

DECOM — OMBUDSMAN INCIPIENTE PREOCUPAÇÃO COM O AMBIENTE

MANUELA LOURENÇO PIRES TORQUATO
HILDA LEOPOLDINA PINHEIRO BARRETO
Ceará (Professoras da UNIFOR)

SUMARIO: 1. O DECOM: sua criação e atribuições. 2. Será o DECOM um Provedor de Justiça? 3. Ambiente. 3.1. Considerações gerais. 3.2. Meio ambiente — definição e interesse. 3.3. Estudo de um caso: Canoa Quebrada. 4. Propostas sobre a conversão do DECOM em OMBUDSMAN. 4.1. Concretização das atribuições do DECOM em relação ao ambiente.

1. *DECOM: sua Criação e Atribuições*

A Lei n.º 6.938 de 31.8.81 traçou a política nacional de meio ambiente. A Lei n.º 7.347, em cujas preocupações se encontra a proteção ao ambiente, veio disciplinar o exercício da AÇÃO CIVIL PÚBLICA partindo da noção de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico. O artigo 6.º desta Lei de 24.7.85 determina que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público...”. Os interesses especificados na Lei, chamados difusos, tiveram atendimento, pelo Ministério Público, de uma forma que revela uma tentativa de participação política muito louvável e que se deseja, produza bons frutos. Afinal esta é a posição que levará a um recrudescimento da noção de responsabilidade, espera-se.

O dispositivo legal ora estudado permitiu resolver o problema da legitimação para o desencadeamento de ações de responsabilidade civil, de uma forma que poderá desenvolver o verdadeiro espírito público. Não só em relação aos titulares da iniciativa — os membros do Ministério Público — como também a todos aqueles que tomarem como tarefa de cidadão a defesa de tão importantes interesses públicos difusos.

Colocou-se então o problema da instrumentalização do Ministério Público, para exercer as atribuições que, por esta lei lhe surgiram.

O Ceará enfrentou o problema. A fim de aparelhar satisfatoriamente a Instituição, nesse sentido, o Exm.^o Governador do Estado criou, através do Decreto n.^o 17.465 de 14.10.85 o Serviço Especial de Defesa Comunitária — DECOM, com a finalidade de promover ações e medidas que visem:

I — Coibir os crimes contra a economia popular e os abusos do poder econômico;

II — Reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, à flora e à fauna;

III — Assistir judicialmente, quando necessitadas, as vítimas do crime ou, na sua falta, o cônjuge, os ascendentes, descendentes ou irmãos;

IV — Garantir a legalidade dos atos constitutivos e gestão regular das fundações.

Considerado um organismo especial de execução do Ministério Público, incumbe-se o DECOM de promover, diante de fatos que atentem contra os direitos alinhados, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao fiel cumprimento da lei, bem ainda acompanhar o trabalho dos órgãos de polícia administrativa, velando pela aplicação e execução das respectivas sanções administrativas.

Buscando a integração e desenvolvimento das ações, informações e idéias, promove um intercâmbio permanente e sistemático com os organismos públicos que atuam nas áreas abrangidas pelos bens tutelados.

Compondo-se da Supervisão Geral, Coordenadoria Geral, Núcleos Executivos Regionais e Agentes Locais, possui o DECOM atuação em todo o território cearense, uma vez que o promotor de justiça é o agente local do órgão.

Possuindo 13 Núcleos Regionais, proporciona o DECOM uma salvaguarda maior aos interesses comunitários em nome da especialidade de seus membros, bem como pela descentralização dos seus pólos executivos.

Em reforço à Coordenação Geral, funcionam na Capital as Coordenações Executivas de meio ambiente e consumidor, com atuação nas suas respectivas áreas, sem prejuízo das incumbências gerais determinadas pelo regulamento baixado pelo Exm.^o Procurador-Geral da Justiça.

Constitui-se, desta forma, num organismo indormido na defesa comunitária, numa integralização do efetivo papel do Ministério Público que, como Instituição fiscalizadora do cumprimento das leis, não poderia escusar-se da representatividade social no tocante

a tão relevantes interesses. As novas atribuições proporcionam uma crescente identificação da sociedade com a figura do Promotor de Justiça, o que é positivo no sentido do objetivo deste trabalho. Assim, esta entidade, se já desempenhava atribuições idênticas às do Juiz de Paz, a partir da implantação das novas regras desempenha também funções de tutelas mais elásticas, funcionando como canalizador de anseios sociais, o que, além de tudo, lhe permitirá um papel realmente mais consentâneo com a função social, conciliadora do Direito-Ciência Social.

Com a multiplicidade de incumbências, vê-se fortalecida a instituição — Ministério Público, agilizada por um departamento mais próximo do povo, do viver diário da Nação. Nele encontram apoio e adequada resposta, legal e legítima, porque resulta de encontro, compreensão: os reclamos populares, permitindo em mais diversos setores a dação do direito respectivo àquele, efetivamente (ou em iminência de ser) lesado.

O DECOM funciona no Ceará, observado o fator social de sermos um povo essencialmente pobre, afastado por esse motivo (e outros, dado o elevado custo de qualquer processo, em tempo e dinheiro) dos juizes e tribunais; age, dizíamos, como um verdadeiro tribunal de Pequenas Causas, diante do crescente número dos que agora procuram a tutela estatal e as soluções rápidas e eficazes promovidas a cada caso, mormente após a implantação em 1986 do Plano Cruzado. Este, mais do que uma política econômica, se tornou uma norma de civilidade e mais confiança em certos “poderes públicos” — porque mais operativos se tornaram e o povo os sente mais perto. Gerou-se assim uma onda de real nacionalismo, levando todos numa “corrente” em busca do bem comum real, da real publicização de organismos já existentes, ora revigorados, e ainda à participação mais efetiva e esperamos que mais justa, num processo de crescimento permitido através das novas medidas.

