

SER OU NÃO SER OMBUDSMAN? POR QUE RESPONDER SIM É IMPORTANTE PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

*TO BE OR NOT TO BE AN OMBUDSMAN? THE
RELEVANCE FOR THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE TO SAY SO*

Salomão Abdo Aziz Ismail Filho

Especialista e Mestre em Direito (Universidade Federal de Pernambuco). MBA em gestão do Ministério Público (Universidade de Pernambuco). Doutor em Direito (Universidade Católica de Pernambuco). Promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco.
salomao@mppe.mp.br

Recebido em: 15/3/2021

Aprovado em: 12/7/2021

Resumo: Este artigo investiga se existe fundamento constitucional para que o Ministério Público brasileiro possa ser considerado um *Ombudsman* nacional. Para tanto, estuda as origens do *Ombudsman*, a sua prática em alguns países e as suas principais características. O estudo apresenta posições contrárias e favoráveis ao MP *Ombudsman*, posicionando-se a favor deste múnus constitucional para o Ministério Público brasileiro. Ao final, demonstra quais as consequências, para o Ministério Público, de ser considerado um *Ombudsman* para a população.

Palavras-chave: Ministério Público. *Ombudsman*. Direitos fundamentais. Acesso à justiça.

Abstract: This article investigates whether there is a constitutional basis for the Brazilian Public Prosecutor's Office to be considered a national *Ombudsman*. To this end, it studies the origins of the *Ombudsman*, its practice in some countries and its main characteristics. The study presents opposing and favorable positions to Public Prosecutor's Office act as *Ombudsman*, positioning itself in favor of this constitutional office

for the Brazilian Public Prosecutor's Office. In the end, it demonstrates the consequences of being considered an Ombudsman for the population.

Keywords: *Public Prosecutor's Office. Ombudsman. Human rights. Access to justice.*

Sumário: Introdução. 1. Origens do *Ombudsman*. Panorama de sua atuação em outros ordenamentos jurídicos. 2. Características necessárias para o *Ombudsman*, segundo a ONU. 3. Seria o *Ombudsman* um 4º Poder? 4. Afinal, o Ministério Público é o *Ombudsman* no Brasil? 5. Críticas sobre o Ministério Público *Ombudsman*. Uma análise constitucional a respeito. Conclusão.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo jurídico é apresentar um estudo a respeito do papel do Ministério Público brasileiro na condição de *Ombudsman*.

Seria, de fato, tal função atribuída ao Ministério Público, conforme a Constituição? Haveria fundamento jurídico para tanto? Ou caberia a outra função essencial à justiça ou órgão público consagrado constitucionalmente desempenhar tal mister?

A partir de um estudo das origens do *Ombudsman* e da sua aplicação em diversos países, apresenta-se um fundamento constitucional para responder ao problema proposto, demonstrando também as consequências, para o Ministério Público brasileiro, de ser considerada uma instituição ouvidora do Povo, por excelência.

Trata-se, enfim, de um tema sempre atual, cuja definição tem direta relação com a proposta de um Ministério Público resolutivo, aberto ao diálogo com as instituições e cada vez comprometido com a concretização dos direitos fundamentais da população brasileira.

1. ORIGENS DO OMBUDSMAN. PANORAMA DE SUA ATUAÇÃO EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

Em um sentido literal, *Ombudsman* seria “aquele que faz o trâmite”, ou seja, alguém que serve de intermediário, representante, entre a autoridade/poder e o cidadão (NAPIONE, 1969, p. 2-3). Tal palavra teria origem em um termo usado por antigas tribos bárbaras, de ascendência germânica, referente a pessoas cuja função era recolher multas e contribuições das famílias de réus arrependidos, para, posteriormente, distribuir o dinheiro obtido aos familiares das suas respectivas vítimas.

O sentido moderno da expressão *Ombudsman* veio da Suécia, em 1809, após a revolução que destronou o rei Gustavo Adolfo, quando foi criado um cargo com a missão de fiscalizar o cumprimento da lei pelos órgãos da Administração Pública em geral (ISMAIL FILHO, 2015a, p. 115). Com a Constituição pós-revolução, o próprio parlamento sueco passou a designar um servidor de natureza especial, para fiscalizar a atuação da Administração Pública. Era a figura do *Justitieombudsman*, o qual teria a possibilidade de receber reclamações da população contra atos de funcionários públicos, inclusive juízes (AMARAL FILHO, 1993, p. 22), facilitando o controle dos órgãos da Administração Pública, entre o 1º escalão do governo (Ministérios) e os diversos órgãos/ramificações (CORREIA, 1979, p. 28-30). Em 1915, cria-se um *Ombudsman* específico para controlar a atividade dos serviços de Defesa; tem-se, então, o *Justitieombudsman*, para a administração civil, e o *Militieombudsman*, para assuntos militares (BARACHO, 2007, p. 6).

Na Europa, durante o século XX, ganhou força a ideia da criação de um órgão de ouvidoria popular, que pudesse receber queixas contra os serviços públicos e exercesse, ainda, alguma espécie de controle perante a Administração Pública. Mencione-se a criação do *Ombudsman* em países Escandinavos, como Finlândia (1919), Dinamarca (1946) e Noruega (1952). Em outros países europeus, tal função viria pouco depois, ainda que com nomes diversos: República Federal da Alemanha (1957), Reino Unido (1967), Espanha (1978) e Grécia (1997).

Na Noruega, durante os anos 80 e 90 do século XX, iniciou-se um movimento para a criação de um *Ombudsman* específico, separado do *Ombudsman* parlamentar, para atuar na área do direito da saúde, estando presente em cada condado do referido país escandinavo. Ficou ele conhecido como o *Ombudsman* dos pacientes e, apesar de atuar de forma independente, é vinculado à estrutura administrativa do Ministério da Saúde (MOLVEN, 2007).

A França, inicialmente, teria ficado de fora do movimento de criação do *Ombudsman*, por prevalecer o entendimento de que caberia ao Conselho de Estado, por vocação, o controle da Administração Pública naquele país. Não obstante, em 1973, foi criado o *Médiateur*, com a finalidade de analisar reclamações das relações do Governo com os administrados e com relação ao funcionamento das demais entidades públicas. Para alguns, o *Médiateur* teria se afastado da natureza original do *Ombudsman*, por ser nomeado, de forma discricionária, pelo Conselho de Ministros do governo francês e não pelo Parlamento (CORREIA, 1979, p. 37). De todo modo, em terras francesas, ainda existe também a Comissão Nacional consultiva de Direitos Humanos, equiparada a um *Ombudsman*, criada em 1976 (ACUÑA, 2005, p. 77 e 83).

