

# o serviço público da suécia – uma introdução\*

PIERRE VINDE

O Serviço Público Sueco caracteriza-se fundamentalmente por sua organização em dois níveis distintos – Ministérios e Repartições ou Diretorias (*ämbetsverk*). Os primeiros são responsáveis primordialmente pela formulação das políticas e os segundos por sua execução. A presente monografia descreve, em linhas gerais, como funciona êsse sistema.

Êste trabalho foi elaborado no outono de 1966 por Pierre Vinde, Diretor de Divisão no Departamento de Orçamento (Ministério das Finanças), inicialmente para uma missão estrangeira de estudo, cuja visita à Suécia estava sendo aguardada. Em vista da escassez de impressos sôbre o assunto, o trabalho foi agora atualizado, sofrendo ligeira revisão. Convém, entretanto, assinalar que o mesmo abrange apenas alguns aspectos do Serviço Civil Sueco, e, isso, de modo muito sucinto.

Estocolmo, 10 de abril de 1967

Ministério das Finanças

---

\* Documento publicado pelo Ministério das Finanças da Suécia, em 1967 sob o título: *The Swedish Civil Service*. Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano.

## Uma Introdução ao Serviço Civil Sueco

### *Ministérios*

A fim de compreender o papel dos ministérios suecos, importante será examinar o *status* jurídico dos ministros. Consoante a Constituição sueca, tôdas as decisões governamentais são da exclusiva competência do soberano. Êste toma as decisões semanalmente em reunião do Conselho do Rei, depois de ouvir os Conselheiros (*statsrad*), isto é, os ministros. Os ministros não têm, por lei, poder de decisão. Devem êles — com raras exceções — atuar em todos os casos através do Conselho do Rei.

Nestas condições, teòricamente, do ponto de vista jurídico, o ministro é apenas conselheiro do monarca. Na prática, porém, desde o advento da democracia parlamentar, no início do século XX, o verdadeiro poder está nas mãos dos ministros, que compõem o governo. Tôdas as decisões são, de fato, tomadas pelos ministros, normalmente por um dêles. Entretanto, para ter validade legal, as decisões dos ministros devem ser ratificadas em reunião do Conselho, presidido pelo Rei.

Nos ministérios os funcionários assistem os respectivos titulares no preparo dos casos que serão decididos na reunião do Conselho do Rei, e na redação de minutas de anteprojetos. Os funcionários públicos não têm qualquer autoridade para agir. O único que tem algum poder é o ministro, através do Conselho do Rei.

Há, atualmente, (abril de 1967) onze ministérios: Justiça, Negócios Exteriores, Defesa, Saúde e Assistência Social, Comunicações, Finanças, Educação, Agricultura, Comércio, Interior (Trabalho e Habitação) e Salários e Pensões. A denominação conjunta mais usada para os ministérios é “Chancelaria de Sua Majestade” (*Kungl Majetz Kansli*). Êsse têrmo reflete o *status* jurídico dos ministérios, isto é, simples gabinete conjunto de redação de anteprojetos do Conselho do Rei. Êste, por sua vez, é constituído pelos ministros que formam o Gabinete.

O Ministério dos Negócios Exteriores está organizado de modo muito diverso dos demais. Em resumo, suas funções são, ao mesmo tempo, de Ministério e de órgão executor. Êsse fato não será, porém, considerado no presente trabalho.

Os demais ministérios — com exceção do das Finanças — têm, em princípio, idênticas organizações (remodelados a fundo, pela última vez, em 1965). O ministro é assistido por três altos funcionários (assessôres): o Subsecretário de Estado (*Statssekreterare*), o Secretário Permanente (*expeditionchef*) e o Chefe do Serviço Ju-

ridico (*rättschef*). Os ministérios suecos são muito pequenos. A maior parte deles tem cerca de 100 funcionários (inclusive datilógrafos e mensageiros) ou menos. (V. anexo). As limitadas dimensões dos ministérios são de grande importância para compreender-se o sistema administrativo total.

Quase todo o pessoal dos ministérios está distribuído por Divisões Administrativas, cada uma das quais tendo a seu cargo a preparação dos processos relativos a um dos setores do ministério. Assim é que no Ministério da Saúde e Assistência Social há três divisões: Bem-Estar Social, Seguro Social e Saúde e Assistência Médica. (V. anexo, quanto aos demais ministérios).

As divisões devem contar com funcionários capacitados a lidar com todos os assuntos que possam surgir nas respectivas esferas de atividade. Segundo a natureza do caso, um (ou mais) dos assessôres participará de seu preparo e estará presente sempre que o Ministro comparecer ao Conselho. O Subsecretário assessora o Ministro principalmente em assuntos de formulação de políticas e finanças; o Secretário Permanente, em assuntos oficiais e constitucionais e o Chefe do Serviço Jurídico, na elaboração das leis.

Há também serviços de coordenação para auxiliar os assessôres em assunto de planejamento e orçamento, em legislação e em relações internacionais (V. organograma a seguir). No Ministério da Justiça, responsável por grande parte das novas leis, o Serviço Jurídico é estruturado em Divisões.

Dentro desta estrutura há, naturalmente, pequenas variações na distribuição administrativa dos vários ministérios, principalmente do ponto de vista das respectivas proporções.

Em certos casos, um ministro sem pasta pode ficar encarregado de algumas das funções do titular de uma das pastas. Assim é que, no momento, um ministro sem pasta tem a seu cargo questões referentes a governos locais (assunto da alçada do Ministério das Comunicações).

Providência ainda mais especial foi adotada para reestruturação do Ministério das Finanças, a partir de 1.º de março de 1967.

