

"Embora seja ainda difícil prever quando todos os países desenvolvidos pertencerão ao "Clube Internacional do Ombudsman", o firme crescimento do número de seus sócios nos próximos anos parece inevitável." (Hing Yong Cheng)

O Ombudsman Ganha Terreno *

CELSO BARROSO LEITE

Procurador aposentado do INPS e jornalista

CLÓVIS ZOBARAN MONTEIRO

Técnico de Administração e Advogado

INTRODUÇÃO

Decerto seria exagêro afirmar, pelo menos por enquanto, que, nos domínios do **Ombudsman** — como outrora nos de Carlos V e hoje nos do futebol — o sol nunca se põe. Mas é fora de dúvida que pouco depois de completar século e meio de discreta existência na Suécia, onde surgiu, o **Ombudsman** começou a ser adotado em outros países e até outros continentes. Sua expansão, iniciada na própria Escandinávia, que parece oferecer-lhe condições ideais, já atingiu, do outro lado do mundo, a Nova Zelândia, onde o ambiente sócio-cultural bastante se aproxima do escandinavo, tão propício à nativa instituição.

OMBUDSMAN NO BRASIL

No artigo anterior indagávamos se já teria chegado ao Brasil essa importante contribuição sueca para a Administração Pública e para a Ciência Política. O artigo já fôra entregue quando sobreveio expressiva confirmação do fato: em editorial de 14-1-71 o **Jornal do Brasil** comentou a proposição de um deputado francês no sentido da instituição do **Ombudsman** em seu país, esclarecendo que se trata de "um funcionário sueco encarregado de defender o cidadão comum contra qualquer arbitrariedade do govêrno".

* Este é o segundo de três artigos sôbre o assunto; no primeiro expusemos a origem, conceito e razão de ser do **Ombudsman**; e, no terceiro examinaremos a viabilidade de sua instituição no Brasil.

Essas arbitrariedades, nem sempre intencionais ou sequer ostensivas, são bem mais comuns do que se imagina, como ressalta, por exemplo, Vance Packard, em seu conhecido livro "Sociedade Nua" (IBRASA, São Paulo, 1966), ao referir-se à freqüência com que agentes do Poder Público, "dotados de bem-intencionado zêlo, mas de pouca compreensão, estão tomando atalhos que violam os direitos constitucionais ou as proteções legais de cada cidadão americano" (pág. 242), numa situação que, decerto, não será exclusiva de seu país.

"O pressuposto democrático de vida é o da liberdade dos cidadãos", lembra ainda o editorial, com a sensata ressalva de que já não se contesta "o direito que assiste ao Estado de planejar a vida comum, de interferir no processo econômico", o que implica "inevitável interferência na vida privada das pessoas." "O perigo, o ponto em que o Estado democrático começa a se confundir com o Estado totalitário" — assinala ainda — "é aquele em que, como Estado, assume o direito de intervir em seu benefício, em benefício do poder governamental." E acrescenta: "Aí é que entra o **Ombudsman**, que o Govêrno remunera para ser antigovêrno, para dizer às autoridades onde se devem deter." Após evocar a expressiva circunstância de a instituição ter surgido "no modelo de democracia que é a Suécia", o editorial conclui que todos os países "precisam do seu **Ombudsman**".

A propósito do editorial, o leitor Virgílio Luís Donnici, em carta à redação, publicada em 7-2-71, informou que, tendo comparecido, como professor e representante da Faculdade de Direito Cândido Mendes, ao 4º Congresso das Nações Unidas sobre "Prevenção do Crime e Tratamento do Criminoso", realizado em Tóquio, em agosto de 1970, ali se cogitou do **Ombudsman**. O fato é significativo, pois o exame dos relatórios dos **Ombudsman** revela que êles recebem muitas queixas de presos, sobre regime carcerário e questões correlatas.

O mesmo **Jornal do Brasil** voltou pouco depois ao assunto, ao publicar, no caderno especial de 1-2-71, artigo de página inteira intitulado "**Ombudsman** — ou o homem que não leu Kafka". Embora sem trazer contribuição pessoal (um leitor chegou a escrever ao jornal indicando as fontes de tôda a matéria), o artigo teve pelo menos o mérito de levar o assunto às prestigiosas páginas do "Caderno Especial", ponto alto das edições dominicais daquele jornal em mais uma confirmação de que, como admitimos, o **Ombudsman** já chegou ao Brasil.