2. *Será o DECOM um Provedor de Justiça?*

O Provedor de Justiça é a designação portuguesa do OMBUDSMAN. No Brasil, existe um movimento no sentido de se criar algo semelhante, mas as divergências sobre a designação ainda são muitas. Sua origem brasileira parece-nos ser o Ministério, já desaparecido, da Desburocratização, que aliás prestou, sobretudo através do Dr. Hélio Beltrão, excelentes serviços ao País. Pelo que sabemos a idéia de Ouvidor é muito próxima da atribuição de Ombudsman.

Resumidamente, iremos reportar-nos à criação desta figura tão importante na prática jurídico-administrativa das nações em

que existe e onde desempenha um forte papel na confiança que o povo passou a ter no funcionamento da Justiça.

Iniciado na Suécia com base na Constituição de 1809, o Ombudsman espalha-se hoje por mais de 80 escritórios e abrange largas e importantes áreas de atuação jurídico-administrativa. A existência e o poder, muito discreto, do Ombudsman parecem estar em relação direta com consciência jurídica, cívica e reais liberdades políticas. É fruto das noções de responsabilidade e participação. Alastrou pela Europa, “pegou” decididamente na América do Norte, espalha-se pela Comunidade Britânica. Foi designado “maníaco”. Muito saudável, digamos. Trouxe uma nova confiança em que até a administração tentacular dos nossos tempos pode funcionar bem e abrigar a Justiça, muito mais do que proteger e incentivar os desmandos do poder. Derivado de uma justificável ânsia por controle eficiente da administração pública, surgiu em Portugal o Provedor de Justiça, em consequência do Decreto-Lei n.º 212 de 21 de Abril de 1975. Posteriormente foi consagrado no artigo 24 da Constituição Portuguesa de 1976 e hoje está esboçada sua motivação no art. 22 e encontra-se previsto no art. 23 do texto revisto de 1982.

Em 1977, a Lei n.º 81 de 22 de Novembro revogou os Dec.-Leis 212/75, 120/76 e 794-A/76 e o artigo 2.º da Lei n.º 15/77, estabelecendo outras regras, adequando seu regime legal e definindo precisamente o Estatuto do Provedor de Justiça. Considerou-o “órgão público *independente*, votado à defesa dos direitos e interesses dos cidadãos através de garantias da legalidade e justiça da administração” (grifo nosso). Cabe-lhe defender direitos, liberdades e garantir interesses legítimos dos cidadãos.

Seu contato com o Povo tem duas vias: direto, por provocação dos cidadãos, independentemente de meios graciosos ou contenciosos previstos na legislação — controle de ofício — ou por intermédio dos representantes na Assembléia da República. O Provedor é designado por esta entidade e toma posse na presença de seu Presidente. Exige-se comprovada reputação de integridade e independência e sua atuação exerce-se ao longo de quatro anos, com possibilidade de recondução por igual período. Pelo trabalho que se lhe exige, pelos requisitos de que há-de ser dotado, são-lhe concedidas independência e inamovibilidade e direitos e honras, categoria, remuneração e regalias idênticas às de Ministro.

Não tem funções judiciais, pois só lhe cabe orientar, recomendar e aconselhar, mas está sujeito às incompatibilidades dos juizes. Impõe-se-lhe sigilo nos termos do art. 10 da Lei n.º 81/77.

Tem livre trânsito, documentado, em todos os locais de funcionamento da Administração Pública, central, regional, ou local,

serviços públicos, empresas públicas e outros tipos de pessoas coletivas (pessoas jurídicas, na designação brasileira) de direito público, em geral.

Tem adjuntos e auxiliares.

Entre suas competências, especificadas no Cap. III, art. 18, estabelece-se como de grande importância, em nossa opinião, a da alínea b: assinalar as deficiências de legislação que verificar, formulando recomendações para sua interpretação, alteração ou revogação ou sugestões para a elaboração de nova legislação.

Igualmente, em relação a nosso tema, interessa a alínea d, que lhe permite a divulgação do conteúdo e significação de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, entre os quais, o art. 66 da Constituição Portuguesa, em seu Cap. I, refere expressamente o de viver num ambiente sadio, com boa qualidade de vida.

Como é característico de um Estado Social de Direito, a Constituição, além de mencionar direitos e liberdades, estabeleceu garantias, identificando os meios capazes e juridicamente eficientes, para que tais direitos e liberdades sejam cuidadosamente protegidos.

Desde a experiência inicial, a caminho de dois séculos de atuação, o nascimento do Ombudsman resultou sempre do casamento responsabilidade-participação e os "filhos" têm sido educados, eficientes, humanos aplicadores da Justiça. O Instituto revelou ao longo de muito tempo, em vários países e com atuações bem amplas, uma forte capacidade de adequação a condições, ambientes, meios e objetivos diversificados e específicos.

Se é uma mania, conforme lhe chamou PATRICE GARANT, é muito saudável, revela aperfeiçoamento, livra a administração pública dos ranços da burocracia, conservadorismo, improvisação. Parece-nos, no meio especialmente árduo do Direito Administrativo, algo tão renovado e fascinante como o nascer do sol. Esta feliz expressão é de STANLEY ANDERSON. O que sobre ele se escreve é fascinante, embora de leitura restrita. Tem exercido uma atração especial sobre autores de língua inglesa, na qual já existem perto de uma centena de trabalhos, alguns laterais é certo, porque não realizados por ou sobre Ombudsman. Versam esses trabalhos sobre o Instituto, refletem aspectos, oferecem sugestões, registram atuações de casos e pessoas que exerceram essa função.