O Ministério das Finanças tem dois titulares: o Ministro das Finanças e um ministro sem pasta incumbido dos assuntos econômicos. Cada um deles é auxiliado por um Subsecretário de Estado e um Secretário Permanente. No setor de Finanças do Ministério há — como sempre houve — dois cargos de direção: o de Diretor do Orçamento e o de Chefe de Planejamento e Previsão Econômica. No organograma a seguir vêem-se as linhas gerais dessa estrutura.

Convém lembrar também, que há um órgão de Serviços Gerais (Atividades-Meio) — *Statsdepartementens Organisationsavdelning* —, administrativamente ligado ao Ministério das Finanças. Esse órgão assessora os ministérios em sua administração interna. É res-

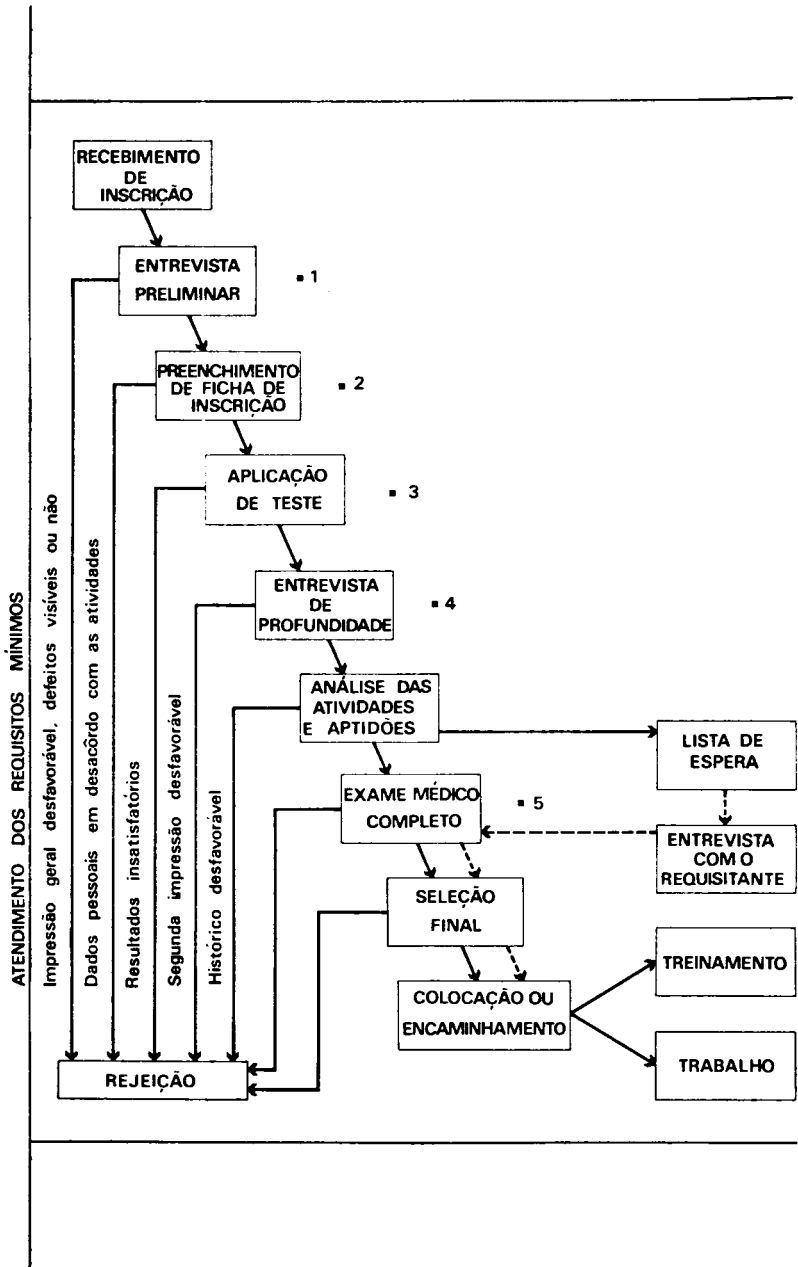


FIGURA 1

ponsável, por exemplo, pelo pagamento de vencimentos na Chancelaria, pelas compras conjuntas de móveis e equipamentos de escritório, bem como pelo funcionamento dos telefones dos ministérios.

### *Funções dos Ministérios*

As funções dos ministérios podem enquadrar-se em cinco itens principais. A primeira — planejamento de políticas — é, evidentemente, a mais importante, embora seja difícil descrever todo o trabalho que a mesma significa. A segunda e a terceira decorrem do papel da Chancelaria como elemento de ligação entre o Parlamento e os órgãos executores. As duas últimas decorrem das relações existentes entre a Chancelaria e as repartições executoras.

#### *1. Planejamento de Políticas*

Essa função envolve trabalho de assessoramento dentro dos ministérios. Como essa atividade não difere, por sua natureza, daquela que se exerce em outros países, não será necessário comentá-la neste trabalho.