Em Portugal, o papel de *Ombudsman* foi materializado através do Provedor de Justiça, criado mediante o Decreto-lei nº 212, de 21 de abril de 1975. Sobre o tema, Sousa (1995, p. 16-21) lembra a importância de Vasco da Gama Fernandes para a implantação do *Ombudsman* em Portugal, ao apresentar, no início da década de 70, no 3º Congresso Nacional de Advogados, uma tese sobre a necessidade da criação de um órgão independente, dotado de poderes de instrução, para receber reclamações dos cidadãos em desfavor de órgãos administrativos ou policiais.

O Provedor de Justiça veio a ser constitucionalizado através do art. 23 da Constituição de 1976, que lhe deu a feição de órgão independente, cujo titular é indicado pela Assembleia da República, para cumprir um mandato por prazo determinado em lei (art. 23, itens 2 e 3).

Interessante é o debate sobre o endereço jurídico do Provedor de Justiça, ou seja, se poderia ele ser ou não classificado como uma autoridade administrativa independente. Autorizada doutrina lusitana, como Canotilho, Vital Moreira (2007, p. 440) e Neves (2005, p. 60-62), entende que não, considerando que o Provedor não exerce função administrativa, salvo com relação aos seus serviços internos, também não possuindo poderes de regulação ou de aplicação de sanções.

Não obstante, defende-se que o Provedor de Justiça, tal como o Ministério Público, no Brasil, enquanto órgão constitucional, apresenta-se como um órgão público de natureza independente, que goza de autonomia administrativa e funcional, sendo sua gestão assegurada por um Conselho Administrativo (art. 2º, item 1, da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça), não estando vinculado à estrutura de nenhum dos poderes soberanos do Estado (NEVES, 2005).¹

Ao Provedor de Justiça cabe receber as queixas dos cidadãos por ações ou omissões dos poderes públicos, dirigindo as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças (art. 23, item 1, da Constituição portuguesa). Consagra, ainda, a Carta lusitana o relevante princípio da colaboração, no sentido de que os órgãos e agentes da Administração Pública devem cooperar com o Provedor de Justiça na realização da sua missão (art. 23, item 4, da CRP). Além disso, o Provedor de Justiça é, outrossim, um dos integrantes do Conselho de Estado, órgão consultivo do Presidente da República (art. 142, *d*, da Constituição de Portugal).

O chamado *Ombudsman* europeu foi criado por meio do Tratado da União Europeia (Maastricht, Holanda, 1992), com a missão de receber queixas de qualquer cidadão europeu ou de qualquer pessoa, física ou jurídica, devidamente estabelecida no âmbito da União Europeia, a respeito do mal funcionamento das instituições e órgãos que compõem a Comunidade europeia, com exceção do Tribunal de Justiça europeu e do Tribunal de 1ª Instância europeu, no exercício de suas atividades jurisdicionais (art. 138-E).

¹ Não exatamente é essa a conclusão de Cardoso (2012, p. 70-71), o qual, embora reconheça ser o Provedor de Justiça um órgão do Estado de natureza independente, considera-o como posicionado institucionalmente na órbita do Parlamento.

Nos Estados Unidos da América, não há um *Ombudsman* nacional, mas somente órgãos de defesa dos direitos humanos com atuação regional. No Canadá, já com uma atuação nacional, existem a Comissão Canadense de Direitos Humanos e o Tribunal de Direitos Humanos.

Em países latino-americanos, como Argentina, Bolívia, Costa Rica, Colômbia, Equador e Paraguai, também se encontra presente o *Ombudsman*, através da figura do *Defensor del Pueblo*, mesma designação adotada pela Constituição espanhola, art. 54 (ROCA, 2008). No México, existe a Comissão Nacional de Direitos, sendo considerada por alguns como *Ombudsman* nacional (SERRANO, 2008, p. 245-247). Na Costa Rica, tem-se o *Defensor de los Habitantes*; na Guatemala, atua o *Procurador de los Derechos Humanos*, designação semelhante à da Nicarágua (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*), Porto Rico (*Procurador del Ciudadano*) e El Salvador, cuja instituição é o *Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos* (ACUÑA, 2005, p. 75-80).

É preciso, porém, que cada órgão que exerce a função de *Ombudsman*, no seu país, atue com a independência e a diligência necessárias, superando a ideia de “modismo” ou de órgão público criado apenas para satisfazer organismos internacionais ou mostrar a imagem de país defensor de direitos humanos. A atuação do *Ombudsman* há de ser, portanto, real, efetiva e independente, reivindicando a defesa dos direitos humanos em todos os níveis de atuação dos Poderes Públicos e da Administração Pública em geral, incluindo-se também as forças policiais.

2. CARACTERÍSTICAS NECESSÁRIAS PARA O OMBUDSMAN, SEGUNDO A ONU

As Nações Unidas, por meio da Resolução nº 1992/54, de 03 de março de 1992, da Comissão de Direitos Humanos, e da Resolução nº A/RES/48/134, de 20 de dezembro de 1993, da Assembleia-Geral, buscaram apresentar princípios gerais para a atuação de instituições nacionais de direitos humanos.

Em suma, para a ONU, uma instituição nacional, ouvidora do Povo, deve ser investida de competência para promover e proteger os direitos humanos e, ainda, ter uma área de atuação abrangente, estando prevista na Constituição ou em lei, especificando-se, ainda, sua composição e esfera de competência.

Ainda conforme a ONU, uma instituição nacional deve ter, entre outras, atribuições para:

1. apresentar ao Governo, Parlamento ou outro órgão competente, em carácter consultivo, opiniões, recomendações, propostas e relatórios nas seguintes áreas:
 - a. matérias referentes a assuntos legislativos ou administrativos, assim como à organização judicial, objetivando preservar e ampliar a proteção dos direitos humanos;
 - b. qualquer situação de violação a direitos humanos que resolva examinar;
 - c. preparação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos;
 - d. chamar a atenção do governo para qualquer situação de violação aos direitos humanos.
2. promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, bem como sua efetiva implementação;
3. encorajar a ratificação de instrumentos internacionais e assegurar sua implementação;
4. contribuir para os relatórios que os Estados têm de elaborar;
5. cooperar com a ONU e seus órgãos, bem assim com instituições regionais e nacionais, com atuação em direitos humanos;
6. assistir à formulação de programas para o ensino e a pesquisa em direitos humanos, participando de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais;
7. dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em

particular a racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e de órgãos da imprensa.