Insere-se o êxito dessas atuações e o fascínio do tema numa linha da Filosofia do Direito virada para um direito participativo, de fortes bases teóricas, mas fundamentado em considerações humanas de atendimento (e entendimento) de problemas, que já surgiram no Brasil nas obras de MIGUEL REALE e DALMO DALLARI, por exemplo.

É juridicamente tão importante que a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, unanimemente, aprovou, em 1975, uma recomendação de que fosse criado em todos os estados-membros. Essa voz que defende o Povo (Defensor del Pueblo-Espanha), que faz provisão de Justiça (Portugal), fiscaliza prisões (Canadá, Connecticut, Kansas, Michigan, Oregon), defende a privacidade (Nova Gales do Sul, Nova Zelândia, Canadá, Alemanha Ocidental), em inúmeros países defende o ambiente e protege a qualidade de vida, pode ser a voz do DECOM (com esta ou outra designação, como acontece em São Paulo e outros estados) no Brasil.

— *Quais as vantagens dos serviço de Ombudsman?*

Vamos responder, com base no trabalho do Dr. FERNANDO ALVES CORREIA, sobre Ombudsman e Provedor de Justiça.

O serviço evita, com eficiência, os defeitos do processo, mesmo o administrativo porque:

a) é bem menos oneroso, dado que não implica em custas, nem honorários;

b) exclui as dificuldades de acesso a profissionais especializados e dispostos a enfrentar todo o tipo de problemas administrativos;

c) à lentidão da Justiça, especialmente aquela que facilmente padece de burocratice anquilosante, contrapõe o Provedor um serviço bem mais rápido;

d) a colocação da “superioridade psicológica” do administrador é anulada pela garantia de correção, isenção e respeitabilidade do trabalho do Ombudsman, ele mesmo um *cidadão* respeitável.

É uma pessoa que deve manter-se imune a cultos de personalidade ou a “personalização melindrosa” do administrador (todos conhecemos o tristemente famoso — “sabe com quem está falando?”, ou o não menos infeliz — “sou amigo do chefe”). Por outro lado, ser chefe pode dar *status* até a amigo de chefe (imaginem-se como é fácil ser atingido pela doença do poder, desde o grande poder, até ao poderzinho!). Este fator tão risível, quando não somos os protagonistas ou as vítimas, foi muito bem acentuado pelo Dr. FERNANDO ALVES CORREIA, em seu livro de 1979 — *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*. Curiosamente todas as vantagens enumeradas surgiram na atuação do DECOM, desde sua criação. Cabe, no entanto, assinalar que em Portugal, dadas as tonalidades parlamentaristas de seu governo, sendo o Provedor ligado à Assembléia da República, pode através dela ser acionado. Por meio da Assembléia, suas comissões ou dos deputados.

É de acentuar, do mesmo modo, que as petições ao Provedor, podem ser encaminhadas para basear a instauração de processos criminais ou disciplinares, na respectiva alçada. Inclusive, como seria de esperar a má fé na queixa pode desencadear contra o mau queixoso estes tipos de procedimentos.

Em Portugal, dada a existência real de um sistema de Contencioso Administrativo, cabe recurso para o Supremo Tribunal Administrativo das decisões de gestão do serviço do Provedor de Justiça, nos termos gerais.

3. *Ambiente*

3.1. *Considerações Gerais*

Iremos agora esboçar, ainda que brevemente, o que seja Ambiente, e referir alguns de seus aspectos.

Pensamos, antes de mais, ser oportuno assinalar que 1987 é o Ano Europeu do AMBIENTE. Naturalmente, mesmo antes disso, Portugal já estava adequando sua política de ambiente à nova dimensão europeia, que se acentuou no país, em consequência da entrada para a CEE. O interesse pelo ambiente cresceu e em termos de Direito Comparado isso é demonstrado, por exemplo, em função da sediação em Lisboa da 5.^a Conferência dos Ministros europeus do Ambiente. No Brasil aumenta também, o que se verifica, exemplificadamente pela realização em Agosto/Setembro/86, na cidade de Salvador, do Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.

3.2. *Meio Ambiente-Definição e Interesse:*

Nosso ambiente é a Terra e sua qualidade é finita, seus recursos esgotáveis, especialmente se mal usados, advindo portanto a seus habitantes grande responsabilidade, de forma geral. Decerto precisa, cada povo, de definição constitucional e regulamentação bem estruturada, completa e realista do uso dos meios naturais do ambiente humano.

Quais os elementos mais prejudicáveis?

Por ordem de prioridade de defesa, em relação a prejuízos, são:

O solo, o ar, a água, os biótipos.

Naturalmente pode haver divergências quanto a esta ordem. Poderíamos traçar um quadro de vida e nele inserir, sem dúvida:

- a) a água;
- b) o ar;
- c) espaço: solo e paisagem;
- d) clima;

- e) matérias-primas;
- f) construções;
- g) patrimônio natural e cultural.

Todos estes elementos são importantes em função do ambiente, confluindo todas as preocupações no sentido de manter o ambiente natural do homem, a quem foi concedida a tarefa de fiel depositário deste planeta e de conservação de espaços livres para a fauna e flora, objetivando saúde psíquica e física, do homem.

Assim, a pergunta a que a seguir se deve responder é esta:

— Como se faz uma política de ambiente?

A resposta inclui uma posição de sistema e também capacidade de aceitar soluções interdisciplinares.

Pois nada se obterá de válido e eficaz, se não houver:

1. Conscientização, pela educação;
2. Coordenação de esforços;
3. Integração de soluções (a nível mundial, nacional, etc.)
4. Persistência nos resultados.

