OMBUDSMAN — O DEFENSOR DO POVO

CAIO TÁCITO*

1. O projeto de Constituição e o defensor do povo. 2. Origem histórica do instituto. 3. Antecedentes no direito brasileiro. 4. Experiência estrangeira. 5. Simpósios internacionais. 6. A criação do ouvidor municipal no Brasil. 7. Garantias de direitos humanos.

A elaboração de mais uma Carta Constitucional a que se vem dedicando a Assembléia Nacional Constituinte singulariza-se, entre outros aspectos, pela proposta de incorporação ao texto magno de concepções modernas de direito público, mediante as quais se cuida de ampliar o conceito de cidadania e amparar interesses essenciais da vida comunitária.

O anteprojeto oriundo da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985, ofereceu à reflexão dos futuros constituintes uma súmula de princípios e normas na qual se consolidaram as contribuições de notáveis que, sob a presidência do Prof. Afonso Arinos, integraram o grupo mobilizado pelo Poder Executivo.

Esse anteprojeto não foi, porém, esposado pelo governo como de sua iniciativa, e a Assembléia Nacional Constituinte adotou, regimentalmente, um procedimento de trabalho no qual os textos aprovados em subcomissões tópicas e unificados pela Comissão de Sistematização, alcançam o Plenário para o nascimento definitivo da oitava Constituição brasileira (se computarmos, sucessivamente, a Carta Imperial de 1824 e as seis Constituições republicanas, entendida como tal, pela sua amplitude, a Emenda n.º 1, de 1969).

Os dois substitutivos do relator da Comissão de Sistematização, acoplados a mais de sete milheiros de emendas, evidenciam o caráter polêmico de teses que empolgam os constituintes e ressoam no debate nacional, tornando ainda imprevisível o fruto final do indispensável consenso que deverá sacramentar

* Professor titular de direito administrativo na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

o figurino novo do Estado brasileiro e de suas instituições políticas e administrativas.

É pertinente, assim, na oportunidade criativa dessa hora de reformas e de inovações, abrir a análise crítica, em cenáculos como este, quanto a algumas sugestões que têm aflorado na sucessão de propostas trazidas à luz na gestação de uma nova ordem institucional.

Pareceu-nos recomendável, com essa finalidade, destacar entre tais sugestões inovadoras a que se destina a importar uma instituição de defesa de direitos fundamentais e de controle da administração pública, que já alcançou trânsito no direito comparado.

Trata-se da criação de um órgão que mereceu o batismo de Defensoria do Povo.

A ele se referiu o art. 56 do anteprojeto da Comissão de Notáveis, nos termos seguintes:

"Art. 56. É criado o defensor do povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias a sua correção ou punição.

§ 1.º O defensor do povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2.º Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I — o defensor do povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato renovável de cinco anos;

II — são atribuídos ao defensor do povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal;

III — as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo."

O primeiro substitutivo do Relator Bernardo Cabral, consolidando as contribuições das Comissões Temáticas, reproduziu o preceito praticamente nos termos acima transcritos. Apenas o mandato foi reduzido para quatro anos, proibida a reeleição, e estipulou-se o limite mínimo de 35 anos de idade como requisito para a indicação de candidatos ao cargo.

Todavia, no segundo substitutivo do relator, no qual se exprime sua posição pessoal, foi abandonada a instituição da Defensoria do Povo, com as características autônomas e peculiares da indicada proposição, incorporando-se às funções

institucionais do Ministério Público a de "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços sociais de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e promovendo as medidas necessárias à sua correção e punição dos responsáveis", bem como a de "promover o inquérito civil e a ação civil para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente, inclusive o do trabalho, e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico" (art. 151, incisos II e III).

A inspiração da proposta de criação da Defensoria do Povo teve como fontes imediatas os precedentes da Constituição espanhola de 1978 (que instituiu a figura de *el defensor del pueblo*, em seu art. 54) e da Constituição portuguesa de 1976, revista em 1982 (que acolheu o provedor de justiça, arts., 24 e 23, respectivamente).