FORMAS DE CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

A preocupação de proteger o cidadão contra injustiças ou outras falhas da administração pública, que compreensivelmente se acentua à medida que crescem o porte e a complexidade do Estado moderno, em última análise se enquadra, como parte de um todo, na necessidade de controle inerente a qualquer estrutura administrativa. Aqui nos referimos sobretudo ao que poderíamos chamar de controle de fora para dentro, ou seja, aos mecanismos destinados a assegurar aos atingidos por erros ou deficiências do Poder Público o direito e os meios de promover a correção ou reparação deles.

JUSTIÇA COMUM OU ESPECIAL

Ninguém desconhece que o mais normal desses mecanismos, embora nem sempre o mais prático ou sequer satisfatório, é a Justiça, corporificada nos tribunais de vários níveis, não raro somente utilizáveis depois de esgotadas as possibilidades na própria esfera administrativa, mediante reclamação aos escalões superiores. Sabe-se que a Justiça tanto pode ser a comum, junto à qual virtualmente qualquer causa pode ser postulada, quanto a justiça especial, ou setorizada (trabalhista, fiscal, militar etc.), que, em geral, não exclui o direito de recorrer, ainda, à Justiça propriamente dita, ou Justiça Ordinária.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

No tocante à justiça especializada, interessa-nos, mais de perto, o contencioso administrativo, que, existente em vários países, quase sempre constitui adequado instrumento a serviço dos que necessitam promover a correção de erros ou injustiças da administração pública. A França é o exemplo mais expressivo dessa modalidade, já tendo sido afirmado que o Conselho de Estado, cúpula do contencioso administrativo francês, é melhor do que um **Ombudsman**.

OMBUDSMAN

Ao lado desses meios clássicos — justiça comum, tribunais especializados, contencioso administrativo — deve ser arrolado o **Ombudsman**, cuja instituição há mais de século e meio e recente expansão decorrem precisamente da busca de um instrumento mais eficiente ainda. Daí ser ele considerado por muitos estudiosos do Direito Administrativo como inegável passo à frente no tocante à proteção do cidadão comum contra os ex-

cessos ou desvios de uma administração pública que a evolução organizacional da sociedade humana torna cada vez mais onipotente e mais onipresente.

PAÍSES ONDE EXISTE

O levantamento dos países onde existe o **Ombudsman** ou instituição equivalente, tentado no primeiro artigo, pode aqui ser ampliado, com base também nos dados obtidos posteriormente, convindo, ao mesmo tempo, desdobrar êsses países em três grupos, com alguns dêles figurando em mais de um grupo.

OMBUDSMAN PRÔPRIAMENTE

No primeiro devem ficar os países que têm o **Ombudsman** pròpriamente dito, com sua própria denominação sueca: Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia (onde o "Comissário Parlamentar" tem a designação também oficial de **Ombudsman**).

MAIS DE UM

A seguir vêm os países onde existem mais de um **Ombudsman**, como é o caso da Noruega e da Finlândia, com um para assuntos civis e outro para assuntos militares, e da própria Suécia, que, tendo começado com um único, evoluiu para dois e hoje tem três, como veremos mais adiante. A divisão de atribuições entre o **Ombudsman** militar e o civil é mais ou menos óbvia, embora, por exemplo, questões como a da convocação para o serviço militar, que afeta diretamente a população civil, sejam de competência do último.

Na Suécia, o **Ombudsman** pròpriamente dito, ou **Justitieombudsman**, foi instituído em 1809, tendo o desdobramento ocorrido em 1915, com a criação do **Militieombudsman**. Mas as atividades dêste se reduziram muito depois da Segunda Grande Guerra, enquanto que as daquele continuaram crescendo, em ritmo cada vez mais acentuado.

Daí a nova reforma, de 1967, que entrou em vigor em 1968: os dois órgãos voltaram a formar um único, mas a cargo de três **ombudsman**, todos sob a mesma denominação primitiva, **Justitieombudsman**, e com uma equipe comum de assistentes. O exercício das funções se distribui entre êles de acôrdo com a matéria de que se trate, segundo esquema estabelecido em 1969. Um tem a seu cargo questões referentes ao bem-estar social: previdência social, assistência social, assistência à infância, habilitação, alcoolismo, prisões etc. Outro cuida do sis-

tema judiciário, aí incluídos os promotores e a polícia, bem como dos assuntos militares. Cabem ao último as queixas referentes a quaisquer repartições civis não compreendidas na jurisdição do primeiro. Dois adjuntos substituem os **Ombudsman** durante suas férias, viagens de inspeção ou outros impedimentos.