E tudo, simultaneamente.

Felizmente a juventude dos anos 70 e 80 dá esperanças de que possam ser levados a efeitos os itens programados. É incentivador ver os jovens, de todas as idades, as donas de casa e os mais velhos, unidos na defesa do verde, da limpeza ambiente, da desconcentração das megalópoles.

Mas a cada problema equacionado, outro surge. Desta vez: — Qual o objetivo fundamental da política de meio ambiente?

A resposta ao questionamento é: o cuidado com a saúde do homem, que depende do equilíbrio ambiental. Pois na Terra vive o homem e tudo o que ele ama, ou de que precisa. Rigorosamente, usando a expressão do Documento C46/1 pelo qual se define o Programa de Ação das Comunidades Europeias para o Ambiente, trata-se da “proteção da saúde do homem, a disponibilidade durável em quantidade e qualidade suficientes de todos os recursos que condicionam o quadro de vida” já identificado e “a manutenção e, se possível a reconstituição do ambiente natural e de espaços livres apropriados para a fauna e a flora”.

Até agora só nos detivemos no enfoque europeu a respeito do ambiente. É curioso recordar que esta preocupação é grande na Europa. O que perfeitamente se justifica se pensarmos que se trata de “velho mundo”, de regiões onde, há muito, a necessidade de manter o equilíbrio ecológico já se faz sentir; onde desde o século XIII se atentou para o papel do homem na manutenção desse equilíbrio (recorde-se o plantio do Pinhal de Leiria). O “velho mundo” recusa-se a deixar-se perecer. Exemplo a seguir, portanto. Até por que resulta de experiência adquirida. A tarefa é mundial,

sabemos. E desde 1980 ela se inspira na Estratégia Mundial para conservação, lançada pela UNEP/UNIC e WWF. Essa orientação baseia-se em três princípios fundamentais:

1. O nível apropriado de ação;
2. o da preservação;
3. o da reconstituição.

Faz-se oportuno lembrar que, em Portugal, a política ambiente cabe à Direção Geral da Qualidade do Ambiente (lá, como genericamente, já se excluiu a palavra meio da expressão “meio ambiente”).

As diversas formas de proteger essa qualidade implicam em ações de tipos diferentes, mas todas dirigidas a criação e conservação de:

- Parques Nacionais;
- Parques Naturais;
- Reservas Naturais;
- Paisagens Protegidas.

Caberia a um trabalho em âmbito mais específico estabelecer as distinções, mas não a este, cremos. Basta sabermos que todos se incluem na designação geral de Áreas protegidas, a cargo também de um Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza. É sua meta, além da preocupação de evitar os problemas que geralmente afetam o ambiente, a conservação dos locais protegidos, ensinando a esquivar-se a:

- Colher ou danificar plantas;
- Perturbar a fauna;
- Espalhar lixo;
- Estacionar ou acampar fora dos locais designados;
- Uso de fogo ou de produtos químicos para o obter, quer em queimadas, quer em fogueiras de cozinhar ou aquecer.

E levando em consideração os cuidados especiais a ter em função do ambiente e da qualidade de vida, que se prendem a:

- Controle de efluentes urbanos e industriais;
- construção clandestina;
- crescimento urbano descontrolado;
- más práticas agrícolas (combinadas com, ou provocando aspectos de erosão);
- mau uso de agrotóxicos (e outros meios de distribuição da vida agrícola);
- caça e pesca moderada ou predatória;
- demasiada pressão turística.

É todo o nosso patrimônio biológico que pode ser colocado em risco. Se não somos ainda todos e completamente lobos dos outros homens, importa que tenhamos sabido aprender a lição da vida e

A VIDA concedamos o respeito suficiente para que também, neste campo, o homem não abuse do seu poder sobre o que conhece e domina, destruindo a Terra inteira que deseja e que tem sido amante dadivosa.

3.3. *Estudo de um Caso: Canoa Quebrada*

Foram apontadas pela Imprensa várias irregularidades no Loteamento Baía de São Pedro, a ser encravada na Praia da Canoa Quebrada, Município de Aracati, Ceará. Asseguravam os denunciantes, aldeãos do local, assistidos por um arquiteto, um geógrafo e um advogado, que o Loteamento transgredia a caracterização física e cultural do lugar, além de possibilitar agressões ao equilíbrio ecológico, com a redução da zona praiana, que já recebe uma invasão hídrica anual provocando erosão, estimada de um a dois metros, comprometer as águas armazenadas sob as dunas, que teriam sua infiltração prejudicada com quaisquer edificações e ainda perigava a preservação da pouca vegetação que aparece numa sucessão primária.

Alinharam, em complementação, um rol de infrações a dispositivos atinentes, como a Lei n.º 6.513, a resolução do CNTUR, com data de 22.7.85, de n.º 2.491, a Lei n.º 6.766/79, a Lei n.º 4.771/65, que estabelece o Código Florestal, entre outras, pugnando pela nulidade do registro do Loteamento.

Foi designada para se ocupar do caso a Promotora — Hilda Leopoldina Barreto, para realização de diligências, inspeção local e apresentação das razões para abertura do inquérito. Este instaurado, foram adotadas providências imediatas, como ouvida dos denunciantes, pessoas referidas e ainda, do empreendedor, interessado na viabilização do Loteamento.

Paralelamente, enviou-se à Secretaria de Obras e Serviços Públicos e ao Departamento de Recursos Naturais da SUDEC-Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará, ofício solicitando a realização de uma perícia que analisasse as condições geofísicas e geomorfológicas do lugar, e oferecesse parecer sobre a viabilidade do projeto.