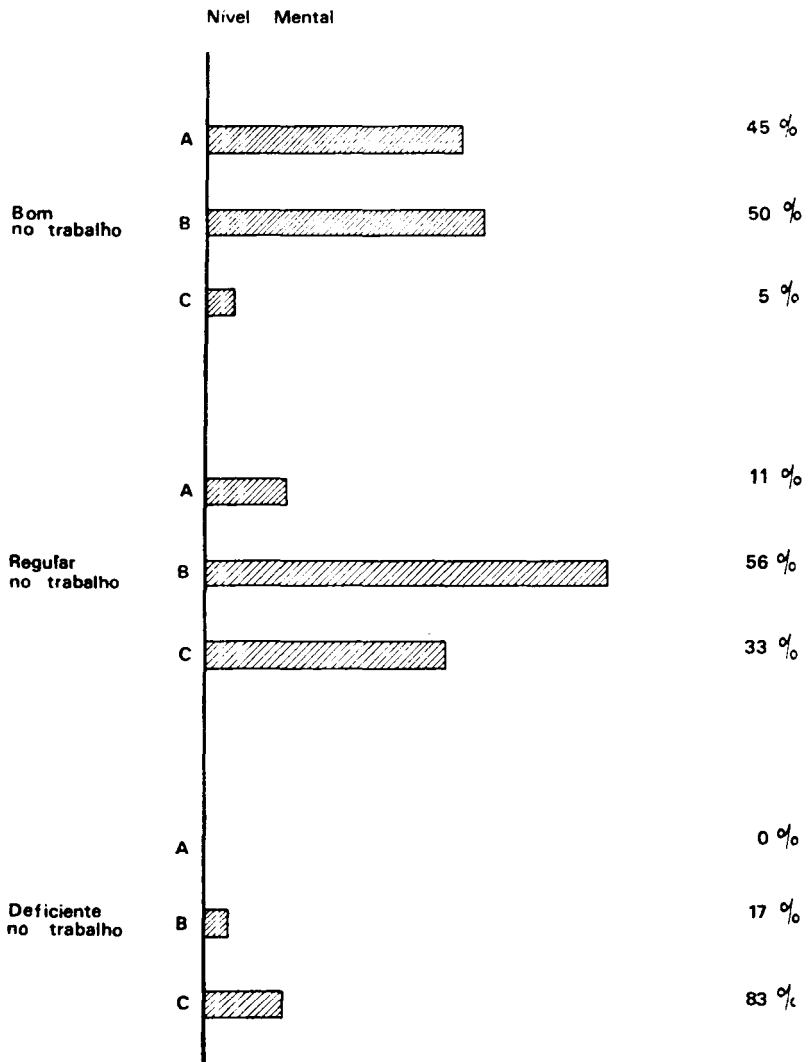
Digno de menção é um tipo de planejamento de políticas de despesas e receitas governamentais pelo prazo de cinco anos, que é feito, anualmente, para ser apresentado em maio ao Parlamento. Essas projeções, ou orçamentos a longo prazo, têm, porém, um *status* um tanto peculiar. São apresentadas como trabalho dos funcionários sem a força da aprovação governamental. O orçamento a longo prazo é elaborado no Departamento do Orçamento do Ministério das Finanças, em estreita cooperação com funcionários de outros ministérios. O orçamento a longo prazo só pode ser considerado como reflexo do pensamento do Governo quando leva a aprovação expressa do Ministro das Finanças quanto às opiniões expostas no documento, ao encaminhar o projeto definitivo da lei de finanças.

O planejamento de políticas inclui, também, a redação das diretrizes encaminhadas às comissões reais.

#### *2. Atividades ligadas ao Parlamento*

Todos os projetos de lei do Governo, sejam de natureza financeira ou normativa, são preparados na Chancelaria (ministérios). É essa, sem dúvida alguma, a tarefa que mais ocupa os funcionários dos ministérios. O principal projeto, todos os anos, é a proposta orçamentária com as estimativas de receita e despesa para o exercício seguinte. Esse documento, de cerca de 4.000 páginas, é elaborado na Chancelaria, de setembro a dezembro, para ser apresentado em janeiro ao Parlamento. Cada um dos Ministros apresenta sua parte do orçamento. O Ministro das Finanças é responsável pelo texto global do orçamento, especialmente no tocante ao equilíbrio entre a

*Estrutura do Ministério das Finanças*



Resultado nos testes de nível mental

A - Muito Bom

B - Bom

C - Regular

FIGURA 2

receita e a despesa. O orçamento contém cêrca de 1.300 a 1.400 dotações votadas separadamente. É aprovado pelo Parlamento no fim de maio para vigorar a partir de 1.º de julho.<sup>1</sup>

São raras as audiências entre funcionários do executivo e comissões parlamentares. Ocorrem, principalmente, quando alguma comissão deseja informações mais detalhadas acêrca dos antecedentes de algum projeto encaminhado pelo executivo. Geralmente quem comparece é o Subsecretário e/ou o Chefe da Divisão competente do Ministério. Os ministros podem não comparecer perante as Comissões. Por outro lado, os ministros podem falar em ambas as casas do Parlamento (*Riksdag*), mesmo não sendo membros das mesmas. O comparecimento aos debates no *Riksdag* pode tomar muito tempo dos ministros.

Outra atividade ligada ao Parlamento é a resposta a interpeleções formuladas em uma das casas. Não se pode dizer, porém, que seja esta uma das maiores atribuições do pessoal dos ministérios.

### 3. *Atividades decorrentes de decisões votadas pelo Parlamento*

Uma vez aprovado o projeto, o assunto volta ao Conselho do Rei (Chancelaria) para providências posteriores. Quando se trata de uma lei, pode isso significar, por exemplo, a elaboração da respectiva regulamentação. Em se tratando de assuntos financeiros, pode significar o encaminhamento do texto ao órgão a quem caberá a despesa, bem como a elaboração das normas sôbre a aplicação do crédito. Algumas dessas normas podem ser impostas pelo Parlamento. Na maioria, porém, são determinadas pelos Ministros e elaboradas nos ministérios. Todos os regulamentos são julgados pelo soberano, em reunião do Conselho.

Esse tipo de trabalho geralmente surge de maio a junho de cada ano, quando as normas financeiras são baixadas para o exercício seguinte, que tem início a 1.º de julho. Entretanto, durante todo o ano fiscal, outras decisões podem ser tomadas para atender a determinadas contingências.

A Constituição confere ao Conselho do Rei podêres regulamentadores no tocante à política econômica. De certo modo, êsses podêres, bem como as atividades dos mesmos decorrentes, podem ser considerados como originados também em decisões do Parlamento.