A origem histórica dessas criações constitucionais recentes — como outras instituições análogas acolhidas, como adiante veremos, em diversos países e províncias — remonta, porém, a uma típica inovação que, desde o início do século XIX, consagra, na Suécia, o *justitieombudsman* (comissário de justiça). Adotado na Constituição de 1809, como delegado eleito do Parlamento, cumpre-lhe supervisionar a observância das leis e regulamentos pelos servidores públicos e os juízes.

O primeiro comissário (*ombudsman*) foi eleito em 1810 e exercia, unitariamente, suas funções. Em 1915 entendeu, porém, o Parlamento (*Riksdag*) que deveria destacar as funções de supervisão das forças armadas e criou, autonomamente, o *militie-ombudsman* (comissário militar). Em 1968, no entanto, os dois órgãos se fundiram em um único, perdurando o sistema até 1975, quando, diante da sobrecarga de atividades, o *ombudsman* sofreu nova reforma, passando as atribuições a serem exercidas por quatro comissários, dilatando-se a competência do órgão para fiscalizar os serviços de assistência social, educação e tributação.

A primeira referência na literatura jurídica nacional à criação sueca, acreditamos terá sido a menção que fizemos, em maio de 1967, em palestra realizada sobre o Controle da administração e à nova Constituição do Brasil.[1]

Dissemos, na oportunidade:

"Referimo-nos ao sistema do *ombudsman*, ainda agora longamente examinado em livro excelente do Prof. Walter Gellhorn, da Universidade de Columbia (*Ombudsman and others: citizens protectors in nine countries*). Originário da Suécia, onde foi criado há século e meio — na Constituição de 1809 — o *ombudsman* se transferiu ao sistema de outras nações, inspirando instituições

[1] *Revista de Direito Administrativo, 90*:28.

similares na Finlândia (1919), Dinamarca (1954), Noruega (1952) e Nova Zelândia (1961) e tem cogitada a sua aplicação na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Trata-se de um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe são encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, expressivamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo."

A tentativa atual de colocar na Constituição Federal a instituição do defensor do povo não é a primeira que se oferece em nossa história legislativa.

Embora sob outros aspectos, outras propostas equivalentes foram oferecidas.

Em 1981, um grupo de parlamentares, liderados pelo Deputado Mendonça Neto, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n.º 78, criando o cargo de procurador-geral do povo, com a atribuição de investigar as violações da lei e dos direitos fundamentais do cidadão. O titular seria eleito em sessão conjunta do Congresso Nacional, por indicação das lideranças, com mandato de quatro anos. A emenda ficou prejudicada por decurso de prazo e foi arquivada no ano imediato.

No mesmo ano, o Deputado José Costa apresentou projeto de emenda constitucional destinada à criação da Procuradoria-Geral do Poder Legislativo e, em 1983, o Senador Luiz Cavalcanti propôs a implantação do *ombudsman* no Brasil "como heróica tentativa para estirpar da vida pública nacional o câncer da corrupção".

Também não logrou êxito o projeto de lei do Deputado Jônatas Nunes, em 1984, visando a criar a Procuradoria Popular, com a atribuição de "receber e apurar queixas ou denúncias escritas de qualquer cidadão que se sinta prejudicado por ato da administração".

Com o mesmo propósito, o Senador Marco Maciel introduziu projeto tendente a instituir o Ouvidor-Geral, com a incumbência de "receber e apurar queixas ou denúncias de quem se considere prejudicado por ato da administração".[2]

O publicista Celso Barroso Leite é autor do melhor estudo sobre o tema em língua portuguesa.[3] Sua monografia, editada em 1975, é um completo recenseamento, em termos de direito comparado, da instituição sueca e a análise de sua compatibilidade com nossas tradições de controle administrativo.