À EMBRATUR, órgão de execução do CNTUR, solicitou-se a remessa de toda a documentação relativa à que determinou a resolução n.º 2.491, pela qual a localidade de Canoa Quebrada foi reconhecida de interesse turístico. Ao Cartório de Registro de Imóveis da Cidade de Aracati solicitou-se o projeto do Empreendimento.

As diligências foram cumpridas, arrastando-se a costumada burocracia e obtendo-se por vezes resultados surpreendentes que

exigiram novos pedidos e mais cuidados. De tudo se obteve farta documentação. Cumpriram-se as diligências necessárias, integrou-se o processo de investigação e as distorções apresentadas pela própria administração eram tais nos seus comprometidos e antagônicos laudos, que se procedeu a análise decididamente rigorosa e minuciosa. Vejamos alguns aspectos:

Feita a declaração de aprovação do Projeto pela Prefeitura, em 17.6.85, só foi registrado o Loteamento em Agosto, quase um mês depois e o terceiro ato — de ratificação — aconteceu exatamente um mês depois do segundo. Ora, aprovado o Projeto pela Prefeitura, uma vez considerada a natureza do loteamento e em face da satisfação das exigências da legislação edilícia, caberia ao empreendedor o direito subjetivo de realizar a obra, mas teria havido irregularidades no tocante à existência de requisitos para requerimento da declaração de aprovação, já obtida na ocasião de tal análise do DECOM.

O efetivo registro do Loteamento, por outro lado, fora obtido após já se ter declarado, por um órgão nacional, o interesse turístico da área, em condições conflitantes. Mas a entidade empreendedora adequou-se a essa declaração, procedendo a re-ratificação, posterior ao registro, como já mencionado.

Assim, já o loteamento registrado observava as restrições convencionais impostas pela resolução. Não cabia mais cogitar da legalidade formal. Mas os inconvenientes ecológicos e até sociais (a "originalidade" de Canoa Quebrada em parte tem sido conseguida, malgrado sua fama, porque o acesso é difícil), especialmente depois das chuvas que ilham periodicamente Aracati, e o conforto nenhum) permaneceriam.

Um dos encantos de Canoa Quebrada desapareceria. Deixaria de ser um lugar esquecido, isolado e calmo. Mas por enquanto os interessados no Loteamento não teriam sido prejudicados, pois ainda não houvera vendas. Não houvera, em tempo hábil e por parte legítima, impugnação ao loteamento, em si.

Entretanto a Procuradoria Regional da República manifestara seu interesse na inquirição, por haver terrenos confinantes à União. Resolveu interpor ação civil contra a entidade empreendedora, fazendo deslocar a competência do DECOM à Procuradoria da República.

O DECOM remeteu os autos, manifestando solidariedade à luta pela conservação dos atrativos naturais da aldeia, considerando-se de evidente inocuidade a imposição de retração jurídica às irregularidades, dado o princípio "utile, per inutile non viciatur". Assim, a declaração de nulidade, sempre que o ato envolva outros aspectos, afeta apenas a parte eivada de ilegalidade, não decorrendo

nulificação dos que se encontram sob o pálio do exercício legítimo do titular da propriedade, colidente com sua função social, por vezes.

Parecia o caso: resguardar Canoa Quebrada e seus habitantes de influências bem diversas, constantemente e de forma maciça, de efeitos decerto muito negativos, era tarefa social, de interesse público, defendendo além disso o ambiente de todas as agressões vislumbráveis numa ocupação espessa, em casas, hotel, locais de diversão. Além de que outras praias, não ocupadas, têm atrativos naturais idênticos. Mas não a fama "comerciável" de Canoa Quebrada. De forma conciliadora, veio o DECOM a propor ao Exm.^o Governador, o que aprovado foi, a expropriação da área para a garantia dessa imposição, nitidamente de ordem pública. Assegurando-se os direitos à propriedade dos já fixados, promoveu o Estado a tutela cabível a esse manancial de beleza exótica nativa, com seus morros coloridos, a que a erosão dá certa beleza, sim, mas só a erosão natural, seu clima repousante e calmo e o modo de vida de pescadores, rendeiras, pequenos locais de artesanatos de areias e redes, por exemplo. A aldeia foi protegida e por desapropriação também o local designado por Esteves, como efeito do Decreto n.º 17.939, publicado no D.O. de 2.6.86.

Desta maneira o MP estadual, pelo DECOM, que é seu órgão de proteção ao consumidor e ao ambiente, agiu, preservando um bem de inestimável valor turístico, como está, permitindo a definitiva ligação dos nativos à terra de seus ancestrais, sem o inevitável cortejo de males, que costumam resultar do contato imposto com os "urbanos" e ainda por cima, em grande escala. Coibiram-se, do mesmo modo, abusos existentes, até descaracterização do poder. Houve (tentou-se e desta vez conseguiu-se, no que foi preciso tenacidade e independência) determinação de realizar justiça social, numa clara demonstração de que calma, tranqüilidade, solidariedade humana não precisam de ser atributos de áreas "evoluídas" urbanamente. E poucas vezes o são. Assim, o DECOM ficou mais perto do ambiente, especialmente do *habitat* natural da gente muito hospitaleira e normalmente honesta de Canoa Quebrada.

E preferiu deixá-los ficar onde sempre estiveram do que vir a deixar expulsá-los do ambiente que a natureza lhes ensinou a preservar. Esta é, para o Brasil, ainda em muitos casos, uma realidade nova, responsável.

4. *Propostas sobre a Convenção do DECOM em OMBUDSMAN*

Não vamos enunciar de forma concreta e exaustiva como transformar o DECOM em Provedor de Justiça. Apenas, até por-

que não é este o mais importante tema em debate, iremos refletir sobre essa possibilidade de conversão.