Verifica-se, assim, à luz das deliberações da ONU, que a instituição nacional de direitos humanos precisa ter uma atuação diversificada, tanto no âmbito do ordenamento jurídico interno (acompanhando matérias legislativas e tendo atuação no âmbito escolar e no combate às discriminações, mediante projetos específicos, por exemplo) como no plano internacional, perante o sistema de defesa de tais direitos, como as Cortes Internacionais.

3. SERIA O OMBUDSMAN UM 4º PODER?

Tendo por referência as características de uma instituição nacional para a defesa dos direitos humanos, indicadas pela ONU, caberia refletir se o *Ombudsman* poderia ser considerado mais uma manifestação do poder soberano, que emana do Povo (4º poder).

Deveras, é necessário lembrar que o clássico princípio, deduzido a partir da doutrina de Montesquieu, não é apenas da separação, mas também da interdependência ou da harmonia entre os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário).²

Há autores, como Saldanha (1997, p. 97), que destacam que a doutrina de Montesquieu não tinha por finalidade separar, mas garantir a coexistência entre os poderes e evitar os abusos; a concentração de competências e atribuições; enfim, os excessos dos poderes perante os direitos individuais do cidadão.

Destarte, não existirá essa interdependência ou harmonia, se houver atos detentores de imunidades absolutas (ISMAIL FILHO, 2020, p. 153-158), que subtraíam do cidadão, das associações civis, dos órgãos de controle externo e dos órgãos de defesa dos direitos humanos a possibilidade de questionar, discutir e dialogar escolhas administrativas ou políticas dos poderes constituídos, máxime o Executivo e o Legislativo, em desconformidade com os parâmetros

² Nesse sentido, o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

constitucionais (objetivos/metapas fundamentais do Estado e direitos humanos fundamentais).

De fato, se houvesse imunidade absoluta quanto às escolhas ou omissões administrativas ou de governo, em matéria de direitos fundamentais, aí sim, haverá violação do princípio da separação e da interdependência entre os Poderes, pois um poder estaria se impondo a outro, podendo sujeitar todos os administrados a uma decisão arbitrária, unilateral do governante.

É evidente que a margem de escolhas de um determinado decisor político poderá variar e a possibilidade de controle também sofrerá tal variação, para mais ou para menos, principalmente, neste último caso, quando se tratar de um ato omissivo (e não comissivo) que venha a interferir ou alterar o conteúdo de determinado direito fundamental.

Entretanto, existe uma manifesta diferença entre não admitir qualquer forma de controle, sob o pálio da violação ao princípio da separação de poderes, e aceitar tal controle, mediante critérios de ponderação e de valoração dos bens jurídicos, normas e princípios relacionados com o caso concreto em questão. O que a teoria do Barão de Montesquieu buscava era, justamente, evitar o despotismo, o absolutismo de um rei que, em 1747, ano da conclusão de “O espírito das leis”, em alguns Estados europeus, como a própria França, com Luís XV, ainda não encontrava limites e era apoiado por uma nobreza predominantemente corrupta e indiferente aos problemas sociais.

Por isso, Montesquieu (2005, p. 74, 122-123 e 167) doutrina não apenas por uma separação das funções soberanas, mas por uma combinação, regulação, de forma que um poder tenha condições de limitar o outro, garantindo a liberdade e evitando o despotismo. A lógica do autor volta-se inicialmente para o binômio Legislativo-Executivo, mas, em momento algum, nega-se ao Judiciário, na qualidade de poder “nulo” (ou seja, equidistante, imparcial), a possibilidade de regulamentar e de participar, ainda que excepcionalmente, dessa coordenação e interdependência.

A teleologia moderna de sua teoria, defende-se, não deve resultar apenas em uma mera “separação” de poderes, mas em uma

coordenação das funções primordiais (administrar, legislar e julgar), que são manifestações do poder soberano do Estado, visando ao bem da sociedade, pela satisfação do interesse público. A Constituição brasileira de 1934, aliás, utilizava a expressão “coordenação de poderes”, visando manter a independência de cada poder; a continuidade administrativa e o respeito ao texto constitucional (arts. 7º, b, e 88).

Destarte, não custa lembrar que, do ponto de vista da teoria constitucional, não existem três poderes, mas um poder soberano, de natureza una, que pertence ao Povo de um determinado Estado, o qual se irradia, por uma questão de racionalidade, entre órgãos, funções e entidades públicas, os quais se agregam a um centro maior de competência administrativa (chamado então de “poder”), a partir da natureza da função que desempenham (de governo, de legislação ou de julgamento).

E onde é possível incluir a figura do *Ombudsman* em tal definição?

Ora, o *Ombudsman* é um órgão de ouvidoria do Povo e que, ao mesmo tempo, por receber queixas da população a respeito, também deve fiscalizar a prestação dos serviços públicos. Em sua origem europeia, como demonstrado, está vinculado ao Poder Legislativo, mas, em tempos modernos, o ideal é que a função de *Ombudsman* seja exercida por um órgão desvinculado da estrutura hierárquica ou funcional de qualquer dos Poderes constituídos.

Além disso, o *Ombudsman* deve ser aquele órgão o qual deve primar pela defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, sejam aqueles previstos na Constituição do seu respectivo país, sejam aqueles estipulados em tratados internacionais dos quais o seu Estado seja signatário.

Não é por acaso, portanto, que, em alguns ordenamentos jurídicos, o *Ombudsman* seja tratado, em sede constitucional, na parte atinente aos direitos fundamentais, porque é instrumento de garantia destes. É caso da Constituição da Espanha, onde o *Defensor del Pueblo* é tratado no capítulo das garantias das liberdades e direitos fundamentais (art. 54), mas dentro do título referente aos deveres e direitos fundamentais.

Onde houver o exercício de um Poder soberano, é preciso que exista o *Ombudsman*, ou seja, um órgão integrante do serviço público,

mas de natureza externa/independente, a representar toda a sociedade, cuja missão é fiscalizar o exercício desse Poder, à luz do projeto constitucional daquele país ou Estado (ISMAIL FILHO, 2015a, p. 117).

Reitere-se que o *Ombudsman* não deve ser considerado um 4º poder, mas sim um órgão público, de natureza independente, não estando subordinado a qualquer outro Poder, cuja missão constitucional é, justamente, fiscalizar os poderes constituídos e zelar pelo respeito e boa gestão dos direitos fundamentais. Além disso, devido à sua natureza independente e colaborativa com o serviço público, deve também o *Ombudsman* primar pelo diálogo e pela resolução consensual dos litígios envolvendo a Administração Pública, a fim de que a harmonia entre os Poderes e os órgãos do serviço público sejam, de fato, uma realidade.