[2] Consultar, a respeito, o relatório de Celso Barroso Leite, como delegado do Instituto dos Advogados Brasileiros no I Simpósio Latino-Americano do *Ombudsman*, realizado em Buenos Aires em novembro de 1985 (*Revista do IAB*, (66):57 e segs., 1. sem. 1986).

[3] *Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

João de Oliveira Filho apresentou, em 1975, à V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil a proposta de criação do cargo do promotor-geral da nação, invocando como modelo o *ombudsman* sueco.

A partir de 1976, Carlos Alberto Provenciano Gallo divulgou estudos sobre o *ombudsman* na Suécia.[4]

Embora vinculada a um fio condutor que a associa ao modelo pioneiro da Suécia, a concepção de um servidor público independente, dedicado a polarizar queixas e denúncias e, por essa forma, a praticar um meio suasório de combate às irregularidades e violências da administração direta ou descentralizada, tem alcançado difusão em diversos países.

Na Inglaterra, a insatisfação generalizada com os métodos tradicionais de defesa dos direitos do cidadão inspirava, em julho de 1957, o *Frank's Report*, no qual a comissão designada para rever o sistema de tribunais administrativos propunha uma ampla reforma que iria encontrar eco em nova avaliação crítica, consubstanciada no *Whyatt Report*. Em tais diagnósticos iria se abeiberar a elaboração legislativa do Parliamentary Comissioner Act, de 1967. Funcionando como órgão auxiliar do Parlamento, acolhe queixas encaminhadas por intermédio de membros da Câmara dos Comuns e se dedica a amparar aqueles que, nos termos do ato que o instituiu, "sofreram injustiça em conseqüência de má administração" (*"sustained injustice in consequence of maladministration"*). Sua competência ultrapassa o exame estrito de legalidade para avançar no controle de mérito, embora não disponha de poderes anulatórios ou quase-judiciais.

Frank Stacey, em livro especialmente dedicado ao assunto,[5] documentou o histórico da lei em seu trânsito parlamentar nas duas Casas (Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes) e avaliou os primeiros resultados da atuação do comissário parlamentar, em confronto com as instituições semelhantes na Nova Zelândia e na Irlanda do Norte.

O mundo anglo-saxão já havia, nesses dois países, absorvido a experiência escandinava do *ombudsman*. A Nova Zelândia adotou a inovação em lei de 1962, precedida de amplo debate parlamentar, e o Ombudsman Act de 1975 consolidou a instituição, à qual Larry B. Hill dedicou completo estudo crítico.[6]

Na Irlanda do Norte, em 1969, o Commissioner for Complaints Act fez nascer a iniciativa que se completaria com a ação do comissário parlamentar.

Anteriormente, o exemplo da Suécia — pioneira, como vimos, desde 1809 — transmitiu-se a nações vizinhas. Na Finlândia, a Constituição de 1919, fundada na antiga competência do chanceler de justiça, atribuiu ao *ombudsman parlamentar* a função precípua de examinar queixas e promover inspeções no serviço

[4] Ver: *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, 49*:207; *Revista Forense, 281:481*, jan./mar. 1983; *Jornal do Commercio*, 18/18 abr. 1982.
[5] *The British ombudsman*. Oxford, Clarendon Press, 1971.
[6] *The model ombudsman: institutionalizing New Zealand's democratic experiment*. Princeton, Princeton University Press, 1976.

público. Também a Noruega, desde 1952, especializava serviços de contenção do tratamento abusivo do pessoal militar e em 1962, com o Stortingets Ombudsman Act (emendado em 1968), criava o órgão que, nas palavras de Walter Gelhorn, operava como "o vigilante da administração nacional" (*"the watcher of national administration"*).