No que se refere a Ambiente, subtítulo de nosso trabalho, gostaríamos de colocar algumas de nossas preocupações:

a) Há uma diversidade e conseqüente dispersão de órgãos públicos e privados que se ocupam do ambiente, no Brasil e, de resto, cremos que também em Portugal. Com o inconveniente de no Brasil não existir a sóbria atuação dinamizadora e responsabilizante do Provedor de Justiça;

b) Faz-se urgente que eles se integrem a nível mundial, local, regional, porque, somando esforços, quase todos os impossíveis são viáveis;

c) Impõe-se a definição e regramento, para já, a nível CONSTITUCIONAL, de uma política nacional (coordenada talvez pelo Ombudsman e Ministros das áreas) e local, interessada na integração das estratégias mundiais, preocupadas com todo o nosso mundo, um lindo planeta, por enquanto ainda azul.

Vejamos mais detalhadamente:

a) e b) Veja-se a diversidade de entes, que, departamentalizando, tratam do Ambiente. O problema parece começar na cúpula, pois o Ministério encarregado de assunto tão complexo tem essa preocupação como de segunda mão — é o do Desenvolvimento Urbano... Meio Ambiente. É claro que todos até sabemos que as maiores agressões ao ambiente sadio partem do meio urbano ou do "pretensão" desenvolvimento, sobretudo o industrial. Problemas políticos têm-se afigurado mais cogitáveis do que competência e empenho. O que gerou atitudes estranháveis num escalão tão alto.

c) A Lei do Meio Ambiente defende-o, mas o progresso industrial agride-o, com hidroelétricas mal dimensionadas ou exageradamente destruidoras, como parece ser o caso da de Balbina, projetada para a Amazônia sem levar em conta o respectivo ecossistema (o desmatamento criminoso deixa peladas na mesma região e o uso do Agente Laranja põe o verde das matas amarelo de susto, isto na Amazônia que é pulmão do Brasil e do mundo, depósito de aves, peixes e animais terrestres, ainda vivos, embora alguns já em extinção).

O IBDF tenta proteger algumas dessas espécies, mas parece normal, aos pais de classe média, vê-los vender e comprá-los aos domingos de manhã nas feiras de pássaros e outros bichinhos de estimação. Sabemos que em grandes cidades criam-se onças e leões para guarda de casas e, às vezes, por acidente, crianças morrem em suas garras. Fala-se do uso do solo urbano, criou-se um filho do Direito Administrativo, que em Congressos é bem apresentado, fez-se uma Lei — a 6.766 de 19.12.79, a toda a hora bur-

lada nas cidades capitais: Fortaleza é um triste exemplo do des-caso a esta lei: ruas e praças foram ocupadas por favelados e, muito pior ainda, venderam-se praças para construção de prédios, ruas são ocupadas por todo tipo de construções, o número de árvores necessárias à vida, nos loteamentos, quase nunca é respeitado, constrói-se sobre dunas fixas, enchem-se as praias de espigões, vendem-se dunas móveis, poluem-se rios, devastam-se mangues, fez-se um porto — o do Mucuripe, que segundo especialistas está mal localizado, provocará mudanças nas marés que irão engolir praias próximas, e, mesmo assim, este porto desativou o de Camocim, o que provocou o declínio de toda a região de Camocim/Granja.

Tudo isto se faz com a maior das tranqüilidades, como se o responsável fosse um habitante esquisito de algum estranho planeta.

Há interesse: fazem-se congressos, seminários, incluem-se disciplinas interessantes nos currículos, mas é pouco. É preciso que as leis estaduais ao serviço de não sei quantos votos de revólver e enxada, pelo cabresto de coronéis, não desvirtuem leis federais, é preciso que dos congressos resultem ações, que dos cursos se gere educação, consciência cívica, que todas as nossas esperanças se não condensem numa constituição muito mais bula do que remédio. O remédio está nas mãos de todos nós — estudo, esforço conjunto, responsabilidade.

É preciso que o Brasil não continue sendo o país que rapidamente esquece os enormes vazamentos de óleo nas praias e mares, o quase-desastre da Enseada dos Tainheiros, a sujeira e a miséria de Alagados, favela da Maré e outros lugares parecidos, temas de quadros, letras de música (e quase só), os horrores da área de Cubatão e Serra do Mar, a poluição do Rio Tietê, a que afetou a Lagoa Rodrigues de Freitas e outros casos menos conhecidos, em áreas mais afastadas dos centros de poder e informação, por exemplo: dispersão do dengue no Estado do Rio e na cidade de Fortaleza — a capital brasileira do lixo, para mal de quem nela mora.

E a lista seria bem extensa.

4.1. *Concretização das Atribuições do DECOM em Relação ao Ambiente*

O art. 1.º da Lei n.º 7.347 em seu item III prevê a responsabilidade civil dos danos causados a bens e direitos de valor turístico e paisagístico. Dada a experiência já vivida e especificamente a prática de uma das autoras deste trabalho — a promotora HILDA BARRETO, sobretudo no caso em tela, pensamos que oportuno seria

especificar a quem compete estudar e solucionar os casos de responsabilidade civil por agressões ao ambiente, mesmo que não afetem apenas bens de valor turístico e paisagístico (artístico, histórico e estético). Está claramente compreendida na teleologia da Lei a proteção à natureza, mesmo quando ela se não integra nas categorias de valores citadas. Quando é simplesmente o *habitat* humano ou dos animais e plantas que cercam o homem.