4. AFINAL, O MINISTÉRIO PÚBLICO É O OMBUDSMAN NO BRASIL?

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já havia um movimento pela criação de uma autoridade nacional, com amplos poderes investigativos, prestígio junto à população e em condições de funcionar como instrumento tutelar de direitos fundamentais junto às autoridades administrativas. Aliás, na V Conferência Nacional da OAB, em 1974, foi aprovada a Súmula nº 23, que tratava do *Ombudsman*, o qual deveria ter as características mencionadas (OLIVEIRA FILHO, 1977). Em 1984, no Congresso Nacional, chegou-se a propor a criação de um Procurador Popular, através do Deputado Jonatas Nunes, e de um Ouvidor-Geral, projeto do Senador Marco Maciel (MEDAUAR, 2020, p. 153).

A Magna Carta não cita, em um único momento, a palavra *Ombudsman*.

Mas é evidente que a Carta Cidadã previu, ainda que sem nominar, a referida função. O art. 37, § 3º, inciso I (acrescentado pela EC nº 19/1998), prevê, para a Administração Pública, o recebimento de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. Para

Coelho (2015, p. 164), trata-se do reconhecimento das ouvidorias, no âmbito do serviço público brasileiro, no sentido de funcionarem como instrumento de acesso ao serviço público pela população. Lemos Júnior (2019, p. 21-22) destaca a relevância de tais ouvidorias, internamente, no Poder Judiciário, visando aprimorar os seus serviços.

Sem dúvida alguma, a existência de ouvidorias, no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital e municipal é algo imprescindível para uma Administração Pública moderna e que permita a participação procedimental da população. Porém, existiria, na Constituição de 1988, alicerce para se falar em um *Ombudsman* nacional?

É fato que o anteprojeto de Constituição da Presidência da República, elaborado pela Comissão Afonso Arinos, em seu art. 56, previa o cargo de Defensor do Povo, que seria escolhido pela Câmara dos Deputados, havendo a possibilidade de as Constituições Estaduais também preverem o respectivo Defensor do Povo, no âmbito de cada unidade federativa (BRASIL, Senado Federal, 1986).

Todavia, iniciados debates na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), formada por Deputados Federais e Senadores escolhidos nas eleições de 1986, a previsão de criação do Defensor do Povo foi afastada. E quem herdou a missão constitucional de *Ombudsman*? Teria sido o Tribunal de Contas?

Ora, trata-se de um órgão de natureza independente, embora vinculado, para efeitos financeiros e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo (art. 1º, § 3º, inciso I, e art. 20, § 2º, inciso II, ambos da LC 101/2001). Além disso, a atuação do *Ombudsman* vai além dos aspectos contábil, financeiro, operacional e patrimonial, os quais marcam a atuação do referido órgão (arts. 70 e 71 da CF/1988), devendo incluir uma fiscalização mais ampla, inclusive a respeito da prática de eventuais abusos de autoridade cometidos pelos agentes públicos, além da fiscalização das atividades policiais do Estado. Demais, o Tribunal de Contas pode impor sanções (art. 71, incisos II e VIII, da CF/1988), funcionando como uma verdadeira Corte para o

juízo das contas dos gestores públicos, afastando-se muito da concepção original de um *Ombudsman*.

Não seria, então, a Defensoria Pública o *Ombudsman* brasileiro? Deveras, trata-se de uma importante função essencial à justiça, espécie do gênero Advocacia (art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.906/1994), que deve primar pelo atendimento e orientação jurídica da parte que comprovar insuficiência de recursos, no plano individual e coletivo, *ex vi* dos arts. 5º, inciso LXXIV, e art. 134 da CF/1988, este alterado pela EC nº 80/2014. Mas não poderia a Defensoria ser o *Ombudsman*, pois não é legitimada universal para receber queixas contra o serviço público, tal como aquelas formuladas por grandes empresas ou pessoas de boa condição financeira. Além disso, não exerce nenhum controle externo a respeito da atividade policial do Estado ou mesmo do serviço público, de modo geral. Nem lhe cabe atuar com imparcialidade como fiscal da ordem jurídica (mas, sim, em favor do interesse dos seus assistidos).

Pode-se, então, afirmar que o Ministério Público é, deveras, o *Ombudsman* brasileiro? Segundo o falecido deputado federal Plínio de Arruda Sampaio, constituinte de 1988, em entrevista concedida em 1995, não seria necessária a criação de um Defensor do Povo porque o Brasil já tinha, na figura do Ministério Público, o seu *Ombudsman*. Para ele, já havia um *Ombudsman* em cada município brasileiro, com independência necessária para ouvir o Povo e promover as medidas cabíveis (ARANTES, 2002, p. 86).

Tempos mais tarde, em entrevista concedida para o Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, o ex-constituinte confirma tal versão, alegando que setores ligados ao movimento pastoral da Igreja Católica queriam criar ouvidores em todo o Brasil, mas prevaleceu a tese de que este ouvidor já existia, personificado nos membros do Ministério Público que atuavam em cada município brasileiro (SAMPAIO, 2002).

O alicerce constitucional da previsão do Ministério Público *Ombudsman* encontra-se previsto no inciso II do art. 129 da CF/1988, segundo o qual cabe ao MP zelar pelo efetivo respeito dos Poderes

Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Tal norma constitucional consagrou o Ministério Público enquanto instrumento de concretização dos direitos fundamentais, a partir da sua atuação como ouvidor do Povo.

Além disso, reforçou a condição do Ministério Público brasileiro de atuar enquanto agente político de transformação social, permitindo aos membros do *Parquet* uma destacada incursão no campo da política, no sentido de fiscalizar a conduta funcional dos governantes e atuar em prol de um governo mais eficiente e comprometido com a realização dos direitos constitucionais – mecanismo de *enforcement* (ARANTES, 2002, p. 137-139).

