

OMBUDSMAN – FISCAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Rosimeire Ravazi Ayer,

Mestre em Direito Público pela Universidade de Franca.

RESUMO: Trata-se de competência atribuída ao Ombudsman para iniciar qualquer procedimento legal, cingindo, todavia, sua conduta sempre aos estatutos da instituição. Tem acesso garantido a deliberações tanto de ordem judicial como administrativa, sem, contudo, poder influir nas decisões, e pode requisitar lhe sejam fornecidas informações públicas, contando, para tanto, com a colaboração de autoridades e funcionários públicos. Além dessa colaboração de todo o Poder Executivo, conta também com a assistência de representantes do Ministério Público, se assim o desejar.

PALAVRAS-CHAVE:

Ombudsman, Administração Pública, Estado Democrático, Direitos e Garantias Fundamentais.

O instituto foi criado, na Suécia, por disposição constitucional, em 6 de junho de 1809, artigos 96 a 101; há mais de 200 anos, só emendada em 1975.

A tradução vernácula, pura e simples, do termo *Ombudsman* pode sugerir a ideia de “procurador”, porque, conforme Barroso Leite (1975, p.22) a primeira parte do vocábulo – *ombud* – quer dizer “representar alguém” e o sufixo *man*, que provém do tronco das línguas anglo-saxônicas, significa “homem”.

Na definição de Oliveira Filho (1977, p. 258):

Ombudsman seria, então, o representante de alguém, principalmente quando investido em cargo público. Os membros do Parlamento sueco – o Riksdag – são todos eleitos para representar o povo como seus ombuds, delegados ou agentes.

No II Simpósio Latino-Americano do *Ombudsman*, realizado em Curitiba, Estado do Paraná, de 9 a 12 de agosto de 1987, tendo como patrocinadora a Ouvidoria Municipal de Curitiba, foi realçado que o cargo de *Ombudsman* foi criado antes de sua institucionalização constitucional, por uma necessidade da vida cotidiana sueca. As condições

econômicas e sociais da Suécia, na época, eram ruins; o país, uma monarquia, participava de muitas guerras. O Parlamento decidiu então refazer a Constituição, criando a figura do *Justitie-ombudsman*, eleito pelo Parlamento, com atribuições para supervisionar o cumprimento das leis e estatutos, por parte de juízes e oficiais superiores, isto é, funcionários do Estado, com poderes para tomar decisões ao nível da Administração Pública.

No Brasil, durante o Plano Cruzado I, o povo, como consumidor, chegou a se empolgar pela atuação do órgão federal SUNAB – a Superintendência Nacional de Abastecimento – porque via, na entidade, seu único meio de reclamar contra os especulativos preços, principalmente dos produtos alimentícios.

A SUNAB atuava, então, como verdadeiro Fiscal da Administração Pública, com atributos de *Ombudsman*, inobstante o paralelismo não seja total. Isto porque o titular do órgão não é eleito nem designado pelo Congresso Nacional e dispõe do poder de polícia, contrariamente ao que ocorre no caso do *Ombudsman*. Sabe-se que a SUNAB pode aplicar multa pecuniária e confiscar produtos.

Note-se, a propósito da versão de Celso Barroso Leite (1975, p. 64) que:

A característica essencial do Ombudsman ressalte-se, é a de ser instrumento de defesa do povo contra a Administração Pública, esta se colocando frente ao administrado, em benefício de ambos. O Ombudsman tanto protege o cidadão contra as investidas da Administração Pública quanto, por outro lado, põe a salvo a própria Administração, de críticas muitas vezes injustas e acusações infundadas contra o funcionalismo público em geral.

No Brasil, surgiu a chamada “Experiência Curitibana”, projeto-piloto para a institucionalização do *Ombudsman*, implantado pioneiramente, pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

Escolheu-se a denominação “Ouvidor Geral”, para designar o *Ombudsman*, nome a que o Povo Curitibano está mais acostumado. A criação se deu pelo Decreto Municipal n. 215, de 21 de março de 1986, que, ao instituir o plano-piloto, assim dispôs:

“Art. 1º. – Cabe ao Chefe do Poder Executivo designar um Ouvidor Geral, dentre seus Assessores, Símbolo C-2, com as atribuições definidas neste Decreto”.

Em Minas Gerais, a Carta Política, promulgada em 21 de setembro de 1989, prevê, no artigo 268, a criação da Ouvidoria do Povo, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, na fiscalização da execução dos serviços públicos estaduais.

Já na cidade do Rio de Janeiro, o instituto do Ombudsman, criado pelo Prefeito Municipal Saturnino Braga, denominou-se Defensoria Pública, que passou a ser mais conhecida da população carioca após o lançamento da campanha “Se Liga, Rio”.