Mas não foi especificamente enumerada e podem surgir dúvidas. Aliás o art. 4.º, da mesma Lei, atenta, de certa forma, para o fato, uma vez que se preocupa em “evitar o dano ao meio ambiente...”, ao lado dos “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. Constitucionalmente seria oportuno, cremos, especificar de uma forma mais detalhada que agressões poderiam ser atendidas pelos meios legais. Até porque a imprecisão verificada na Lei Federal aparece em outros aspectos também do Decreto n.º 17.465/85 que criou o DECOM. Entre suas atribuições inclusive está promover ações e medidas que visem... “reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, à fauna e à flora”. Respeitando os autores, cremos ser oportuno precisar tecnicamente se não serão objeto de tais providências também as agressões, mesmo que lícitas, mas danosas, a grupos humanos ou à fauna e flora, que fossem *evitáveis*. E qual seria o critério para avaliar os direitos do DECOM na defesa do povo? Exatamente o critério da relevância do prejuízo social, aferido através de responsabilidade objetiva, aliás hoje dominante no direito administrativo e perfeitamente compatível com a dignidade do depositante, que é a do homem, em relação ao seu meio ambiente. Por outro lado, parece-nos uma incorreção técnica diferenciar meio ambiente, fauna e flora. E se errar é humano, aperfeiçoar também é.

Pode-se contra-argumentar que se corre o risco de tornar o critério subjetivo demais. Por isso ainda hoje se procura, dentro do conceito de responsabilidade objetiva, critérios bem precisos e eficientes de a tornar eficaz. Aliás toda esta matéria de ambiente e sua proteção, no campo jurídico, ainda se ressentem de imprecisão técnica.

Esclarece-se que estes aspectos de definição técnica não são froleiras jurídicas, mas interessam profundamente à teoria e a prática interpretativas. Afinal, a teoria do abuso do direito já chegou há muito ao Direito Administrativo. O homem pode usar, tem que usar o ambiente em seu benefício, mas *pode e deve* evitar abusar dele, de forma lícita ou ilícita. E ao defensor do cidadão cabe garantir o ambiente sadio.

Mas como pode esse defensor atuar, se está vinculado ao Poder Executivo, algumas vezes o maior responsável pelas violações

ao ambiente? Atingimos o cerne da questão: pode o Ministério Público garantir o pleno exercício de suas faculdades nas condições atuais? Este é um assunto que nos cabe tocar apenas lateralmente, até porque o tema é, decerto, objeto de outra comunicação a este Congresso. Mas o DECOM, que pretendemos ver como o OMBUDSMAN brasileiro, insere-se no contexto do Ministério Público e sofre de suas restrições. Embora seja um de seus setores mais dinâmicos e conciliadores, para que possa obter ainda mais eficiência, necessita de absoluta independência. Que não tem, em função da nomeação e despedida *ad nutum* de seu “chefe”. Precisaria o Ministério Público de continuar atrelado ao Poder Executivo, de longe o mais arrogante e corruptível dos Poderes? Cremos que não pode, não precisa e não deve.

Por outro lado, se o trabalho do DECOM fica barato à Nação, nada impediria que ele fosse ainda mais merecedor de encômios, se mais bem dotado financeira e logisticamente. Já provou que não é burocratizante.

O objetivo é fazer do Provedor de Justiça (Portugal), do Defensor del Pueblo (Espanha), Mediador (França), Protetor do Cidadão (QUEBEC), Comissário Parlamentar (Países da Comunidade Britânica), Controlador do Estado (Israel) ou até do que parece existir semelhantemente na URSS-Prokuratura — um *real* defensor do cidadão e um humanizador das relações entre a Administração e os particulares.

Importa cogitar, em relação ao Ombudsman, certos aspectos, seja qual for o nome que venha a assumir no Brasil—Ouvidor ou qualquer outro.

1. Que seja um órgão singular (como normalmente é) que ouça e fale, mas órgão constitucionalizado.

2. Não é um órgão constitucional que exercita essas funções, nem a mais importante delas é apreciar a constitucionalidade das leis.

Competindo-lhe (ou não) o controle da constitucionalidade das Leis (o que é feito pelo Provedor de Justiça, apenas *como solicitação* ao Conselho Competente).

3. Seu controle da Administração é *não contencioso* e independe de outros meios administrativos ou judiciais, sendo atribuída ao Provedor ação oficiosa.

4. Sua atuação é simples, quase sem formalismos.

4.1. Na iniciativa da “queixa”, colocar-se-ia o problema de saber se pode usá-la qualquer habitante, ou apenas o cidadão; em geral o Ombudsman existe para todos, independentemente de cidadania.

4.2. Por outro lado, poderia questionar-se se a titularidade do interesse direto seria requisito indispensável para realizar queixa.

— RICARDO PELLON RIVERO realizou um interessante estudo de Direito comparado sobre nosso tema, inclinando-se pela não exigência.

4.3. Exige-se normalmente que a queixa seja escrita, identificada a procedência e assinada pelo autor.

5. A investigação do Ombudsman e de seus adjuntos e auxiliares é de iniciativa própria, tendo, exemplificadamente em Portugal e na Alemanha Federal, acesso a lugares e documentos, acontecendo que em Portugal realiza um controle permanente, inspecionando se lhe parece conveniente.

5.1. Pode solicitar diligências a outras autoridades. Nos países ora citados, em que se não confunde com o Ministério Público, elas podem ser realizadas através dessa entidade.

6. Pode analisar processos, mas como respeita os aspectos *não administrativos* dos “Três poderes”, não se pode manifestar sobre decisões judiciais, exceto na Suécia e Finlândia. Aliás os dois primeiros Ombudsman suecos foram exatamente o da Justiça e o Militar. Hoje são quatro, os ligados ao Parlamento, mais os setoriais *dele desligados*: o Antitrust, o do Consumidor, o da Imprensa, atuando os três de forma diversa, na área econômica, em relação ao mercado.