A Dinamarca criava, em lei de 1955, o *folketengets ombudsman* e o seu primeiro titular, Stephen Herwitz se tornou o grande divulgador das virtudes da instituição.[7]

O livro de Walter Gelhorn e a reportagem que a ele dedicou a revista *Time*, em um de seus números, despertaram intenso interesse, nos Estados Unidos, sobre a instituição nórdica. Conforme o depoimento de Donald C. Rowat,[8] instaurou-se o que se poderia chamar de "ombudsmania". Em 1966, a Municipalidade de Nassau estabelece a figura do protetor público (*public protector*) e, em 1967, o estado do Havaí edita a primeira lei de *ombudsman*, seguido, em 1969, pelo estado de Nebraska. Em 1972, o estado de Iowa emite o *Citizen's Aide Act* (emendado em 1974). Temos notícia de que igualmente os estados de Oregon e Carolina do Norte mantinham, em 1972, serviços semelhantes. Nenhum dos projetos idealizando a acolhida da instituição no plano federal logrou se concretizar em lei.

A experiência do *ombudsman* prosperou amplamente no Canadá. Praticamente todas as suas províncias mantêm, sob denominação diversa (protetor público, comissário parlamentar, ou mesmo *ombudsman*), órgãos modelados segundo o paradigma.

A Alemanha do pós-guerra já conhecia, desde 1956, a atuação do *ombudsman* militar, em cujo exercício se destacou a atividade do vice-Almirante Helmuth Heye.[9]

Em Israel, o *State Comptroller Act* de 1958 foi emendado em 1971 para atribuir ao titular do cargo as funções cumulativas de comissário para queixas ao público (*comissioner for complaints from the public*).

A Costa Rica, mediante lei de 4 de abril de 1986, instituiu o *defensor de los habitantes* para velar pelo "funcionamento justo, legal, moral e eficiente da atividade administrativa do setor público, com exceção do eleitoral" e, ainda, "a promoção e proteção dos direitos e interesses da população consumidora".

E outras nações da América do Sul, como Argentina, Colômbia, Venezuela, cogitam da implantação do sistema do *defensor del público*.

Seria interminável a tentativa de esgotar o levantamento de todas as formas de recepção, no plano do direito comparado, da presença de um agente especial

[7] Ver, sobre a matéria, o notável livro de Walter Gelhorn, *Ombudsman and others: citizen's protectors in nine countries*. Cambridge, Harvard University Press, 1967.
[8] *The ombudsman plan: essays on the worldwide spread of an idea*. Carleton Library, 1973, p. 76.
[9] Gellhorn, W. op. cit. p. 41.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

de controle público da administração, como veículo de reclamações dos administrados e de inspeção dos serviços públicos.

Vamos nos fixar somente em três modalidades em que se traduz a configuração de órgãos de competência especial na matéria.

A França, a partir de 1973, colocou em ação um organismo peculiar, que recebeu o batismo de Mediador (*Mediateur*). Convém trazer à colação o julgamento recente de Jean Waline sobre a eficácia desse instrumento de controle administrativo:

"A aventura do mediador em nosso país é de todo interessante. Com efeito, quando de sua aparição em 1973 tinha-se a sensação de que uma boa fada não se havia debruçado sobre seu berço e que nos devíamos resignar com sua aparição simplesmente porque não havia qualquer pretexto válido para impedi-la. Atualmente ninguém mais discute a utilidade e o sucesso inquestionável desta forma de controle não-jurisdicional da administração.

(...)

