tradicionais de controle dos atos administrativos.

9. Conclusão

Os efeitos gerados no seio da administração pública do Brasil pelo regime autoritário e de tendência tecnocrática vigente nas últimas duas décadas, a complexificação e a multiplicação de instrumentos de intervenção do Estado na sociedade, as limitações dos atuais meios institucionais de proteção aos direitos do cidadão e as deficiências dos atuais meios de controle dos atos administrativos tiveram como corolário, de um lado, a neutralização dos direitos de cidadania e, de outro, a falta de eficiência e credibilidade da administração pública brasileira. Ao mesmo tempo em que ocorreu um cerceamento fático do direito de defesa do indivíduo diante do Estado, processou-se um vigoroso estrangulamento do acesso do cidadão ao controle e avaliação da gestão pública, provocando a asfixia do próprio aparelho administrativo.

A reversão deste processo, abrindo espaços para o cidadão exercer seu direito de avaliação e controle da gestão pública, denunciando e representando contra

§ 2º As reclamações e representações formuladas ao Ouvidor-Geral do Município não dependem de interesse direto e pessoal, podendo ser apresentadas a qualquer época.

Art. 12. Não será exigida qualquer formalidade para a apresentação de reclamações ou representações, podendo ser oral ou escrita, bastando a indicação de nome e endereço exato dos reclamantes ou representantes e, sempre que possível, sua assinatura."

³⁴ "Art. 15. Todos os servidores do Poder Público Municipal deverão prestar apoio e informação ao Ouvidor-Geral do Município em caráter prioritário e em regime de urgência.

§ 1º As informações requisitadas, por escrito, pelo Ouvidor-Geral do Município deverão ser prestadas no prazo de 10 (dez) dias a contar do recebimento.

§ 2º A impossibilidade de cumprir o prazo determinado no parágrafo anterior deverá ser comprovada, por escrito, em prazo não superior a 72 (setenta e duas) horas.

Art. 16. O Ouvidor-Geral do Município, no uso de suas atribuições, terá acesso a quaisquer repartições municipais, podendo requisitar documentos para exame e posterior devolução.

Art. 17. O Ouvidor-Geral do Município representará ao Ministério Público, para os efeitos penais cabíveis, contra os que desobedecerem às suas determinações."

erros e injustiças praticados pelo Estado, é necessária não só para o resgate dos direitos de cidadania, como também para a oxigenação, o aprimoramento e a humanização dos serviços administrativos.

A importação e a adaptação do *ombudsman*, como afirma Cretella Júnior,³⁵ “nos vários países, têm sido consideradas, por um lado, como oportunas e convenientes, no resguardo das liberdades públicas, ameaçadas pelo arbítrio administrativo, de outro, como capazes de prestigiar o próprio renome da Administração, aumentando a confiança do cidadão na justiça administrativa”.

A experiência da Ouvidoria Municipal de Curitiba, apesar de municipal e vinculada nesta fase experimental ao Poder Executivo, em cerca de um ano de funcionamento com atribuições análogas, como foi visto, à figura do *ombudsman*, oferece condições objetivas para demonstrar a real conveniência da institucionalização desta instituição dentro dos contornos sociais, políticos e econômicos da sociedade brasileira.

Isto posto, o ideal seria que os constituintes, na busca do equilíbrio da relação indivíduo/administração pública, consagrassem a instituição escandinava do *ombudsman*, fortalecendo, destarte, a sempre frágil democracia brasileira.

³⁵ Leite, Celso Barroso. op. cit. p. 65.