

O "ombudsman" parlamentar e o Ministério Público

ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO
FERRAZ

Procurador de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional
dos Direitos Constitucionais do Cidadão — SP

Depois de um período de intensas disputas, acabou por prevalecer, entre os Constituintes de 1988, o entendimento de que seria inconveniente instituir em nosso ordenamento jurídico a figura do "ombudsman", que tanto prestígio conquistou em inúmeros países.

Optou-se, então, por confiar ao Ministério Público as funções tradicionalmente exercidas por aquele órgão. Isso se fez mediante a atribuição da seguinte função institucional ao **Parquet**:

"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (art. 129, II, da Constituição Federal).

Foi acertada essa solução? Tem o Ministério Público, no Brasil, condições de assumir tão relevante missão?

Pensamos que sim.

O "ombudsman" é agente apolítico, nomeado pelo Poder Legislativo para investidura temporária, destinado ao controle da administração, à proteção dos direitos do cidadão e das liberdades públicas, feridos ou ameaçados pelo Poder Público.

A experiência do "ombudsman" é bem sucedida em países desenvolvidos (social, cultural e economicamente), de democracia estável e, normalmente, de pequena extensão territorial.

No tocante ao "ombudsman" nas democracias em desenvolvimento, segundo Gerald Caiden, citado por Daisy de Asper Y. Valdés, "alguns desapareceram, abandonados por governos que não os souberam utilizar. Outros mal podem funcionar. Sua jurisdição é tão limitada que eles têm condições de lidar apenas com uma pequena parcela das reclamações que recebem. Não possuem fundos ou pessoal

suficiente para desenvolver seus trabalhos. As investigações são restritas e as suas conclusões ignoradas. Poucas pessoas sabem da existência da instituição. Outros, ainda, foram dizimados pela nomeação de funcionários incompetentes ou mal qualificados, por escândalos políticos envolvendo a instituição, ou temor dos incumbidos de desafiar o funcionalismo por irregularidades ou por ignorância de sua real função, agindo como apologistas das respostas oficiais aos reclamantes" (Gerald Caiden, "Ombudsman in Developing Democracies: Comment", in "International Review of Administrative Sciences", n. 3, 1984, pág. 221 — apud Daisy de Asper Y. Valdés, "Ombudsman para o Brasil?", in Revista de Informação Legislativa, n. 100, 1988, pág. 117).

No caso do Brasil, de dimensões continentais, com grande população, essas dificuldades seriam exacerbadas pelos gravíssimos e crônicos problemas que o País enfrenta, tais como a injustiça social e a miséria, o terrível déficit educacional e habitacional, bem assim aqueles existentes nas áreas de saúde e segurança pública, de saneamento e da própria administração pública (hipertrofiada, burocratizada e, não raro, corrupta).

Tudo isso reclamaria do "ombudsman" uma estrutura de tal forma complexa e pesada que fatalmente o descaracterizaria.

Desse sentir o eminente jurista Caio Tácito:

"Encaramos com ceticismo a transposição desse sistema, mais suasório do que coercitivo, diante das proporções de nossa estrutura territorial e administrativa, como de nossos hábitos políticos e administrativos" ("O Controle da Administração e a Nova Constituição do Brasil" in RDA 90/23, out/dez. 1967).

A solução adotada, em suma, foi a um só tempo oportuna, necessária e feliz pois o Ministério Público preenche, como veremos em seguida, numa sumária análise comparativa, todos os requisitos para o bom desempenho dessas graves atribuições.

Natureza e estrutura

O "ombudsman", normalmente um advogado ou professor, é órgão unipessoal e conta com uma pequena estrutura de apoio: alguns advogados, assistentes e datilógrafos.

No Brasil, como vimos — ou, mesmo, em cada um dos Estados da Federação, se se pensasse em descentralizar, aqui, sua atuação — essa estrutura seria certamente esmagada pelo peso dos problemas de que padecemos.

Assim, como a unipessoalidade não é essencial ao exercício das atribuições do órgão, parece inteligente e prático aproveitar-se toda a estrutura de uma instituição já existente, ramificada por todas as comarcas do território nacional.

A natureza institucional (e, portanto, impessoal) do Ministério Público, bem como o fato dele ter seus representantes espalhados pelas diversas comarcas do País, com certeza fará com que atenda a um número proporcionalmente maior de reclamações do que o "ombudsman". Este, de fato, examina, em maior profundidade, apenas uma de cada cinco representações que recebe (José Cretela Junior, verbete "Ombudsman" da Enciclopédia Saraiva do Direito, São Paulo, vol. 55, pág. 533, 1977).

Segundo Carlos Alberto Provenciano Gallo ("O Ombudsman no Direito dinamarquês", Revista de Informação Legislativa, 79/137), na Dinamarca, de 1955 a

1971, o "ombudsman" recebeu 18.055 reclamações, tendo rejeitado 13.142 (72,8%) e investigado 4.913 (27,2%), dessas últimas, tomou providências em 898 casos (4,9% do total e 18,2% dos casos investigados).