### 4. *Assuntos Reservados*

Em certos casos o poder de decisão não cabe a determinado órgão ou repartição, mas ao Conselho do Rei (Chancelaria). Às

<sup>1</sup> Para outros pormenores acêrca do processamento do orçamento sueco, veja-se a publicação anual do Ministério das Finanças, "O Orçamento Sueco".

vêzes a própria lei determina que tôdas, ou certas decisões que especifica, devem ser tomadas em reunião do Conselho do Rei. É o caso, por exemplo, da legislação sôbre planejamento urbano (§ 26) que determina que todos os planos urbanos sejam sujeitos à aprovação das autoridades regionais. Se, porém, o plano fôr de grande alcance, a decisão deve ser submetida ao Conselho do Rei. Por vêzes, o Governô, embora podendo delegar podêres, prefere não o fazer. (Por exemplo, o poder de conceder isenções de impostos indiretos em casos especiais.) Nesse particular, pode acontecer também que o Governô deseje, antes de delegar podêres, aplicar à questão suas próprias decisões.

Na maioria dos casos a linha divisória entre os casos em que a decisão é tomada pelo Governô e aquêles em que as repartições decidem, é traçada pelo Governô. Nessas condições, essa linha divisória pode ser modificada de um momento para outro, por decisão do Conselho do Rei.

Em certos casos, um diploma legal aprovado pelo soberano e pelo Parlamento pode autorizar o Conselho do Rei a dispensar um requerente do cumprimento de determinada norma. É o caso das isenções de impostos indiretos, acima referidas. Outro, também, é o da legislação sôbre planejamento urbano (§ 34), segundo a qual nenhuma construção pode ser erguida em desobediência às normas do plano urbano em vigor; entretanto, o Conselho do Rei tem podêres para, mesmo assim, autorizar a construção.

Quando se trata de lei votada apenas pelo Conselho do Rei, é sempre possível a concessão da dispensa. Desnecessário seria acrescentar que tais dispensas são concedidas muito parcimoniosamente.

Uma Comissão *ad hoc* de Processamento Administrativo, funcionando na Chancelaria (*departementsutredningen*), está, no momento, estudando o tipo de decisões tomadas pelo Governô, visando a descentralizá-las o mais possível.

##### 5. Recursos Administrativos

Um dos princípios básicos da tradição administrativa sueca é o direito de recurso. Em princípio, quaisquer decisões tomadas em nível subordinado podem ser objeto de recurso perante o Conselho do Rei. Em muitos casos, quando predomina o aspecto legal, os podêres do Rei são exercidos pelo Supremo Tribunal Administrativo (*regeringsrätten*), que atua em nome do soberano. Às vêzes a apelação é prejudicada, especialmente por considerar-se já haver a mesma percorrido número suficiente de etapas de recurso antes de chegar ao nível do Governô (Supremo Tribunal Administrativo). Entretanto, muitas das decisões tomadas pelas repartições (quer no



juízo de recursos, quer em decisão inicial) podem ser objeto de apelação perante o Conselho do Rei. Geralmente, nestes casos, há grande dose de arbítrio.

Os recursos julgados pelo Conselho do Rei são preparados e apresentados ao Ministro da mesma forma que os demais assuntos, isto é, por um funcionário da Divisão competente do Ministério. O Secretário Permanente está sempre presente nessas ocasiões. Os recursos julgados pelo Supremo Tribunal Administrativo são levados a este por um funcionário do Ministério sem, porém, participação do Secretário Permanente. Os Ministérios da Assistência Social, do Interior e das Finanças, que têm numerosos processos levados ao Tribunal, têm, para esse fim, divisões distintas, com quadro de pessoal exclusivamente jurídico. Alguns ministérios têm um ou dois funcionários permanente e exclusivamente empenhados no processamento de recursos a serem encaminhados ao Tribunal. É provável que o pessoal do Supremo Tribunal Administrativo venha a separar-se dos ministérios. Em alguns casos que envolvem legislação altamente especializada, um funcionário do órgão competente é chamado a apresentar o caso ao Tribunal.

No sistema administrativo sueco, cabe às Comissões Reais papel dos mais relevantes. Sempre que se cogita de alguma reforma importante (e até mesmo de somenos importância) envolvendo legislação, administração ou diretrizes gerais, é normal a constituição de uma Comissão *ad hoc*. Os elementos componentes dessas comissões variarão segundo a natureza do estudo a ser realizado. Uma comissão incumbida de relatar assunto com implicações políticas incluirá, normalmente, representantes dos principais partidos políticos. Em certos casos, por exemplo, as comissões incumbidas de estudar despesas futuras de defesa ou alguma reforma constitucional serão compostas, exclusivamente, de membros do *Riksdag* e, de fato, funcionarão não apenas como órgãos de investigação, mas, também, como negociadores, isto é, o relatório que apresentarão conterá um acôrdo (ou desacôrdo) firmado entre os partidos políticos. As comissões de caráter mais técnico às vezes são compostas exclusivamente de funcionários públicos e outros técnicos. Geralmente, porém, as comissões são constituídas por uma mistura de todos esses elementos, isto é, membros do *Riksdag*, funcionários públicos, técnicos e representantes de órgãos interessados (comércio, indústria, sindicatos etc.).

O trabalho das comissões é regulamentado por normas baixadas pelo Governo. Essas normas dão informação minuciosa sobre o estudo solicitado e indicam as linhas gerais da investigação a ser feita. Às vezes contêm diretrizes bastante rígidas e cabe então à comissão criar a estrutura administrativa e jurídica necessária à sua implementação. As comissões, ou respectivas secretarias, contam,

não raro, com um funcionário do ministério interessado. Nessas condições o trabalho que realizam é acompanhado de perto por esse ministério.

Esse sistema de comissões significa que grande parte dos estudos básicos que, em outros países, são realizados dentro da própria administração, são feitos, na Suécia, por órgãos autônomos, o que concorre para que os ministérios sejam conservados em proporções razoáveis.