Demais, o texto constitucional (art. 127, *caput*) consagrou o Ministério Público como função essencial à Justiça e defensora da ordem jurídica, devendo, assim, atuar sempre em favor de um ordenamento justo. Mas, não somente isso; também deve atuar o MP em defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que obriga a instituição a ser um efetivo e permanente canal de recebimento de queixas e de solução de demandas (resolutividade), indo além da condição de órgão com atuação meramente processual, no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse aspecto, é interessante também mencionar a visão de Gomes (2017, p. 67-73 e 98-99), o qual entende que o art. 129, inciso II, da CF/1988 deve ser interpretado em conjunto com o art. 5º, inciso XXXV, sendo, assim, uma norma constitucional que consagra o Ministério Público enquanto canal de acesso ao Poder Judiciário, sendo responsável pela implementação de medidas em favor dos direitos humanos. Não se nega, em absoluto, tal aspecto, mas reitera-se o entendimento de que o inciso II do art. 129 consagra o próprio Ministério Público enquanto canal de acesso não apenas ao Poder Judiciário, mas ao valor justiça, podendo ele mesmo funcionar como instância resolutiva e extrajudicial da solução de demandas.

A Magna Carta consagrou o Ministério Público como órgão de natureza autônoma, não estando vinculado hierarquicamente à

estrutura de qualquer dos poderes do Estado (art. 127, *caput*). Como lembra Paes (2003, p. 181-183), o Ministério Público brasileiro é um órgão independente, que possui tratamento jurídico constitucional equivalente aos poderes do Estado, embora não faça parte da estrutura de qualquer deles. No mesmo diapasão, destacando que o MP não seria um 4º Poder, mas um órgão constitucional dotado de independência e autonomia (o que na prática seria, para a sociedade, mais importante do que a sua mera colocação tópica como 4º Poder do Estado), consulte-se Mazzilli (2007, p. 102-105).

Reforçando o caráter de órgão independente, mas equiparado aos Poderes constituídos, o art. 85, inciso II, da CF/1988 dispõe ser crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.

A fim de consolidar a sua autonomia, é assegurada, quando do exercício de suas atribuições, a independência funcional, como princípio institucional (art. 127, § 1º, da CF/1988). O Ministério Público possui, ainda, autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos seus cargos, a organização da sua carreira e a sua política remuneratória (art. 127, § 2º, da CF/1988).

Mencione-se, outrossim, a expressa proibição de o Ministério Público funcionar como órgão de consulta ou exercer a representação judicial de entidades públicas (art. 129, inciso IX, da CF/1988), o que reforça o caráter independente do órgão para atuar na condição de *Ombudsman* perante a Administração Pública brasileira.

Afinal, com o advento da Constituição de 1988, a Procuradoria da República, no Brasil, deixou de representar a União em juízo, tendo sido criada a Advocacia-Geral da União para tal mister (art. 131). Já a representação jurídica dos Estados Federados e do Distrito Federal, antes mesmos da Carta Cidadã, já era atribuição das suas Procuradorias, órgão diverso do Ministério Público dos Estados e DF, o que foi ratificado pelo art. 132 da CF/1988.

Não obstante, no plano dos exemplos, em Portugal, a Procuradoria da República ainda representa o Estado lusitano, nos termos do art. 4º,

item 1, *a*, da Lei nº 68, de 27 de agosto de 2019. Por isso, a relevância de um *Ombudsman*, representado pelo Provedor de Justiça, separado do Ministério Público e do Poder Executivo, naquele país, algo que já não acontece no Estado brasileiro.

Por isso, a relevância, no Brasil, de uma instituição autônoma e com amplo rol de atribuições definido constitucionalmente para defender os direitos fundamentais do cidadão, no plano judicial e extrajudicial. Tal fato, no entanto, não impede que, no âmbito de cada Poder e suas ramificações nos planos federal, estadual e municipal, existam órgãos de controle interno, como controladorias e ouvidorias (GEISA, 2007, p. 90).

Nessa linha de pensamento, Freitas e Jobim (2015, p. 108-109) reconhecem o papel do Ministério Público como *Ombudsman*, conforme o art. 129, inciso II, da CF/1988, mas entendem que, no âmbito de outros órgãos públicos, como as agências reguladoras, podem ser criadas instituições similares, a fim de estimular o diálogo e a solução extrajudicial de conflitos, à luz do art. 3º e §§ do CPC.

Sem dúvida alguma, a solução consensual de conflitos e a cultura do diálogo devem ser estimuladas, no âmbito do serviço público brasileiro, inclusive em razão da Lei nº 13.140/2015.³ Não obstante, é preciso destacar a importância de uma instituição de caráter nacional, externa a todos os Poderes, mas com atribuições para atuar e requisitar perante todos eles, em que o cidadão possa confiar suas queixas e anseios na busca pela defesa dos seus direitos fundamentais.

Afinal, a mera existência de uma instituição com tais características simboliza a possibilidade de um efetivo exercício da cidadania, traduzindo a mensagem que o controle dos atos da Administração Pública está ao alcance de qualquer um do Povo (RODRIGUES, 2007, p. 90). E, no Brasil, tal instituição, por múnus constitucional, é o Ministério Público.

3 Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. O art. 32 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

5. CRÍTICAS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO *OMBUDSMAN*. UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL A RESPEITO

Relevante parcela da doutrina brasileira, apesar de narrar as tentativas de criação do Defensor do Povo, silencia a respeito do papel de *Ombudsman* exercido pelo Ministério Público. É o caso, por exemplo, de Mendes e Branco (2020, p. 1.537-1.538). Outros sequer mencionam o Defensor do Povo ou o papel de *Ombudsman* atribuído ao Ministério Público, como é o caso de Barcelos (2019, p. 446-447), Bulos (2015, p. 1420) e Lenza (2020, p. 654-655).

Medauar (2020, p. 155), embora reconheça que atribuições semelhantes às de um *Ombudsman* foram previstas no art. 129, inciso II, da CF/1988, entende que tal figura ainda precisa ser criada no Brasil, como órgão desburocratizado.

De outra banda, Amaral Filho (1993, p. 117-118, 125 e 140) chega a afirmar que o constituinte brasileiro de 1988 negou-se a aprovar o *Ombudsman*, através da figura do Defensor do Povo. Diferencia o *Ombudsman* do Ministério Público brasileiro, aduzindo que o primeiro, de fato, exerceria algumas funções do MP, como a titularidade da ação penal pública (para alguns tipos de crime), mas sem as características de um órgão punitivo estatal.

Arantes (2002, p. 90-91), embora afirme que o Ministério Público, ao priorizar a sua atuação extrajudicial, aproxima-se da figura do *Ombudsman*, aduz que há diferenças fundamentais entre eles, porque o MP exerce parcela do poder coercitivo do Estado, mesmo na fase extrajudicial, algo que o *Ombudsman* não possui. Demais, o *Ombudsman* clássico seria indicado pelo Poder Legislativo, com um mandato fixo, combinando independência e controle político. Já o MP não estaria submetido a nenhuma forma de controle político, gozando ainda os seus membros da vitaliciedade.