Percebe-se ser grande a discricionariedade conferida ao "ombudsman". Ela decorre do fato de ser de pequena relevância — ao menos quando cotejados com os nossos problemas — a grande maioria das queixas a ele endereçadas (trata-se, insista-se, de países bastante desenvolvidos). A título de ilustração do que aqui afirmamos reproduziremos alguns dos casos citados por Messias Pereira Donato: na Noruega, certo preso reclamou ao "ombudsman" contra a direção do presídio que o impedia de receber a visita da esposa aos sábados e domingos, únicos dias para ela disponíveis, em Israel, um cidadão reclamou contra o fato de a altura dos muros da residência do presidente do Estado, em Jerusalém, lhe tirar a vista e interceptar a luz do dia, outra queixa em relação à mesma residência do presidente (acolhida!) devia-se ao barulho incômodo de um aparelho de ar condicionado... (Enciclopédia Saraiva do Direito, cit., verbete "Ombudsman", vol. 55/538).

É claro que toda violação de direitos tem relevância intrínseca, todavia, no Brasil, antes de podermos nos preocupar com a vista de uma residência afetada por outra construção deveremos considerar, prioritariamente, que grande parcela da população simplesmente não tem onde morar, ou reside em barracos, deveremos considerar a baixíssima qualidade dos serviços públicos, inclusive os essenciais. Aqui, o número de reclamações será certamente mais elevado e terão por objeto questões de muito maior gravidade. A esfera de discricionariedade do Ministério Público, em conseqüência, estará consideravelmente reduzida.

Garantias e prerrogativas

O "ombudsman", assim como o Ministério Público, no Brasil, goza de garantias idênticas às dos integrantes do Poder Judiciário. O primeiro, embora nomeado pelo Poder Legislativo, o é para investidura temporária, sendo, em alguns países, demissível *ad nutum*. Entre nós, o Procurador-Geral é nomeado pelo chefe do Poder Executivo, dentre os integrantes de lista triplíce elaborada pela própria Instituição, para mandato determinado, podendo ser destituído apenas pelo Poder Legislativo.

O Ministério Público, além disso, na nova ordem constitucional, adquiriu autonomia e prerrogativas de um autêntico Poder do Estado (cf. Celso Ribeiro Bastos, "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, 1990, pág. 340), gozando, pois, de independência com relação ao Executivo (cf. Maurício Augusto Gomes, "Ministério Público na Constituição de 1988: breves anotações", RT 635/84).

Instrumentos de ação

A força do "ombudsman" é de natureza predominantemente moral: sua ação é pedagógica e persuasiva, não sanciona e não tem como impor juridicamente suas recomendações. Ele depende do prestígio do Legislativo, que o nomeia, da cobertura da imprensa e da pressão da opinião pública.

O Ministério Público, infelizmente, não poderá contar de imediato com esse apoio, pois o Poder Legislativo, aqui, não desfruta do mesmo prestígio e nossa população, em sua maior parte, não tem ainda plena consciência de seus direitos individuais e coletivos, bem como dos deveres e responsabilidades que recaem sobre os administradores dos bens públicos.

O "ombudsman", assim como o Ministério Público, pode fazer inspeções, pode requisitar documentos e informações, pode notificar pessoas a prestarem declarações (quanto ao **Parquet**, cf. art. 129, VI e VIII, da Constituição Federal).

Mas, o Ministério Público dispõe de uma gama maior de instrumentos legais para o exercício de suas atribuições.

Em primeiro lugar, ao contrário do "ombudsman", pode ele atuar concomitantemente na esfera civil e penal. Nesta, pode requisitar a instauração de inquérito policial, ou desde logo ajuizar a ação penal, com base em peças de informação.

Em segundo lugar, é titular da ação civil pública, para a defesa do interesse público, de interesses difusos e coletivos, bem como para a defesa do patrimônio público e social (art. 129, III, da Constituição Federal). Pode ainda instaurar inquérito civil e, no âmbito deste, requisitar de qualquer organismo, público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias (art. 8.º, § 1.º da Lei n.º 7.347/85).

O Ministério Público brasileiro tem grande tradição de atuação na esfera civil, não só em processos de família, acidentes do trabalho, menores, falências, registros públicos, ou no atendimento ao público (quanto a este último aspecto, de grande relevância para as atribuições definidas no art. 129, II, da Constituição Federal, cf. Hugo Nigro Mazzilli, "O Promotor de Justiça e o Atendimento ao Público", Saraiva, São Paulo, 1985), mas também em defesa do meio ambiente, do consumidor e das pessoas portadoras de deficiência.

Poder-se-á adotar, entre nós, a publicação de um relatório semelhante àquele das atividades do "ombudsman", anualmente remetido ao Parlamento e que merece sempre ampla divulgação pela imprensa, bem como a prática salutar de oferecer sugestões de alterações legislativas ao Poder competente (cf. o nosso "Anotações sobre os Ministérios Públicos Brasileiro e Americano", in "Justitia". 144/48).

A nova Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, ainda em fase de elaboração, deverá estabelecer outros instrumentos de trabalho dos membros da Instituição inclusive para o desempenho dessa nova e tão importante função.

Merece registro e aplauso, em conclusão, a inovadora solução constitucional adotada, pois, mais do que simplesmente prever a criação do "ombudsman" no Brasil, de imediato o introduziu, na figura do Promotor de Justiça, em cada uma das marcas que compõem o território nacional.

Espera-se, assim, que o Ministério Público, que tanto contribuiu para a fixação de normas e ações voltadas à proteção do meio ambiente, do consumidor, das pessoas portadoras de deficiência, dedique-se agora ao estabelecimento de princípios relacionados com o que a doutrina francesa denomina de "boa administração", bem como de formas de controle dos atos do Poder Público.