Encerrados os trabalhos da comissão, o relatório é publicado. O ministério fá-lo circular para ser examinado (*remiss*) pelas repartições e por organizações privadas, cujas opiniões e experiências possam ter importância no assunto. Os comentários que o Governo então recebe são, muitas vezes, extensos documentos analisando o mérito (ou deficiência) das propostas da comissão, tanto do ponto de vista técnico como geral. Esses comentários têm papel importante na redação final da proposta governamental. Quando a reação é muito negativa, podem até provocar o abandono total da proposta. Nesse caso pode ser constituída outra comissão, para sugerir nova solução ao problema inicialmente levantado.

A praxe de fazer circular as propostas para comentários não se limita aos relatórios das comissões. Qualquer proposta apresentada ao Governo pode ser distribuída, para comentários, aos órgãos executores e às organizações privadas. De fato, no tocante aos órgãos executores, essa circulação é imperativo constitucional. Constitui ela elemento essencial nas praxes administrativas suecas, sendo uma rotina normal antes de ser qualquer assunto levado ao Conselho do Rei para decisão final.

O sistema de comissões e a circulação dos documentos para comentários têm idênticas finalidades. Antes de qualquer decisão deve ser ouvido o maior número possível de opiniões autorizadas. Em particular, os órgãos executores, direta ou indiretamente envolvidos, devem ter oportunidade de opinar.

### *Coordenação dentro da Chancelaria*

Dispõe a Constituição que os ministros são coletivamente responsáveis pelas decisões tomadas pelo Conselho do Rei. Caso um dos ministros discorde da decisão, seu parecer constará da ata da reunião ou, se não constar, será considerado como tendo concordado. Essa obrigatoriedade do registro de voto em contrário raramente tem sido invocada nestas últimas décadas. Entretanto, o dispositivo constitucional de responsabilidade coletiva constitui importante fator psicológico na coordenação das atividades governamentais.

A responsabilidade pela coordenação do trabalho do Governo cabe, evidentemente, ao Primeiro Ministro (*statsminister*), que dispõe de um pequeno gabinete chefiado por um Subsecretário

de Estado e constituído por dois ou três secretários particulares, além de um Secretário de Imprensa, sendo este último recrutado dentro do serviço público.

A Constituição determina que dois membros do Governo tenham cargos efetivos nos serviços administrativos e jurídicos do Governo. De regra, esses dois membros do Governo são ministros sem pasta. Têm eles, à sua disposição, um consultor jurídico. Os ministros estudam a fundo todos os anteprojetos do Executivo, bem como todas as leis, do ponto de vista jurídico e constitucional. Coordenam as rotinas administrativas e servem como consultores jurídicos do Governo e dos ministros.

Em assuntos de finanças e despesas governamentais, bem como de organização do serviço público, o Ministério das Finanças desempenha papel de coordenador. Nas questões referentes a níveis de salário etc., a coordenação é da alçada do Ministério de Salários e Preços.

Conforme acentuamos de início, todas as decisões governamentais são tomadas pelo Conselho do Rei. Na realidade, as decisões do Conselho podem ser descritas mais especificamente como um registro de decisões já tomadas.

Em muitos casos, essas decisões envolvem apenas um dos ministérios. Nas reuniões do Conselho do Rei os demais membros do Governo recebem uma lista de casos a serem resolvidos, o que os habilita a solicitar informações ou adiamento do assunto, a fim de melhor examiná-lo.

Muitos outros casos, porém, são do interesse também de outro ministério, como, por exemplo, o das Finanças. A praxe, nesses casos, é fazer submeter ao ministério interessado a minuta da decisão, para aprovação (*gemesam beredning*). Conforme a natureza do assunto, este será encaminhado ao ministro ou estudado por funcionários.

É muito comum um membro do Governo consultar colegas sem convocação de reunião plenária do Gabinete. Pode, nesse caso, expor o assunto durante o almoço diário do Gabinete (*lunchberedning*). Esse almoço, do qual, em princípio, devem participar todos os membros do Gabinete, é uma excelente oportunidade para discussões informais.

As questões mais importantes são discutidas nas reuniões do Gabinete (*allmän beredning*). Os assuntos constantes da agenda podem ser apresentados pelo ministro competente ou por um de seus funcionários. A discussão subsequente realiza-se com a presença apenas dos membros do Governo, e não constitui objeto de ata. As reuniões do Gabinete não estão previstas em lei ou regulamento. Nenhum outro tipo de reunião tampouco está previsto, a não ser as sessões formais do Conselho de Estado, que são presididas pelo

Soberano. Contudo, conforme acentuamos, as reuniões do Conselho são apenas uma formalidade de registro de decisões e nelas não há debates.

Há outra forma de coordenação, por circulação (*delning*). Todos os anteprojetos de lei do Executivo, tôdas as leis votadas e tôdas as respostas a interpelações do Legislativo (*Riksdag*) circulam, como minutas, entre todos os membros do Govêrno. Assim, ainda que o assunto não tenha sido ventilado em reunião do Gabinete ou, em caso afirmativo, quando esteja ausente algum ministro, todos têm oportunidade de opinar sôbre qualquer proposta ou declaração de um colega, antes da aprovação da minuta.

### *Órgãos Executores*

Há atualmente 175 repartições públicas ou órgãos congêneres, alguns dêles de proporções muito reduzidas e numerosos outros com atribuições muito particulares. As repartições pròpriamente ditas são cêrca de 70.

As repartições dividem-se em duas categorias: as que funcionam sob direção colegiada e as que têm apenas um diretor-geral. Não existe critério uniforme para a escolha de um ou outro tipo de organização. O assunto é resolvido pragmáticamente.