Outro viés de crítica é que, em razão de a Chefia do MP ser indicada pelo Poder Executivo (e não pelo Poder Legislativo), não teria o Ministério Público brasileiro a isenção necessária para funcionar como instituição de defesa dos direitos humanos, nos moldes da

Resolução nº 1992/54, de 03 de março de 1992, da Comissão de Direitos Humanos, e da Resolução nº A/RES/48/134, de 20 de dezembro de 1993, das Nações Unidas. Segundo Martín (2001, p. 93), o fato de o *Defensor del Pueblo* (*Ombudsman* espanhol) ser escolhido pelo Parlamento contribui para reforçar a sua autoridade moral e o seu grau de independência sobre a Administração Pública.

Não obstante o respeito por tais posicionamentos, entende-se que, para enfrentar o tema, é necessário discutir, primeiramente, o real alcance e a teleologia da norma insculpida no inciso II do art. 129 da Magna Carta para o Ministério Público. Porque é justamente esta norma, como já mencionado, que consagra ao *Parquet* brasileiro o múnus constitucional de atuar como *Ombudsman*. Observe o leitor: trata-se de um múnus, e não de um privilégio.

E que múnus/dever seria esse? Zelar permanentemente para que os poderes públicos (leia-se Executivo, Legislativo e Judiciário e os órgãos a eles vinculados) respeitem os direitos constitucionalmente assegurados às pessoas do ordenamento brasileiro, físicas ou jurídicas. E não apenas os poderes e órgãos públicos, mas também os serviços de relevância pública, delegados a particulares, por autorização, permissão ou concessão.

A Magna Carta vai além e prevê não somente o zelo, mas também uma ação resolutiva do Ministério Público, através da promoção das “medidas necessárias” (judiciais ou não) à sua garantia.

Perceba-se, há também uma relevante conexão da norma-*Ombudsman* (art. 129, inciso II) com o controle externo da atividade policial, que deve ser exercido justamente pelo Ministério Público (art. 129, inciso VII) porque esta instituição é quem exerce a função de ouvidoria popular universal, cabendo, por isso, receber as queixas contra os excessos praticados pelos órgãos policiais e adotar as providências cabíveis. A propósito, o STF já decidiu pela legitimidade do MP para promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive através do controle externo da atividade policial (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Desse múnus constitucional de ouvidoria popular o Ministério Público brasileiro não poderá jamais se afastar. Por corolário, a atividade de atendimento ao público não pode ser relegada, desconsiderada ou mesmo dificultada. Porque o Ministério Público é, por disposição constitucional, um canal permanente de acesso ao valor justiça e aos direitos fundamentais (ISMAIL FILHO, 2011, p. 81-88), funcionando como verdadeira garantia constitucional fundamental (ALMEIDA, 2019, p. 535). Devem, assim, suas portas estar, literalmente, sempre abertas para receber as queixas e os anseios da população.

Nesse sentido, mencione-se a Resolução CNMP nº 205, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a política nacional de atendimento ao público no âmbito do Ministério Público. O nono considerando da referida norma deixa claro que a atividade de ouvidoria popular (*Ombudsman*) está intrinsecamente ligada à condição de membro do Ministério Público, pois destaca a importância de criar a cultura de ouvir o cidadão; de ampliar os espaços de diálogo com os mais diversos públicos; de dar tratamento adequado às demandas que ingressam pelos canais da Ouvidoria; de implementar medidores de desempenho quantitativos e qualitativos, de modo a possibilitar a tomada de decisões a partir de respostas dos cidadãos e a elaborar estratégias e planos de atuação fundamentados nessas manifestações.

A propósito, independentemente da existência de ouvidorias internas em cada unidade ministerial, o membro do Ministério Público, no exercício de suas funções, deve prestar atendimento ao público todas as vezes em que for solicitado, no local de sua atuação, respeitados os horários de atendimento do órgão, com a finalidade de avaliar as demandas que lhe sejam dirigidas (art. 9º da Resolução CNMP 205/2019).

É evidente que os meios de acesso digital e à rede mundial de computadores (internet) podem facilitar o atendimento ao público. Mas, para o seguimento da população brasileira que não tem acesso a tais instrumentos, não pode jamais ser negado o acesso ao *Ombudsman*, dirigindo-se diretamente à sede do Ministério Público para apresentar sua queixa/notícia de fato, tendo acesso direto ao membro, quando

for o caso. Nesse contexto, o art. 14 da Resolução CNMP nº 205/2019 admite até mesmo o atendimento por via postal e por urnas, de forma a garantir amplo acesso às pessoas que preferem ou somente podem se manifestar por esses meios.

Sem dúvidas, merecem reflexão as críticas supramencionadas a respeito do MP *Ombudsman*. O Ministério Público, no Brasil, de fato, exerce parcela da soberania estatal, através da titularidade exclusiva da ação penal pública. Por conseguinte, cabe ao MP a palavra definitiva sobre o arquivamento ou a propositura da referida ação penal pública (art. 129, inciso I, da CF/1988 c/c o art. 28 do CPP), pronunciando-se sobre a propositura ou não do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP) e sobre a possibilidade de transação penal e/ou a propositura de suspensão condicional do processo em crimes de pequeno potencial ofensivo de ação penal pública (arts. 76 e 89 da Lei 9.099/1995).

Também o *Parquet* brasileiro tem notória capacidade postulatória, no âmbito civil, seja para ingressar com ações civis públicas, seja para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, por meio da Chefia do MP da União e dos Estados Federados (art. 129, incisos II e III, c/c os arts. 103, inciso VI, e 125, § 2º, também da Magna Carta).

Todavia, em outros ordenamentos jurídicos, a figura do *Ombudsman* também tem capacidade postulatória, ora para ingressar com determinadas espécies de ações penais (como é o caso do *Ombudsman* sueco), ora na condição de sujeito legitimado para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade. Esta última característica ocorre, por exemplo, com o Provedor de Justiça, em Portugal (arts. 281, item 2, *d*, e 283, ambos da CRP/1976) e o Defensor do Povo, na Espanha – art. 162, item 1, *a*, da CE/1978. Na Colômbia, a Constituição diz, expressamente, que o Defensor do Povo poderá ingressar com “ações populares” relacionadas com as suas atribuições (art. 282, item 5). Na Argentina, o art. 86 da Constituição também confere legitimidade processual ao Defensor do Povo.

Portanto, não seria por exercer atividade postulatória que estaria vedado ao Ministério Público, no Brasil, a cumulatividade com a função de *Ombudsman*.