INSTITUIÇÕES SEMELHANTES

Sabemos que existem instituições equivalentes ou análogas ao **Ombudsman**, pelo menos na República Federal da Alemanha (apenas uma espécie de **Ombudsman** para assuntos militares), Canadá (Províncias de Alberta e Nova Brunswick), Estados Unidos da América (Estado do Havaí), Filipinas, Guiana (em moldes britânicos), Inglaterra (o Comissário Parlamentar para a Administração), Israel (uma espécie de Inspetor-Geral de Finanças, com ampla autoridade de auditoria, inclusive administrativa), Iugoslávia, Japão, Polônia e Rússia.

A título de exemplo, e com base sobretudo na já citada e excelente monografia do Prof. Walter Gellhorn (**Ombudsman e Outros** — Protetores do Cidadão em Nove Países), focalizaremos a seguir os quatro últimos países da relação acima.

A Iugoslávia filia-se ao sistema russo de uma procuradoria encarregada de zelar pelo fiel cumprimento das leis, o que, pelo menos teòricamente, envolve a proteção do cidadão contra falhas da administração pública. Mas não o segue à risca, pois essa função se distribui por vários órgãos administrativos, judiciais (inclusive uma Còrte Constitucional) e legislativos. Em verdade, porém, as queixas dos cidadãos são feitas sobretudo ao próprio Presidente Tito e ao Vice-Presidente da República — dupla que o Prof. Gellhorn denomina "Casas de Fôrça" da administração nacional, esclarecendo que se trata dos "mais poderosos recebedores de queixas" do país. Ambos mantêm equipes especiais para cuidar das queixas recebidas, assim atuando cada um dêles como virtual **Ombudsman**. Aqui parece oportuno lembrar que o nosso Presidente Café Filho, quando ainda Deputado Federal e depois Vice-Presidente da República, durante alguns anos concedeu audiências públicas regulares, ouvindo diretamente as queixas e os pedidos das numerosas pessoas, em geral de condições humildes, que o procuravam.

O Japão, segundo o mesmo autor, transforma-se rapidamente, depois da Segunda Grande Guerra, de um povo paciente e pouco afeito a discutir com o Poder Público em uma nação de queixosos e reclamantes. Para fazer face à transformação, instituiu mecanismos formais e informais de contròle da

administração pública, tendo à frente uma Repartição de Fiscalização Administrativa, subordinada à Agência de Direção Administrativa. Nessa repartição e na das Liberdades Cívicas, o Japão utiliza o concurso de voluntários, o que pode ser considerado **sui generis**. Gellhorn salienta que os esforços japoneses, no tocante à apreciação de queixas individuais contra a administração pública, dizem respeito a uma população bastante numerosa — o que os recomenda à atenção dos países populosos interessados em adotar mecanismos semelhantes; e, observando que o Japão tem estimulado de maneira significativa a atenção a queixas informais dos cidadãos, conclui: “Seu trabalho, nesse sentido, pode constituir um passo à frente no esforço para humanizar a administração pública sem afetar sua eficiência.”

A Polónia, como a Iugoslávia e os demais países da órbita russa, tem na Procuradoria o órgão mais próximo do **Ombudsman**, mas também ali essa maior proximidade é antes teórica do que prática. São arrolados cinco outros mecanismos poloneses de proteção dos direitos dos cidadãos, vindo antes da Procuradoria o Código de Processo Administrativo e o direito de reclamar junto às autoridades superiores, e em seguida a ela a imprensa e o rádio, a Câmara Suprema de Controle e o Partido Comunista. No tópico referente ao Código, Gellhorn se refere a contenciosos especializados, entre os quais um de previdência social. O direito de queixa às autoridades é exercitado junto a setores próprios dos órgãos públicos. A imprensa, o rádio e a televisão dedicam especial atenção às reclamações contra a administração pública em geral, convindo lembrar a propósito que nos países socialistas quase tudo é administração pública. A Câmara Suprema de Controle tem certa semelhança com nossos Tribunais de Contas. E o Partido Comunista também recebe queixas, analisa-as com isenção, pelo menos teórica, e, quando as considera procedentes, lhes dá andamento.