Assim sendo, em determinado caso pode ser mais aconselhável colocar o órgão sob a direção de um generalista experiente como, por exemplo, nos casos da polícia nacional, em que o chefe é um membro do *Riksdag*, e da direção das telecomunicações, que é entregue a personalidades destacadas do setor industrial. Em outros casos, torna-se conveniente entregar a direção do órgão a pessoas cujo setor de atividade seja pelo mesmo regido. A Junta Nacional de Segurança Industrial, por exemplo, é dirigida por representantes de empregados e empregadores. Em outros casos, ainda, convém ter representantes de atividades governamentais correlatas (a Junta Nacional de Educação, por exemplo, tem representantes da Junta de Mercado de Trabalho, dos sindicatos, da indústria, do govêrno local, bem como o Chanceler das Universidades). Quando se trata de Diretoria, cabe geralmente ao Diretor-Geral a presidência da mesma. Evidentemente, há exceções a essas regras.

Tôdas as decisões importantes são tomadas pela diretoria do órgão. Outros assuntos podem ser resolvidos pelo Diretor-Geral ou por funcionários com delegação de poderes.

Muitas repartições não têm diretoria. É o caso, por exemplo, da Comissão (ou Diretoria) Nacional de Navegação e da Comissão (ou Diretoria) de Comércio, nas quais o Diretor-Geral é o único responsável pela direção do órgão.

Convém lembrar que há outras variações de estruturas dos órgãos. A diretoria pode, por exemplo, ser composta, ao mesmo tempo, de funcionários graduados do próprio órgão e pessoas estranhas ao mesmo.

Com raras exceções, os diretores-gerais são nomeados por prazo limitado, geralmente por seis anos, prorrogáveis. De regra, os membros da diretoria têm mandato de três a quatro anos.

De acôrdo com a Constituição as repartições são subordinadas ao Conselho do Rei a cujas diretrizes devem obedecer. Entretanto, essas diretrizes normalmente são dadas em têrmos gerais.

Os princípios básicos que orientam o trabalho das repartições estão contidos nas "Instruções Reais Gerais para as Repartições" (*allmän verksstadga*). Nas "Instruções Reais" que regem cada repartição, encontram-se orientações mais específicas. As Instruções descrevem o setor de atividade do órgão e contém certas normas de processamento interno do mesmo. Muitas das funções das repartições são reguladas em decretos do Conselho do Rei; outras, por atos conjuntos do Rei e do Legislativo, ou, em certas decisões, apenas pelo Rei, principalmente quando se trata de verbas postas à disposição das repartições.

Cada repartição tem seu regimento interno (aprovado pela diretoria), especificando as decisões que podem ser delegadas a funcionários subordinados. Os atos dos funcionários com poderes decisórios sôbre determinados casos são válidos para a repartição. Sua decisão só poderá ser revogada mediante recurso de alguma parte interessada à instância superior, isto é, de uma autoridade regional à repartição competente ou de uma repartição ao Conselho do Rei. Caso se sinta indeciso quanto à decisão a tomar, o funcionário deve levar a questão a seus superiores. No fim, a decisão pode ser levada até à diretoria do órgão. Contudo a repartição só pode recorrer ao Conselho do Rei nos casos previstos em lei. A repartição deve agir da melhor maneira possível e chegar a uma decisão baseada nos fatos constantes do processo. Sômente quando a decisão fôr objeto de recurso, será o caso julgado em instância superior.

Por tradição, o servidor público sueco tem tendência a considerar-se como funcionário judicial. Sua estabilidade, garantida em princípio, pela inamovibilidade, a não ser mediante processo perante tribunal civil, torna o funcionário praticamente imune a pressões injustificadas. Ao mesmo tempo, todos os funcionários, bem como os membros das diretorias das repartições são individualmente responsáveis pela legalidade de suas decisões e ações (ou omissões). Não são subordinados aos ministros nem às repartições. Qualquer culpa que lhes seja imputada só pode ser julgada através de processo criminal perante um tribunal de justiça. A legalidade, no caso, é considerada de modo bastante lato. Cabe lembrar que um funcionário (membro de diretoria) que participe da discussão de alguma decisão

tem o direito e o *dever* de fazer constar de ata qualquer opinião discordante, sem o que seu voto será considerado afirmativo quanto à decisão em questão.

Convém notar também que, nesse particular, há uma diferença sensível entre funcionário de repartição e funcionário de ministério. Como somente o Conselho do Rei tem poderes para tomar decisões, os funcionários dos ministérios não têm, na realidade, qualquer responsabilidade jurídica. Somente o ministro pode ser chamado à responsabilidade e isso mediante impedimento votado por maioria em ambas as casas do *Riksdag*.

### *O Papel das Repartições (órgãos executores)*

Toda a autoridade atribuída às repartições emana do Rei. Conforme salientamos, esses órgãos são subordinados ao Rei, cabendo-lhes obedecer as suas ordens. A não ser que seja expressamente vedado por lei emanada do Rei e do Parlamento em conjunto, o Conselho do Rei pode, por conseguinte, delegar seus poderes de decisão, e, posteriormente, retirar a delegação em qualquer setor. Isso, porém, normalmente é feito em termos gerais: o Conselho do Rei não costuma intervir em casos particulares, quando delega poderes a algum órgão. Com raras exceções, a linha divisória entre a competência do Governo e das repartições é determinada por aquele. Isso, porém, deve ser feito através de ato do Conselho e não diretamente por um ministro. Nenhum ministro pode dar ordens diretamente a uma repartição.