De outra banda – é preciso reconhecer –, algo a ser aprimorado no Ministério Público brasileiro é o fato da sua chefia ainda ser escolhida pelo Poder Executivo, sendo esse um fator deveras diferencial em relação à clássica figura do *Ombudsman*, a qual, como já se explicou, é indicada pelo Parlamento, órgão que tem, no seu rol de atribuições, também a função de fiscalizar o Poder Executivo. Muito embora, a título de exemplo, na Suécia, o *Ombudsman* que atua perante questões do consumidor e nas questões antitruste seja nomeado pelo Rei, e não pelo Parlamento (BARACHO, 2007, p. 8). O mesmo ocorre com o *Ombudsman* do paciente, na Noruega, e com o *Médiateur*, na França, nomeados por órgãos do Poder Executivo.

No âmbito dos Estados Federados, os membros do MP elegeм os seus candidatos a Procurador-Geral de Justiça, e uma lista dos três mais votados é encaminhada ao Governador do Estado, o qual poderá escolher qualquer um deles (art. 128, § 3º, da CF/1988). No caso do MP do Distrito Federal e Territórios, a escolha cabe ao Presidente da República (art. 156 da LC 75/1993).

No Ministério Público da União, a sua chefia é escolhida pelo Presidente da República, sem a exigência constitucional de prévia eleição, entre qualquer um dos membros que integram os ramos daquele MP (Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios). Defende-se, com a devida vênia das opiniões em sentido contrário, que não há obrigatoriedade constitucional de que o PGR seja um integrante do MPF – *vide* art. 128, §§ 1º e 3º, da Constituição de 1988. Afinal, até 1988, o PGR não era considerado o Chefe do MP da União, mas somente do MP Federal, conforme expressamente previa o art. 95 da Constituição de 1967, alterada pela EC 1, de 17 de outubro de 1969.

Destaque-se, entretanto, que a destituição do Chefe do Ministério Público da União ou dos Estados depende de aprovação da maioria absoluta do Senado ou da Assembleia Legislativa, respectivamente, conforme o art. 128, §§ 2º e 4º, da Constituição brasileira. Ou seja,

o Parlamento também está vinculado ao *Ombudsman* brasileiro, pronunciando-se a respeito não da entrada da sua chefia, mas da sua saída.

Deveras, em um Estado Democrático de Direito, que prima pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I, da CF/1988), o ideal é que exista uma evolução gradativa e uma maturidade constitucional em que a Chefia do Ministério Público *Ombudsman* venha a ser escolhida não pelo Parlamento, mas diretamente pelos próprios cidadãos, mediante uma lista prévia de membros, selecionada pela própria instituição, considerando a importância que tal órgão possui de assegurar o funcionamento dos demais Poderes Constituídos, em prol dos direitos fundamentais da pessoa humana, além da necessidade de desempenhar sem desassombro (mas com ponderação e diálogo) a atividade de órgão responsabilizador dos gestores públicos e decisores políticos.

É lógico que tal mudança precisa ocorrer lenta e gradualmente, a fim de que a própria sociedade esteja em um grau de maturidade política tal que lhe permita escolher de forma direta a chefia do seu *Ombudsman*, livre de pressões e da influência do poder político e econômico. Um passo gradativo para tal mudança poderia ser a escolha direta da Chefia da instituição pelo voto dos membros, em eleição uninominal,⁴ encaminhando-se o nome do candidato mais votado não mais ao Poder Executivo, mas ao Poder Legislativo, o qual não escolheria entre os três, mas homologaria o nome do mais votado, após uma prévia sabatina. Somente em caso de não homologação do nome mais votado, a lista tríplice dos três nomes mais votados seria encaminhada à Chefia do Executivo.

De outra banda, a independência funcional, que é garantia da instituição e não da pessoa dos membros do MP, a fim de livrar a atividade ministerial de pressões de ordem interna ou externa,⁵ precisa cada vez mais estar atrelada ao projeto de gestão estratégica

4 Atualmente, o art. 9º, § 1º, da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica do MP dos Estados Federados) permite a eleição plurinominal, ou seja, a possibilidade de, na eleição, o membro escolher mais de um candidato a PGJ, o que pode, ao final, não deixar clara a vontade majoritária da classe a respeito do membro preferido para o exercício da Chefia da instituição.

5 Eis a razão pela qual a independência funcional é consagrada pela Constituição de 1988 como princípio institucional do Ministério Público (art. 127, § 1º), e não como garantia dos membros.

da sua instituição, o qual, por sua vez, necessita, de forma democrática (ouvindo todos os membros e servidores da instituição), tornar concreto o projeto constitucional de defesa da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, delineado para o *Ombudsman* (arts. 127, *caput*, e 129, II, da CF/1988).

Além disso, é de grande importância a atuação preventiva e pedagógica do MP *Ombudsman*, junto aos decisores políticos, antes mesmo de o fato ser praticado, levando o problema ao decisor político e promovendo o diálogo, a fim de buscar a resolutividade da questão, anteriormente à utilização de instrumentos legais e judiciais de natureza repressiva (ISMAIL FILHO, 2015a, p. 105-128).

Essa atividade mediatória/negocial do *Ombudsman* guarda, de fato, intrínseca relação com a atuação resolutiva, de caráter extrajudicial e preventiva do Ministério Público, a qual encontra fundamento no chamado “microssistema normativo/orientador”, capitaneado pelo CNMP, principalmente pelos seguintes instrumentos:

1. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014 (política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público);
2. Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016 (modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União, celebrada em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP);
3. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017 (política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro);
4. Recomendação nº 57, de 05 de julho de 2017 (a atuação dos membros do Ministério Público perante os tribunais);
5. Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas respectivas Corregedorias-Gerais).

Destaque-se, a propósito, o primeiro considerando da Resolução CNMP nº 118/2019, o qual considera que o acesso à Justiça é um

direito e uma garantia fundamental da sociedade e do indivíduo, abrangendo o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao próprio Ministério Público, enquanto garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais.

Já o quarto considerando da Recomendação CNMP nº 54/2017 dispõe que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público.

No mais, é importante que os Ministérios Públicos da União e dos Estados Federados também atuem perante o sistema internacional de direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), na condição de instituição externa ao Poder Executivo e com legitimidade para falar em nome de terceiras pessoas, vítimas de graves violação de direitos humanos.⁶

Destarte, o Ministério Público brasileiro tem, portanto, não o bônus, mas o múnus constitucional de atuar como *Ombudsman* e agente de transformação social, através dos seus inúmeros membros, integrantes do Ministério da União e do Ministério Público dos Estados da Federação.⁷

6 Sobre o tema e especificamente a respeito da atuação do MP dos Estados Federados, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, consulte-se Ismail Filho (2015b, p. 235-240).