Na Rússia, o equivalente, por assim dizer, do **Ombudsman** é a Procuradoria, órgão do governo central, mas com ramificações regionais e locais, que, de certo modo, talvez possa ser comparada à nossa Justiça Federal. A Procuradoria é anterior à era soviética (Pedro, “O Grande”, criou, em 1722, o cargo de Procurador-Geral, fazendo de seu ocupante um representante tão direto que devia ser considerado o “Olho do Czar” — a exemplo dos “Olhos do Rei”, de Ciro, da Pérsia, outro Grande), e seu titular pode ser comparado ao **Ombudsman**. Um e outro não só recebem queixas de cidadãos mas podem tomar a ini-

ciativa no tocante à correção de possíveis erros administrativos; ambos podem recomendar alterações legislativas ou regulamentares, mas as respectivas atribuições não dão poderes a qualquer deles para agir diretamente, revendo decisões ou determinando providências; tanto a um quanto ao outro cabe investigar casos de detenção alegadamente indevida; e ambos têm em seu próprio conceito e poder de persuasão os principais fatores de sua capacidade de atuar. Importante diferença, por outro lado, está no fato de que, pelo menos até recentemente, o empenho da Procuradoria russa pela fiel observância das leis, regulamentos e atos de menor hierarquia tinha em mente menos o interesse dos cidadãos do que a manutenção da autoridade e a consolidação do regime. Hoje, porém, mais de um observador aponta salutar evolução no rumo contrário, e o próprio Gellhorn, após salientar o esforço oficial de combate aos excessos e outras falhas da administração pública, comenta: "Quando literalmente centenas de milhares de queixas de cidadãos são objeto de atenção profissional, não raro conduzindo a medidas corretivas nos mais remotos pontos de um vasto país, não se pode deixar de tomar conhecimento do empenho soviético de justiça."

ADOÇÃO EM OUTROS PAÍSES

A crescente expansão da idéia do **Ombudsman**, sobretudo a partir dos esforços do Prof. Stephan Hurwitz para sua criação em 1953 na Dinamarca, onde até hoje ocupa o cargo (quem assinala êsse marco é Roy V. Peel, no prefácio do número especial, que preparou, dos **Anais** da Academia Norte-Americana de Ciência Política e Social, sobre "**O Ombudsman**" ou **defensor do Cidadão: uma Instituição Moderna**" — maio de 1968), decerto não terminou ainda, tendendo ao contrário a acentuar-se.

O editorial do **Jornal do Brasil** mencionado no início dêste artigo nos dá notícia de que se cogita de sua adoção na França, e o fato é significativo por existir ali um bem estruturado e eficiente contencioso administrativo.

Nos Estados Unidos, além do projeto do Deputado H. S. Reuss de criação de um **Ombudsman** nacional, e sem falar no Havaí, onde a instituição já funciona, o "Christian Science Monitor", noticiando, em 17-1-67, a apresentação de projeto no mesmo sentido no Estado de Massachusetts, informava que projetos análogos já haviam sido apresentados nos seguintes Estados: Califórnia, Connecticut, Illinois, Nova Iorque e Rhode Island.

No decorrer de nossas pesquisas encontramos referências à possibilidade da instituição do **Ombudsman** em futuro próximo pelo menos nos seguintes países: República Federal da Alemanha (**Ombudsman** civil, pois já existe o militar), Austrália, Cingapura, Índia, Tanganica. E Hing Yong Cheng, de Cingapura, em seu trabalho "O surgimento e a expansão da instituição do **Ombudsman**", incluindo no mencionado número especial dos **Anais** da Academia Norte-Americana de Ciência Política e Social, faz, no tocante a um imaginário "Clube Internacional do **Ombudsman**", a previsão com que abrimos este artigo.

ASPECTOS GERAIS

CARACTERÍSTICA ESSENCIAL

Cogitando agora mais especificamente do **Ombudsman** apenas, isto é, sem falar nas instituições equivalentes ou análogas, procuramos examinar suas principais características, definidas na legislação pertinente ou apontadas em trabalhos doutrinários; e tanto quanto possível nos concentraremos antes em traços comuns e aspectos gerais do que em peculiaridades nacionais.

Vimos que se trata de um servidor de alto nível, encarregado, de, normalmente em nome do Poder Legislativo, zelar pelo bom funcionamento da administração pública, sobretudo mediante investigação de queixas individuais; e essa própria conceituação já indica alguma de suas características: delegado ou representante do Legislativo, crítico e supervisor da administração pública, apreciador e julgador de queixas individuais.

Acima de todas estas, e constituindo característica essencial imprescindível ao êxito da função, vem a independência com que o **Ombudsman** tem de atuar, e que diz respeito ao próprio Poder em nome do qual ele exerce suas atribuições, além de implicar absoluta isenção política.