Os princípios gerais a que estão sujeitas as repartições estão especificados nas "Instruções Reais Gerais para as Repartições" (*allmän verkstads*). Essas instruções conferem, *inter alia*, às repartições ou órgãos executores, as seguintes atribuições:

1. A repartição deve acompanhar atentamente os acontecimentos dentro de sua esfera de ação, no país e no exterior. Conforme indicarem esses acontecimentos, deve propor ao Governo as providências que lhe pareçam indicadas (inclusive alterações de leis).
2. Anualmente, até 1.º de setembro, a repartição apresentará suas estimativas para o exercício financeiro seguinte.
3. As atividades devem ser realizadas do modo mais simples, rápido e econômico possível, sem sacrifício da exatidão. Procurar-se-á, especialmente, não ocupar maior número que o necessário, de funcionários altamente qualificados.
4. Sempre que solicitada, a repartição prestará assistência às demais.

5. O chefe da repartição deve, quando necessário, tomar providências especiais para prestar assistência às partes, à imprensa etc., para fornecer informações sôbre as atividades da repartição.
6. O chefe da repartição deve reservar um horário para atender ao público.

Conforme acentuamos antes, outras diretrizes são dadas nas “Instruções Reais” para cada repartição. São estas que estabelecem a esfera de ação das repartições. Para darmos um exemplo, transcrevemos, a seguir, as instruções da Real Diretoria de Mercado de Trabalho.

### *Atribuições Oficiais*

Parágrafo 2.º A Diretoria Nacional Sueca de Mercado de Trabalho é a autarquia estatal responsável pelas questões gerais atinentes ao mercado de trabalho, possuindo, de acôrdo com as presentes instruções e outros regulamentos, poderes para tratar dos assuntos relativos a tais questões, sempre que essa responsabilidade não caiba a outro órgão estatal. A Diretoria (Conselho Diretor) é a autoridade executiva das Diretorias de Emprego do Condado e transmitirá às mesmas tôdas as normas que se tornarem necessárias além daquelas acaso existentes.

Parágrafo 3.º À Diretoria Nacional de Mercado de Trabalho compete:

- administrar a supervisão dos serviços de emprêgo na administração pública;
- supervisionar o intercâmbio de empregos no setor privado;
- dirigir as atividades de recuperação;
- executar serviços normais de escritório e realizar investigações em nome da Comissão Nacional Sueca sôbre emprêgo público para pessoas incapacitadas;
- executar serviços de orientação profissional que não estejam a cargo de outros órgãos;
- realizar pesquisas prognósticas sôbre o mercado de trabalho, abrangendo várias ocupações e diferentes setores de treinamento;
- planejar as atividades estatais ou subvencionadas pelo Estado, visando ao contrôle do desemprego;
- tomar providências para aproveitamento dos desempregados;
- executar atividades de auxílio a órgãos estatais ou subvencionados pelo Estado, em caso de desemprego;

- adotar providências para facilitar o emprêgo de pessoas desempregadas para executar atividades de auxílio estatal em caso de desemprego;
- executar trabalho de auxílio para remediar o desemprego e, quando determinado pelo Governo, também outros trabalhos;
- orientar as atividades comunais relativas à localização do comércio e da indústria;
- supervisionar as sociedades beneficentes de utilidade pública e outras, cujas finalidades únicas sejam prestar auxílio aos desempregados;
- formular planos sôbre o aproveitamento da mão-de-obra existente no país, em caso de conflito armado, ou outras emergências provocadas por guerra ou ameaças de guerra e, nesse sentido, tratar dos assuntos atinentes ao adiamento ou suspensão de férias ou licenças do serviço militar, durante aquêles períodos;
- dar parecer sôbre requerimentos para suspensão do serviço militar de acôrdo com a Seção 27 da Lei Nacional de Serviço Militar e outros requerimentos encaminhados ao órgão para serem submetidos ao Governo, ao Escritório Militar do Ministério da Defesa ou, ainda, ao Comandante do Serviço de Recrutamento e Transferência das Fôrças Armadas Suecas;
- tomar as providências que se fizerem necessárias em decorrência de escassez de mão-de-obra;
- tratar de assuntos relativos aos investimentos de fundos de acôrdo com normas especiais;
- desempenhar outras funções que lhe forem atribuídas pelo Governo.

A Diretoria deve, na medida das necessidades, ouvir o Comandante-Chefe, a Diretoria Real de Defesa Civil Sueca e a Diretoria Nacional de Defesa Econômica Sueca sôbre assuntos atinentes ao preparo da defesa. Cabe à Diretoria manter aquelas autoridades permanentemente informadas sôbre medidas de emergência planejadas.

A Diretoria prestará sua colaboração às várias organizações que funcionam nas esferas afetadas por suas atividades.

As Instruções Reais dão, a seguir, diretrizes específicas sôbre a estrutura geral da Diretoria do Mercado de Trabalho.

Na base das Instruções, a Diretoria do Mercado de Trabalho tem poderes para atuar em setores bastante numerosos. Seu campo de ação está bem especificado e delimitado nas leis e nos regulamentos financeiros.

Dêsses atos, o mais importante é o Decreto sôbre o Mercado de Trabalho (*arbetsmarknadskungörelsen*) que regula a movimentação de pessoal do serviço público e o montante das várias subvenções que podem ser concedidas. Os regulamentos financeiros fixam



o teto dessas subvenções. A lei que regula as licenças para construções confere à Diretoria do Mercado de Trabalho e suas agências regionais poderes para conceder ou recusar licenças de construção. Outra lei que regulamenta atividades de câmbio no setor privado (que não devem ter fins lucrativos) atribui ao órgão competência para fiscalizar tais questões. Outra lei, ainda, trata do plano de seguro de desemprego que é administrado pelos sindicatos sob a supervisão do Governo. A Diretoria do Mercado de Trabalho tem a seu cargo a inspeção desse plano e a distribuição das subvenções. O Decreto que regula os auxílios e os empréstimos a juros baixos para indústrias sediadas nas regiões mais desfavorecidas confere à Diretoria do Mercado de Trabalho poderes para conceder esses auxílios e empréstimos, dentro de certas condições e dentro dos limites fixados pelas normas financeiras.