No que concerne ao controle da administração, o mediador constitui um meio importante colocado à disposição do administrado. Mais ainda se faz sentir porque o acesso a ele (*saisine*) não se subordina a um prazo determinado e o filtro previsto pelo legislador, ou seja, a necessidade de a ele chegar por intermédio de um parlamentar, em nada constitui um obstáculo. Ademais, a lei de 1976 abriu-lhe novas perspectivas interessantes ao introduzir a noção de eqüidade no controle da administração, visto que o mediador pode agora recomendar soluções que lhe permitem regular por eqüidade a situação que lhe for submetida."[10]

A Constituição de Portugal, como já mencionado, institucionalizou a previsão do provedor de justiça, perante o qual os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos, cabendo àquela autoridade controladora apreciá-las, sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças (art. 23 no texto revisto de 1982, antigo art. 24 do texto original de 1976; ver, ainda, arts. 52 e 283). O cargo fora anteriormente criado pelo Decreto-lei n.º 212, de 21 de abril de 1975, e a Lei n.º 81, de 22 de novembro de 1977, aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça.

Sobre a função de provedor de justiça, é oportuno recorrer ao depoimento de comentadores da Carta Política portuguesa:

"A função do provedor de justiça é fundamentalmente caracterizada pela sua natureza informal e não-jurisdicional, e pela sua independência em relação aos meios graciosos e contenciosos de defesa dos administrados (n.º 2). O provedor pode intervir, quer quando o cidadão tenha à sua disposição um meio gracioso ou contencioso (recorrendo ou não simultaneamente a ele), quer quando o não

[10] *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1984, p. 1344.

tenha, por terem passados os prazos de reclamação do recurso, ou por a ele não haver lugar; no primeiro caso, porém, o recurso ao provedor não substitui nem interfere como recurso administrativo. Por outro lado, a função do provedor é mais vasta do que a defesa de legalidade da administração: trata-se de 'prevenir e reparar injustiças' (n.º 1, *in fine*) praticadas, quer por ilegalidade, quer por parcialidade ou "má administração".[11]

Em completo estudo da instituição do *ombudsman* e de seu modelo português, Fernando Alves Correia [12] avaliou a eficiência do órgão, cuja finalidade essencial assim caracteriza:

"É conhecido que as relações entre a administração e os particulares não se desenvolvem em termos paritários. Vários órgãos administrativos ainda encaram as relações com os particulares como relações entre uma parte forte e uma parte fraca, em vez de encará-las como relações de colaboração. Ora, o *ombudsman* tem tido um papel de primordial importância no sentido de humanizar as relações entre a administração e os particulares, tornando-as mais justas. O *ombudsman* como que se coloca entre duas forças contrapostas — a administração e os particulares — procurando garantir a correção e justiça das relações entre elas."

A Constituição espanhola de 1978 contemplou a instituição do *defensor del pueblo* como um alto comissário das Cortes Gerais, designado para a defesa dos direitos e liberdades fundamentais, cumprindo-lhe supervisionar a atividade da administração, da qual deve dar conta àquelas Cortes (art. 54).

Um amplo debate sobre sua criação conduziu, finalmente, à promulgação da lei orgânica de 6 de abril de 1981.[13]

A posição jurídica do *defensor del pueblo* mereceu aprofundado estudo de Jaime Aguilar Fernandez-Hontoria.[14]

A incipiente instituição ainda não ofereceu frutos suficientes para uma avaliação isenta de sua produtividade, que tem despertado pouco estudo bibliográfico.

Por último, neste painel comparativo, importa referir a posição assumida, na União Soviética, pelo *procuratura*, órgão que se aproxima do Ministério Público ocidental e exerce funções especiais de controle de qualidade da administração pública, recebendo queixas dos administradores e avaliando críticas ao funcionamento dos serviços públicos. O modelo soviético serviu de subsídio para o *public prosecutor* na Iugoslávia e para a instituição da *Procuratura* na Polônia.[15]

[11] Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada.* 2. ed. 1984. v. 1, p. 188.
[12] *Do ombudsman ao provedor de justiça.* Coimbra, 1979, p. 89.
[13] Ver, sobre o histórico da lei, o documentado livro de Victor Fairén Guillén, *El defensor del pueblo: ombudsman.* 1982 e 1986, t. 1 e t. 2. respectivamente.
[14] A propósito del defensor del pueblo. *Revista de Administración Pública, 109*:7-107, ene./abr. 1986.
[15] Gellhorn, W. op. cit.