7 O Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas dos Estados Federados e da União constitui órgão diverso da estrutura do MP da União e dos Estados. Tal instituição *per se* não se constitui em um órgão público de caráter independente, com autonomia administrativa e orçamentária, pois integra a estrutura do Tribunal de Contas do qual fiscaliza as ações. Em 2016, o CNMP decidiu, em sede de pedido de providência, buscando harmonia com entendimento do STF na ADI 2.378, que o MPC não integra a estrutura do MP brasileiro, em razão de expressa disposição constitucional, necessitando haver uma alteração no art. 128 da CF/1988 para que o referido órgão também passe a ser fiscalizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (PORTAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

CONCLUSÃO

Por expressa disposição constitucional, o Ministério Público recebeu o múnus de atuar como *Ombudsman* nacional. Ou seja, deverá zelar permanentemente para que os Poderes Públicos (leia-se Executivo, Legislativo e Judiciário e os órgãos a eles vinculados) respeitem os direitos constitucionalmente assegurados às pessoas do ordenamento brasileiro, físicas ou jurídicas. E não apenas os Poderes e órgãos públicos, mas também os serviços de relevância pública, por ventura delegados a particulares, por autorização, permissão ou concessão.

A Magna Carta, no inciso II do art. 129, vai além e prevê não somente o zelo de tais direitos, mas também uma ação resolutiva do Ministério Público, através da promoção das “medidas necessárias” (judiciais ou não) à sua garantia. Desse múnus constitucional, de ouvidoria popular, o Ministério Público brasileiro não poderá jamais se afastar.

Assim, o atendimento ao público deverá ser considerado uma atividade essencial para a realização de tal mister, não podendo haver empecilhos, no âmbito das Promotorias e Procuradorias do Ministério Público brasileiro, para o cidadão ter acesso aos membros e aos serviços ministeriais, à luz da Resolução CNMP nº 205/2019.

Existe uma relevante conexão da norma-*Ombudsman* (art. 129, inciso II, da CF/1988) com o controle externo da atividade policial que deve ser exercida também pelo Ministério Público (art. 129, inciso VII, da CF/1988), porque esta instituição é quem exerce a função de ouvidoria popular universal, cabendo a ela, por isso, receber as queixas contra os excessos praticados pelos órgãos policiais e adotar as providências cabíveis.

Além disso, o Ministério Público, da União e dos Estados Federados, precisa intensificar a sua atuação perante o sistema internacional de direitos humanos, no âmbito da ONU e da OEA, na condição de instituição externa aos Poderes constituídos e com legitimidade para falar em nome de terceiras pessoas, vítimas de graves violação de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ACUÑA, Francisco Javier. **El Ombudsman contemporâneo**: entre la fidelidade al origem y el experimentalismo institucional. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do Direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 513-538.
- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O Ombudsman e o controle da Administração**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Ícone, 1993.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2002.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos procedimentos de exercício da cidadania perante a Administração Pública. **Fórum Administrativo – FA**. Belo Horizonte, ano 7, n. 75, p. 1-10, maio 2007.
- BARCELOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Publicações**: anais da constituinte, 1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 97.969. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 1º fev. 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623228>>. Acesso em: 27 maio 2021.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Vol. I, 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARDOSO, José Lucas. **A posição institucional do Provedor de Justiça: o Ombudsman** entre a Assembleia Parlamentar, a Administração Pública e o cidadão. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

CNMP. PORTAL DO CNMP. **Ministério Público de Contas não se submete ao controle do CNMP**. Brasília, 24 ago. 2016. Disponível: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/9621-ministerio-publico-de-contas-nao-se-submete-ao-controle-do-cnmp>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

COELHO, Mônica Maria Teixeira. Ouvidoria como ferramenta de gestão para o planejamento participativo. **Revista brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 16, n. 57, p. 163-172, jul./set. 2015.

CORREIA, Fernando Alves. **Do Ombudsman ao Provedor de Justiça**. Coimbra: Almedina, 1979.

FREITAS, Juarez; JOBIM, Marco Félix. Resolução Alternativa de Disputas: cláusula inovadora do CPC. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**. Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 97-112, jul./set. 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral de Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. A importância da atuação preventiva do Ministério Público *Ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa**. Brasília, n. 05, p. 105-128, 2015.

_____. Da legitimidade do Ministério Público do Estado para atuar perante o sistema da ONU e o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. **Conclusões do XXI Congresso Nacional**

do Ministério Público: os desafios e oportunidades do Ministério Público brasileiro na era digital. Rio de Janeiro: AMPERJ, 2015.
Disponível em: <http://www.conamp.org.br/images/bkp/congressos_nacionais/Teses_aprovadas_XXI_Congresso_Nacional%20_MP.pdf>.
Acesso em: 13 mar. 2021.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa Administração Pública e Controle:** caminhos para a concretização dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEMOS JÚNIOR, Altair de. Do *ombudsman* às ouvidorias judiciais. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (Coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação:** direito de todos, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 17-25.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MARTÍN, María José Corchete. **El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos**, 1. ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MOLVEN, Olav. O *Ombudsman* do paciente – A experiência norueguesa. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 105-155, jul./out. 2007.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. 3ª ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 1992/54, de 03 de março de 1992. **DHnet**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/mundo/a_pdf/onu_principios_paris.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. Resolução nº A/RES/48/134, de 20.12.1993. **United Nations documents**. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/RES/48/134>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

NAPIONE, Giovanni. **L'Ombudsman**: il controle della Pubblica Amministrazione. Milão: A. Giuffrè Editore, 1969.

NEVES, Ana Fernanda. **O Provedor de Justiça e a Administração Pública**: separata de estudos em homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha. Coimbra/Lisboa: Coimbra Editora e Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005.

OLIVEIRA FILHO, João de. O “*Ombudsman*”, instrumento de defesa dos direitos humanos nas democracias modernas. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 495/257, mar. 1977.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breve cotejo sobre o papel do *Ombudsman* da saúde norueguês e a atuação do Ministério Público em defesa do direito à saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 82-104, jul./out. 2007.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação de poderes**. São Paulo: Saraiva, 1987.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Entrevista concedida ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/entrevistaplinio.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SCHMIDT, Felipe. **A atuação extrajudicial do Ministério Público no Controle de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.