COMPETÊNCIA

As atribuições do **Ombudsman** propriamente dito se referem à administração pública em geral, embora na Nova Zelândia (como na Inglaterra) a legislação pertinente relacione expressamente as repartições compreendidas em sua jurisdição. Pelo menos na Suécia, os poderes do **Ombudsman** não atingem as decisões do Gabinete de Ministros, mas se aplicam aos atos de cada Ministro isoladamente, quando ele os pratica na condição de autoridade máxima de sua Pasta.

Quando o país possui um **Ombudsman** civil e outro militar, desde logo temos aí importante delimitação de áreas de competência; e no caso especial da Suécia, embora teoricamente as responsabilidades caibam em conjunto aos três existentes, vimos que, na prática, cada um deles tem áreas específicas de atuação.

Outro ponto a assinalar aqui é que, enquanto que na Suécia e na Finlândia sua jurisdição se estende ao Poder Judiciário, com as cautelas necessárias para evitar conflitos de competência e outros atritos, na Dinamarca, Noruega e Nova Zelândia isso não acontece.

PODÊRES

A rigor, o **Ombudsman** não tem podêres, mas apenas atribuições, e certos direitos a elas inerentes, como os de solicitar informações e requisitar documentos às repartições compreendidas em sua jurisdição, fiscalizá-las e assim por diante. Nos casos concretos, mesmo depois de apreciada a queixa, feitas as investigações necessárias e apurada sua eventual procedência, não lhe cabe rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva.

Sua autoridade é sobretudo moral. Quando conclui no sentido de que realmente existe injustiça a reparar ou outro erro a corrigir, limita-se a transmitir essa conclusão à repartição de que se tratar, criticando implícita ou expressamente o ato que deu origem à reclamação ou mesmo censurando a repartição.

No máximo sugere ou recomenda alguma providência, podendo chegar, sempre em caráter opinativo e suasório, a propor a revisão do ato ou a indenização dos prejuízos acaso acarretados ao queixoso. Na Nova Zelândia, por exemplo, seus podêres são tão limitados que ele é considerado um "couraçado sem canhões".

Repetindo e resumindo: o **Ombudsman** não tem ação coercitiva, atuando na base da autoridade moral, da capacidade de se impor pelo acerto de suas conclusões e pelo equilíbrio de suas atitudes. Trata-se de poder desarmado, mas que dessa própria circunstância pode extrair considerável força.

QUALIFICAÇÕES

Delegado do Parlamento, o **Ombudsman** é eleito por êste, devendo a escolha recair em pessoa de qualificações compatíveis com a natureza especialíssima da função, que exige, além de sólidos conhecimentos jurídicos, seguro domínio da admi-

nistração pública em geral, probidade a tóda prova, equilíbrio e personalidade, sensibilidade social, genuíno interêsse humano e assim por diante.

Os dois requisitos básicos são, por conseguinte, competência e experiência, sobretudo em questões jurídicas, e absoluta integridade moral. Normalmente têm sido escolhidos para o cargo magistrados ou juristas de nomeada, e na Suécia só recentemente os professôres de Direito foram admitidos como possíveis candidatos ao cargo, antes reservado exclusivamente a um magistrado. Na Noruega, o **Ombudsman** civil deve ter as mesmas qualificações dos membros do órgão máximo do Poder Judiciário (o equivalente do nosso Supremo Tribunal Federal).

Em verdade, aqui se aplica, com maior rigor ainda do que na grande maioria dos casos, a regra geral de que no exercício de qualquer função o fator capital são as qualificações de quem a exerce, assim entendidos tanto o valor profissional quanto os atributos individuais. Gellhorn é enfático a respeito:

“Nenhuma luz místicamente dourada brilha sôbre cada ato dos **Ombudsman**, procuradores e outros críticos. A mera existência de seus cargos pouco significa. Os homens que os ocupam é que contam. Quem quer que tenha a responsabilidade de cuidar das queixas dos cidadãos deve estar à altura de um pôsto da maior importância, pois, sem sombra de dúvida, o encargo de combater imperfeições administrativas não se desempenha por si mesmo.” (pág. 438)

PORTE DA EQUIPE

Embora a atuação direta, pessoal, seja da essência da idéia do **Ombudsman**, êle naturalmente necessita de colaboração, tanto técnica quanto administrativa. Por outro lado, na medida em que não souber moderar-se na utilização de colaboradores, que em geral êle próprio admite e dispensa, surgirá o risco de se criar mais uma repartição para ser controlada; ou, pior ainda, não tardaria a ser necessário outro **Ombudsman** para controlar o primeiro, como já foi jocosamente lembrado.