O controle exercido pelo *Ombudsman* sobre a Administração é de caráter simplesmente administrativo. Não tem qualquer atributo contencioso, porquanto, onde quer que exista o instituto, este não apresenta natureza judicial.

Em síntese, as atribuições principais cometidas ao *Ombudsman* têm sido aquelas resumidas na função geral de vigilância do cumprimento das leis e dos princípios gerais do direito, por parte da Administração Pública, a par da função de tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos, o que constitui sua verdadeira natureza jurídica.

Conforme Correia citado por Alves Braz (1992, p. 49), o controle exercido pelo *Ombudsman* sobre a Administração Pública não significa controle constitucional, “quer porque não é constitucional o órgão que o exercita, quer porque o seu papel específico não é o de apreciar a constitucionalidade das

normas jurídicas”. Trata-se de órgão constitucionalizado, institucionalizado constitucionalmente. Embora previsto na Carta Política de vários países, como os escandinavos, Alemanha, Portugal e Espanha, o instituto não se situa no mesmo plano dos demais poderes do Estado.

Assim, não figura expressamente na Constituição de 1988 a figura de um *ombudsman* ou assemelhado, embora seja extensa a lista dos direitos fundamentais que ela garante. Porém, no capítulo voltado para a Administração Pública, há a previsão de que as reclamações relativas à prestação de serviços públicos sejam tratadas por lei ordinária (Art. 37 § 3º). (GOMES, 2000, p. 72-73).

Em 1993, foi criada, por decreto, a Ouvidoria Geral da República, destinada a melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública federal. Não substituiu os mecanismos de controle do Estado, mas criava um canal de participação popular com o governo federal.

O cidadão é parte integrante do Estado democrático e precisa mais do que nunca do apoio e da proteção dos poderes públicos, para que possa exercer plenamente os seus direitos fundamentais.

Dessa forma, a existência do Estado democrático é absolutamente indissociável da figura do *Ombudsman*, em razão do reconhecimento constitucional, nos Estados democráticos, dos direitos fundamentais e garantia das liberdades a todos os cidadãos.

Salienta-se que a Administração pode falhar, levando em conta, que o público tem o direito de exigir melhores padrões de produtividade administrativa. O sistema político deve garantir várias alternativas para o alívio das reclamações ou queixas individuais contra a Administração Pública.

Assim sendo, a decisão do *Ombudsman* tem caráter meramente persuasivo, em razão de o controle exercido pela instituição ser “de tipo novo, distinto dos tradicionais meios de controle”, conforme observa Correia citado por Braz (1992, p. 52), o qual ainda ressalta que “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”.

O *Ombudsman* não tem qualquer atribuição jurisdicional nem administrativa, razão por que não pode invadir seara do Poder Judiciário nem tampouco decidir sobre atos administrativos, invalidando-os ou revogando-os. Sua competência cinge tão somente à recomendação e, nesse sentido, pode verificar a ilegitimidade do ato, recomendar a sua invalidação, bem como recomendar a sua revogação, uma vez detectado o motivo, em razão de incompetência ou inoportunidade do ato. Suas decisões não são obrigatórias para a Administração Pública.

Conforme ainda, Correia citado por Braz (1992, p. 55) “apesar da medida adotada pelo *Ombudsman* não ter uma eficácia obrigatória, a verdade é que ele é quase sempre atendido pelos órgãos da Administração Pública”.

Os autores são unânimes em realçar os aspectos de fiscalização e de auditoria que cabem ao *Ombudsman*, no cumprimento de sua missão, que é a de verificar o bom andamento da Administração Pública, tanto na condução da coisa pública como no seu relacionamento com os administrados, ambos passíveis de serem atingidos em seus direitos pela atividade administrativa.

Não cabendo ao *Ombudsman* atribuição para decidir, nem julgar, a eficácia de suas decisões está em poder de persuadir, na sua força moral de induzir e aconselhar a Administração Pública a agir sem violação dos direitos fundamentais, reconhecidos e protegidos constitucionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CORREIA, Fernando Alves. **Do Ombudsman ao Provedor de Justiça** “in” BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: Combate pelo Ombudsman Parlamentar – Ouvidoria do Povo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1992.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo. **Do Instituto do Ombudsman à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil**. In: LYRA, Rubens Pinto (org). **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira**. João Pessoa e Curitiba. Co-edição. Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária UFPR, 2000.

LEITE, Celso Barroso. **Corregedor Administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando**. Rio de Janeiro: Zahar 1976 “in” BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: Combate pelo Ombudsman Parlamentar – Ouvidoria do Povo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1992.

OLIVEIRA FILHO, João de. **O Ombudsman, instrumento de defesa dos Direitos Humanos nas Democracias Modernas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. “in” BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: Combate pelo Ombudsman Parlamentar – Ouvidoria do Povo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1992.