A popularidade do *ombudsman* fez surgir, em 1977, o International Ombudsman Institute, com sede na Universidade de Alberta, no Canadá, assim como de um *Ombudsman Committee* na International Bar Association. Por iniciativa da primeira dessas entidades, a partir de 1976 realizaram-se congressos internacionais sobre o *ombudsman*.

Em nosso continente, dois Simpósios Latino-Americanos foram consagrados à matéria: o primeiro deles em Buenos Aires, em novembro de 1985, manifestou-se pela necessidade e conveniência da adoção do *ombudsman* e sua compatibilidade com os sistemas constitucionais latino-americanos, acentuando seu papel como um movimento de democratização do controle das liberdades públicas e de proteção aos direitos fundamentais.

Em data recente, a cidade de Curitiba acolheu o II Simpósio Latino-Americano do *Ombudsman*, reunido em agosto de 1987 e do qual surgiu a Carta de Curitiba sobre o instituto do *Ombudsman*, editando princípios que balizariam a institucionalização do órgão como uma *Magistratura de Persuasão*, compatível com os organismos e formas tradicionais de controle do poder público.

O município de Curitiba coloca-se na vanguarda da experiência nacional com a importação do sistema do *Ombudsman*, no qual se fundamenta para criar a Ouvidoria Municipal (Decreto n.º 215/86, de 21 de março de 1986), com a finalidade de atuar na defesa de direitos — interesses individuais e coletivos — contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela administração pública municipal.

O primeiro ouvidor municipal de Curitiba, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, em artigo nesta revista,[16] depôs quanto aos auspiciosos resultados alcançados com o acesso da população àquele veículo de controle da eficiência e legalidade da administração.

Segundo informa Celso Barroso Leite, em outubro de 1984 o Município de São José dos Campos tomou a iniciativa de incorporar à Lei Orgânica norma de criação de uma Corregedoria Administrativa, a cargo de um *defensor do interesse público*.[17]

No plano federal, o Decreto n.º 93.714, de 15 de dezembro de 1986, instituiu, junto à Presidência da República, a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codici), composta de representantes do Gabinete Militar, da Consultoria-Geral da República, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, do Gabinete Civil e do Ministério Público.

A comissão tem como incumbência recolher reclamações contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas, representar contra o exercício abusivo ou ilícito da função administrativa e recomendar providências que façam cessar a incorreção de comportamentos administrativos.

[16] A institucionalização do *ombudsman* no Brasil. *Revista de Direito Administrativo, 167*:1-21, jan./mar. 1987.
[17] *Revista do IAB*, (66):63.

A comissão teve certamente a atuação enfraquecida pelo seu caráter colegiado, não aparentando, no curto período de seu funcionamento, estar dotada de dinâmica adequada às suas finalidades.

Outros organismos federais têm sido constituídos com propostas semelhantes às da defesa de interesse coletivo, como o Conselho de Defesa dos Direitos à Pessoa Humana (Lei n.º 4.319, de 16 de março de 1964) ou o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (Decreto n.º 91.469, de 24 de julho de 1985, alterado pelo Decreto n.º 94.508, de 23 de junho de 1987). O estado do Rio de Janeiro também propôs a realização do Programa Estadual de Orientação e Proteção ao Consumidor, compondo, para esse fim, um órgão colegiado, o Conselho Estadual de Orientação e Proteção do Consumidor (Decreto n.º 9.953, de 22 de maio de 1987, alterado pelo Decreto n.º 10.012, de 12 de junho de 1987).