Vejamos um exemplo: o Prof. Henry J. Abraham, nos já mencionados **Anais** da ANCPS, informa com entusiasmo que o Dr. Stephan Hurwitz, o conceituado **Ombudsman** dinamarquês, apenas contava, no fim de 1967, com o concurso de sete advogados e cinco funcionários administrativos. Era, ressalta Abraham, bem o contrário da Lei de Parkinson. Além disso,

são uma tônica, na literatura universal sobre êsses defensores dos cidadãos, as referências à sua sobriedade no tocante à utilização de pessoal.

ASPECTOS ESPECIAIS

"TRIBUNUS PLEBIS"

Mais de um estudioso tem apontado certa analogia entre o **Ombudsman** e o **Tribunus Plebis** da antiga Roma, encarregado de garantir à plebe certa proteção contra o poder dos patrícios e sobretudo contra os abusos dêsse poder, como assinala John Clarke Adams, também no número especial dos **Anais** da ANCPS ("Busca do **Ombudsman** na área do Mediterrâneo").

Por menos exato que o paralelo possa ser, não deixa de aumentar a importância de nossa personagem êsse parentesco com uma figura simpática de uma fase relevante e bastante recuada da história do mundo. Ao mesmo tempo, faz bem ao nosso orgulho de latinos poder assim reivindicar a iniciativa, há tantos séculos, de uma idéia que hoje vem tendo larga aceitação.

Outro aspecto simpático do **Ombudsman** a reforçar a posição dos que propugnam por sua difusão cada vez maior é que êle, pelo menos em sua forma pura, viceja em países que, sem dúvida, figurariam numa lista dos "dez mais" democráticos do mundo.

Na opinião meio irônica, mas nem por isso improcedente, de um estudioso do assunto, pode bem acontecer que, adotado num país sem qualificações para essa lista, o **Ombudsman** se revele eficaz fator de democratização — o que constituiria subproduto altamente desejável.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Talvez por força de nosso longo passado previdenciário, um total de quase 60 anos, várias vezes tivemos, no decorrer de nossas pesquisas para o preparo dêstes artigos, a sensação de certas correlações entre o **Ombudsman** e a previdência social. Com o andamento das pesquisas encontramos fundamentos concretos para essas impressões.

Por exemplo: no relatório do **Ombudsman** da Nova Zelândia referente ao exercício encerrado em 31 de março de 1969, a grande maioria das queixas recebidas, consideradas dignas de atenção e apuradas dizem respeito à previdência social, ou, mais precisamente, à seguridade social; e a mesma predomi-

nância se verifica nas cifras acumuladas referentes ao período de outubro de 1962 (início das atividades do **Ombudsman**) a março de 1969, cabendo acrescentar que também diz respeito à previdência social a grande maioria das queixas julgadas improcedentes. Outro tanto se verifica no relatório do **Ombudsman** inglês (o Comissário Parlamentar para a Administração) referente a 1968. Mais um exemplo: dos três **Ombudsman** com que agora conta a Suécia, um deles se ocupa, sobretudo, de questões ligadas à previdência social.

Por curiosa coincidência, depois de preparada a versão inicial deste artigo, que já incluía o presente tópico, lemos em "O Cruzeiro", de 24-2-71, a carta aberta em que a grande escritora Raquel de Queiroz propõe expressamente ao Ministro do Trabalho e Previdência Social que êle "assuma o encargo de **Ombudsman**" dos aposentados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

MANEIRA DE ATUAR

QUEIXAS DIRETAS

Já sabemos que a função principal do **Ombudsman** consiste em apurar a procedência ou não de queixas recebidas diretamente de pessoas que de alguma maneira se sintam prejudicadas por órgãos da administração pública.

Não existe qualquer forma especial para essas queixas que, em geral, são apresentadas em carta comum, quando não oralmente, ao próprio **Ombudsman** ou a alguém de sua equipe. As queixas orais normalmente são escritas em seu gabinete e ali mesmo assinadas pelos queixosos. Em geral, a queixa deve ser apresentada dentro de um ano, mas o **Ombudsman** pode cuidar de uma queixa já prescrita e, nesses casos, é como se êle estivesse agindo por sua própria iniciativa, o que também lhe é lícito. Na Nova Zelândia (e pelo menos na Inglaterra também), as queixas devem ser apresentadas por intermédio de um membro do Parlamento, não havendo, assim, queixas diretas.