Então, neste ponto, duas situações que pareceriam inesperadas, à época da criação, no início do século XIX — Ombudsman sem ligação ao Parlamento e Ombudsman característico de intervenção na área econômica, num país de bastante iniciativa particular, mas decerto muita consciência cívica. São bons exemplos fora da linha tradicional e aparentemente aplicáveis à nova situação político-social, sobretudo econômica, do Brasil.

6.1. A atuação fiscalizadora sobre e na vida das forças armadas é outro aspecto a considerar. Em Portugal, na posição atual de suas tendências de governo e em face do silêncio da Lei, pode o Exm.^o Provedor de Justiça atuar no seu papel de fiscal e representante popular, em relação às Forças Armadas. Em outros países, especialmente nos pioneiros, tal controle é expresso na Lei, a cargo do Ombudsman, entre suas funções normais, ou através de um especialista — caso sueco (de início).

7. A personalidade, honestidade e mérito das pessoas que são designadas para a função constituem um dos elementos mais fortes do sucesso da Entidade. Assim, muito se deve, até além-fronteiras, ao dinamarquês STEPHAN HURWITZ, depois ao sueco ALFRED

BEXELIUS, também, ao delegado Neo-Zelandês, ao Seminário das Nações Unidas em Ceilão. Concorreram para o prestígio, difusão e aperfeiçoamento os que têm escrito sobre o tema:

7.1. Referimos, sem desprimor para outros, os Drs. MAGALHÃES GODINHO, FERNANDO ALVES CORREIA, Conselheiro PAMPLONA CORTE-REAL, seus adjuntos e auxiliares, em Portugal.

7.2. No Brasil, já escreveram muito bem sobre o assunto os Drs. JOÃO OLIVEIRA FILHO, CELSO LEITE, RAIMUNDO FALCÃO, CARLOS ALBERTO PROVINCIANO GALLO, não sendo a enumeração exaustiva ou exclusiva.

7.3. STANLEY ANDERSON e DONALD C. ROWAT escreveram também com esplêndida repercussão acerca do representante por excelência — a VOZ DO OUTRO — o OMBUD. Eles e muitos outros utilizaram a língua inglesa, foram traduzidos, seguidos.

7.4. Não esqueçamos RICARDO PELLON RIVERO já citado, por seu trabalho excelente, em espanhol.

De tudo o que vimos e expusemos, podemos concluir que é necessário atender às queixas justas dos cidadãos, no tocante à Administração Pública, para que ela se não torne um enorme armário de “cabides de empregos” e um imenso arquivo de agressões à honestidade e eficiência.

Além de querermos ver em ação, também no Brasil, o aperfeiçoamento legislativo e a procura da mais correta interpretação da Lei, que nos países nórdicos e em Portugal são atribuídos ao Ombudsman.

Com tudo isto, chame-se-lhe PROCON, DECOM, Ouvidor, ou qualquer que seja a sua designação ou modelo, o importante é que efetivamente seja capaz de controlar os excessos, de todos os tipos, da Administração Pública, tornando-a mais humana e eficiente e possa datá-la de imparcialidade e independência. Que seja A VOZ DO POVO deste País na defesa de seus direitos fundamentais em face à Administração.

Como nosso subtítulo neste trabalho é a defesa do ambiente, resta-nos encerrá-lo, pedindo vênias a Cecília Meireles e reproduzindo de “Ou isto ou aquilo”:

“No monte
O Santo
em seu manto
Chora tanto!

Chora — pois não há mais fonte,
E agora há um muro defronte
que já não deixa do monte
ver o sol nem o horizonte.

No monte
O Santo
em seu manto
Chora tanto!

(Duro
muro
escuro!)

Agosto, 1986.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- ANDERSON, Stanley. *Ombudsman readings*, International Ombudsman Institute, 1980.
- CORREIA, Fernando Alves. *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*, separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra — Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. José Joaquim Teixeira Ribeiro, Coimbra, 1979.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*, Rio, Forense, 1981.
- GALLO, Carlos Alberto Provenciano. "O Ombudsman Parlamentar do Direito sueco", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, nº 49, 1976.
- _____. "O ombudsman no direito dinamarquês", *Revista de Informação Legislativa*, nº 79, 1983.
- GARANT, Patrice. *Du Protecteur du citoyen québécois au mediateur français*, *L'Ombudsmanie en francophonie*, in *Droit Administratif* nº 5.
- GELLHORN, Walter. *Ombudsman and others citizens protectors in nine countries*, London, University Press, 1967.
- IVANY, Randall E. *Readings on Ombudsmanship*, International Ombudsman Institute, Alberta, 1981.
- LEGRAND, André. *L'Ombudsman Scandinave (études comparés sur le controle de l'Administration)*, Paris, LGDJ.
- LEITE, Celso. *Ombudsman: O Corregedor Administrativo*, Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- NAPIONE, Giovanni. *L'Ombudsman, il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1969.
- MORTATI, Constantino e outros. *L'Ombudsman (il difensore cívico)*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1974.
- OLIVEIRA FILHO, João. *Ombudsman, Instrumento de Defesa dos Direitos Humanos nas Democracias Modernas*, Rio de Janeiro, Conselho Federal da OAB, 1976.
- RIVERO, Ricardo Pellon. *El defensor del pueblo, legislación española y derecho comparado*, Madrid, 1981.
- ROWAT, Donald C. *El Ombudsman, El defensor del Ciudadano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.