O legislador brasileiro desperta, dessa forma — e de outras que estão a merecer estudo especial — para a necessidade de proteger direitos e interesses coletivos que não se confundem com a tradição dos direitos individuais, há muito acobertados pelo controle jurisdicional de legalidade, inclusive mediante remédios especiais, como o *habeas-corpus*, o mandado de segurança e a ação popular, aos quais o projeto da futura Constituição oferece o acréscimo de habeas data (inspirado pelo direito argentino) e do *mandado de injunção*, com o qual se pretende suprir a inércia legislativa, que mereceu, no direito comparado, a criação do controle da constitucionalidade por omissão, de que é exemplo a Constituição portuguesa, com duvidosos resultados.

Já tivemos ocasião de recordar a evolução que levou do direito individual ao direito difuso, em conferência realizada em 14 de junho de 1964.

Cuidamos, então, de recordar a evolução do direito público que, nas origens do Estado liberal, consolidou os direitos do indivíduo como limitação ao poder absoluto do Estado e passou a reconhecer, em etapa sucessiva, os direitos sociais do homem, por influência do processo de industrialização que, a partir do século XIX, aprofundou as desigualdades geradas pelo conflito entre o capital e o trabalho e atribuiu ao poder público novas obrigações positivas de prestação de serviços de assistência e previdência social.

O desenvolvimento econômico e a política intervencionista do Estado contribuíram, mais recentemente, para a formação de conflitos de outra natureza, que não mais visam a atingir, por força da ação estatal, direitos públicos subjetivos de titulares determinados, aos quais possa lesar a prática de atos ou omissões de agentes da administração pública.

Tais conflitos de interesse transcendem as relações interindividuais e se convertem em lesões a interesses metaindividuais, caracterizando ofensa a direitos coletivos ou difusos.

Dois aspectos singularizam essa categoria de direitos humanos. Com respeito aos sujeitos, destaca-se a indeterminação de seus titulares. Não se cuida de valores pertinentes a uma ou mais pessoas determinadas, mas alcança-se uma

pluralidade de pessoas indeterminadas, embora possam estar vinculadas por um interesse comum, sem que, no entanto, mantenham um vínculo jurídico que as associe. A comunhão de interesses é o laço que as aproxima na identidade de um direito que não é pessoal, porque é de todos. Por essa mesma razão, quanto ao objeto, não se particulariza em quotas atribuíveis individualmente a cada qual dos interessados. É, por sua substância, um objeto indivisível pela natureza comunitária do bem jurídico protegido.

Assim, aos habitantes de uma região são essenciais as condições do meio ambiente em que se integram; aos consumidores sobreleva a qualidade dos produtos ou a defesa contra manipulações de mercado; o patrimônio histórico e artístico é um dos valores culturais da sociedade; o livre acesso à informação isenta e ao conhecimento dos negócios públicos identifica uma ordem social autenticamente democrática.

Tais bens coletivos, sem dono certo, porém vitais a todos, constituem matéria-prima de uma vida comunitária estável e harmônica, a ser juridicamente protegida.

O tema alcançou, modernamente, o nível constitucional, inserindo-se entre os direitos fundamentais que visam à preservação desses valores coletivos.

A eficácia na proteção dos interesses difusos não encontrava, porém, no direito positivo brasileiro, remédios processuais aptos a oferecer a plenitude de contenção às agressões que, partindo do Estado ou da própria organização social, gerassem lesões aos interesses caracterizados pela forma descrita no indicado delineamento.

Visando a suprir a lacuna de instrumento adequado a esse fim, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1975, tem como finalidade a especialização de um rito processual destinado a definir a responsabilidade por danos causados a interesses coletivos específicos, a saber: ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

Outra face desta preocupação moderna com os direitos humanos se desdobra nas múltiplas formas com que o legislador habilita a defesa dos interesses legítimos e os direitos fundamentais tanto do indivíduo quanto da comunidade.

Um desses modelos, que tem prosperado com significativa repercussão — como pensamos haver documentado neste artigo — é o instituto do *ombudsman*, nos diversos batismos com que tem sido abrigado nas mais diversas regiões, como símbolo do conflito permanente entre o Homem e o Poder.