INICIATIVA PRÓPRIA

O **Ombudsman** também pode investigar questões de que toma conhecimento por outro meio que não as reclamações diretas dos interessados. Nessa hipótese, a fonte mais comum é o noticiário jornalístico e radiofônico.

A êste respeito torna-se oportuno lembrar que, na Polônia, os jornais e estações de rádio funcionam êles próprios co-

mo virtual **Ombudsman**, mantendo colunas ou programas destinados especialmente a reclamações de leitores e ouvintes, que o próprio jornal ou emissora investiga e apura, divulgando em seguida o resultado. Em Los Angeles, Estados Unidos, existe mesmo uma estação de televisão que se apresenta aos telespectadores como o seu **Ombudsman**; a informação é do Prof. Ake Sandler, nos **Anais** da ANGPS.

ANDAMENTO

Depois de submetida a uma triagem inicial, que desde logo elimina a grande maioria delas (por flagrante impropriedade, objeto fora de jurisdição etc), cada queixa é registrada e submetida ao **Ombudsman**, para decisão preliminar quanto à sua aceitação ou rejeição.

Uma vez aceita a queixa, êle entra em contato com a repartição ou servidor de que se trate e solicita informações ou documentos, assim se iniciando o andamento do caso.

Obtidos os elementos solicitados e quaisquer outros (inclusive depoimentos das partes ou de testemunhas, quando necessário perante a Justiça), o **Ombudsman** estuda o caso e chega a uma conclusão que, quando favorável ao queixoso, é comunicada à repartição com cópia para êle, e vice-versa.

FISCALIZAÇÃO

Além de poder solicitar informações e documentos, o **Ombudsman** está autorizado por lei a visitar qualquer repartição pública abrangida em sua jurisdição, seja para inspeções de caráter genérico, seja para a apuração de fatos ligados a algum caso específico. O poder de assim fiscalizar a administração pública inclui, naturalmente, o direito de acesso a qualquer documento, arquivo ou registro, salvo em casos especiais.

CRÍTICAS, CENSURAS E RECOMENDAÇÕES

As conclusões a que chega o **Ombudsman** com relação a queixas investigadas, casos apurados por sua própria iniciativa, fatos verificados por ocasião de visitas de inspeção, e assim por diante, são transmitidas às repartições interessadas sob a forma de críticas, censuras ou recomendações.

Em qualquer hipótese, seus pronunciamentos não têm cunho coercitivo, mas sobretudo efeito moral — de resto mais forte do que poderia parecer. Não raro suas manifestações, em vez de se limitarem aos casos concretos que as motivaram, co-

gitam de medidas de caráter geral: alterações de normas, simplificação de rotinas, abrandamento de critérios etc.

As críticas do **Ombudsman** são, em geral, recebidas como forma de colaboração, por serem já tradicionais sua isenção e a segurança de seu conhecimento da mecânica administrativa. Outro tanto se pode afirmar com respeito às suas censuras que, em verdade, não passam de críticas mais fortes.

As recomendações, como o termo indica, normalmente consistem na proposição de medidas corretivas ou reparadoras, sempre, repita-se, sem caráter compulsório; e vimos acima que algumas recomendações transcendem o caso concreto, cogitando de providências de alcance geral.

RELATÓRIOS ANUAIS

Além das comunicações referentes a cada caso, o **Ombudsman** apresenta ao Parlamento um relatório que constitui valioso elemento de orientação e de jurisprudência administrativa, principalmente para as repartições públicas, às quais é distribuído, impresso pelo Parlamento. Além disso, o relatório é enviado à imprensa, diretamente ou por intermédio da agência de notícias do Governo, e vendido ao público nas livrarias, sendo grande a procura.

Além da síntese das atividades, com dados estatísticos e outros demonstrativos, ressaltando-se as medidas de maior porte e as recomendações de ordem geral, o relatório costuma trazer um resumo dos casos mais importantes de que se cuidou no período, com as conclusões respectivas.

O relatório conjunto do hoje tríplice **Ombudsman** sueco inclui, desde 1969 (relatório referente a 1968), um sumário em inglês que, publicado também em separado, se destina a atender ao crescente interesse que sua matéria desperta no exterior.

RESULTADOS

ACATAMENTO

A análise dos resultados das atividades do **Ombudsman** através de seus relatórios anuais, de outras publicações oficiais e da restante documentação de que se dispõe sugere desde logo, pelo menos nos cinco países onde a instituição assim se denomina (o que pode ser interpretado como índice de características comuns ou muito próximas), que a ausência do poder de compelir não tem afetado a eficiência de sua atuação. Ao contrário, o que se nota, e de maneira bastante nítida,

é o acatamento amplo e, ao que tudo indica, sem ressentimentos, não só das recomendações mas também das críticas e até censuras do **Ombudsman**.

Sem dúvida concorre para isso seu generalizado prestígio junto à esclarecida opinião pública desses países, o que o coloca, perante a administração, em cômoda e sólida posição. Mas o fator decisivo está na circunstância, que os estudiosos do assunto atiladamente apontam, de que assim como protege o cidadão contra injustiças e outros erros administrativos, o **Ombudsman**, pela força mesma de sua autoridade que todos reconhecem, põe as repartições e seus servidores a coberto de críticas injustas, de acusações infundadas e da indiscriminada má-vontade para com o serviço público que é uma constante, a bem dizer, universal.

Decerto não é êste o momento de procurar saber em que medida tem razão de ser essa atitude meio instintiva e, portanto, nem sempre racional, que talvez se prenda, em última análise, àqueles recalques que a existência supertribal acarreta, segundo Desmond Morris em seu excelente livro "O Zoológico Humano". Todavia, parece fora de dúvida que essa proteção dupla ao cidadão, à Administração Pública e seus agentes dá ao **Ombudsman** uma autoridade moral que supre, com vantagens, o poder coercitivo que o legislador, com inteligência, preferiu deixar de assegurar-lhe.

APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO

A ação de permanente crítica da administração pública, para localizar e corrigir suas falhas reais, defendendo-a, ao mesmo tempo, dos que lhe apontam erros fictícios, proporciona ao **Ombudsman** segura visão da mecânica administrativa, que seus conhecimentos jurídicos e sua experiência geral lhe permitem utilizar como base para sugestões tendentes à melhoria dos serviços e ao aperfeiçoamento da legislação. Na Finlândia êle pode até propor alterações do texto constitucional.

Relatórios de mais de um **Ombudsman** nos dão conta de recomendações e alvitreos que levaram a resultados concretos nesse particular, podendo assim ser considerados como valiosos subprodutores da atuação desses colaboradores especiais do Poder Público.

COMPLEXIDADE DA AVALIAÇÃO

É tarefa das mais complexas procurar avaliar se são positivas, e em que medida, os resultados do **Ombudsman**, ou se,

ao contrário, êle não tem produzido os frutos esperados. A complexidade torna-se maior ainda quando se cogita de perquirir da viabilidade de sua eventual adoção em determinado país.

Alguns especialistas entendem que a instituição é válida e eficaz, mas apenas em países de reduzida população, limitado território e elevado nível sócio-cultural, como é o caso dos países escandinavos, da vizinha Finlândia e da Nova Zelândia — os cinco de que nós estamos ocupando mais de perto.

Para outros, e passando já ao terreno das instituições análogas, a Inglaterra e, sobretudo, o Japão não se enquadram nessa regra geral no que concerne à população; e sobretudo ela será plenamente contestada pela Rússia se aceitarmos a versão de que ali se vem realmente levando a efeito um esforço em larga escala no sentido de acobertar o cidadão contra os desvios e excessos da administração pública.

CONCLUSÃO FAVORÁVEL

À luz da literatura especializada, cada vez mais farta, parece fora de dúvida que as vantagens do **Ombudsman** compensam de muito seus eventuais inconvenientes, êstes últimos de resto não apontados, salvo melhor juízo, em qualquer peça da farta bibliografia que temos consultado. A opinião dos tratadistas e demais estudiosos é tôda a seu favor, embora alertando contra o perigo de procurarmos buscar nêle a clássica solução para todos os problemas, que, em geral, só serve para nos impedir de solucionar qualquer dêles.

Outro argumento, mais concreto e por isso de maior pêso ainda, vamos encontrar em sua crescente expansão, que, assinalada em nosso primeiro artigo, em outros têrmos serve de título a êste. Com efeito, após século e meio de hibernação, por assim dizer, o **Ombudsman**, como outrora os vikíngues, antepassados de seus instituidores, parece que resolveu conquistar o mundo.

A opinião dos entendidos e a lição dos fatos coincidem, por conseguinte, em abono de uma conclusão favorável, na avaliação dos méritos do **Ombudsman**, amplamente apontados, e de seus possíveis deméritos, que ninguém menciona.

Restaria, assim, indagar da possibilidade e conveniência de sua eventual adoção em outros países e, em particular, no Brasil. Mas esta é outra questão e dela nos ocuparemos no artigo seguinte e último.