O objetivo das normas financeiras é determinar como serão aplicadas as verbas postas à disposição da repartição. Em determinados assuntos, tais como pessoal, as normas, às vezes, são muito rígidas. Em outros, como, por exemplo, atividades assistenciais aos menos favorecidos, a Diretoria do Mercado de Trabalho tem poderes para levar avante obras muito amplas, mesmo inéditas, sem necessidade de poderes suplementares. Pode-se dizer, porém, que, de regra, as normas financeiras são formuladas de tal maneira que todas as repartições precisam ter poderes explícitos para encetar qualquer nova iniciativa, mesmo que enquadrada em sua competência pelas Instruções Reais.

Atuando dentro de sua estrutura jurídica a repartição terá que interpretar a lei para cada caso que surja. Para isso, recorrerá, se necessário, ao anteprojeto do Governo e ao parecer da Comissão competente do *Riksdag* quando da discussão do assunto. Muitas vezes as justificativas minuciosas contidas nesses documentos servirão de base para interpretação da letra da lei. Quando necessário, o Conselho do Rei pode dar ordem à repartição para, ao aplicar a lei em questão, obedecer às intenções do Governo e do Parlamento tal como expressas no anteprojeto e no parecer da Comissão responsável.

### *Administração Local*

Certas funções que, em muitos países, são da competência do Governo Central, na Suécia estão situadas, em grande parte, na esfera dos governos locais. É o caso, por exemplo, dos serviços médicos (hospitais). Impõe-se, todavia, a administração do Governo Central mesmo abaixo do nível nacional. Em certos casos, por conseguinte, as repartições dispõem de escritórios regionais e locais. Assim é que existem Diretorias de Trabalho Municipais e repartições do Governo Central *in loco*. Esses escritórios regionais e locais fun-

cionam como órgãos autônomos dentro da estrutura fixada em lei, por decisões baixadas pelo Conselho do Rei e através dos poderes que lhes são delegados pela repartição central.

Há, entretanto, um órgão que funciona em âmbito provincial com *status* de repartição central, isto é, o gabinete do Governador da Província (*länsstyrelse*). Relativamente ao Governo Nacional, a Suécia está hoje dividida em 25 províncias (*län*), cada uma das quais tendo a sua frente um Governador (*landshövding*), nomeado pelo Conselho do Rei. O Governador é o principal representante da Coroa na Província. Não está subordinado a qualquer órgão. Recebe ordens diretamente do Conselho do Rei.

Dentro da província sob sua jurisdição, o Governador é responsável por tôdas as funções administrativas que não estejam a cargo de alguma autoridade provincial específica. Entre as funções a seu cargo e de seu Gabinete podem-se citar as seguintes: assuntos concernentes a censo e tributação, defesa civil, planejamento da comunidade, e, ainda, manutenção da ordem e segurança públicas. A coordenação entre o Gabinete do Governador e as autoridades provinciais das repartições centrais é feita, geralmente, conferindo-se ao Governador o pôsto de presidente das diretorias provinciais especializadas. O Gabinete do Governador também supervisiona as atividades municipais, *inter alia* na esfera do bem-estar social. Funciona como Tribunal de 1.<sup>a</sup> Instância nos recursos contra decisões municipais. Ao Governador e seu Gabinete cabem também representar os interesses da Província e respectiva população perante o Governo Central.

### *Formulação e Execução de Políticas*

É provável que a origem da divisão do poder executivo em dois níveis (Conselho do Rei ou Chancelaria e Repartições ou Órgãos Executores) tenha sido o fato de que uma vez promulgada qualquer lei as repartições podiam interpretá-la e aplicá-la. Na realidade, aquêles órgãos podem ser considerados semelhantes aos tribunais civis, embora aplicando outro tipo de legislação. É o que também ajuda a compreender o sistema de apelação, a situação jurídica do funcionário público e sua responsabilidade pessoal quanto às decisões que toma.

Evidentemente, com o desenvolvimento da moderna sociedade em geral e, em particular, com o Estado voltado para o bem-estar social, o papel do Governo sofreu uma transformação. As leis passaram cada vez mais a concentrar-se na esfera econômica. Cresceu a dose de arbítrio das decisões governamentais. Assim é que a decisão de apoiar a criação de nova indústria em determinada localidade de uma área em depressão, de preferência a outra, não pode

ser decidida em bases jurídicas. Com isso, tornou-se muito mais difícil perceber-se a linha divisória entre a formulação de políticas e a sua execução.

Em certos casos, a antiga separação é ainda muito natural como, por exemplo, a concessão de patentes e a auditoria das contas do Governo. Em outros casos a divisão não é tão evidente. Assim é que as decisões tomadas pela Diretoria de Mercado de Trabalho, dentro da estrutura dos respectivos poderes, são claramente de formulação de política como, por exemplo, a concessão de auxílio do Governo para instalação de uma fábrica em áreas em depressão. Da mesma forma, antes da elaboração do Orçamento, a Auditoria Nacional faz a previsão oficial da receita para o exercício financeiro seguinte. Essas previsões, baseadas na legislação existente, não constituem propriamente diretrizes, porém os pressupostos acerca do desenvolvimento econômico podem ser assim considerados.

O Governo não pode intervir em decisões que impliquem em diretrizes que tenham sido delegadas às repartições. Somente em caso de apelação contra alguma decisão pode o Governo aplicar o próprio arbítrio. É evidente que, se estiver constantemente contrário às decisões de determinado órgão, o Governo pode, pelo menos em princípio, revogar a delegação. Há casos em que tal revogação somente será possível mediante alteração da legislação pertinente, através do *Riksdag*. Outra alternativa é o Governo baixar regulamentação suplementar ou mesmo alterar (ou propor alteração) da legislação vigente. Há, evidentemente, casos em que tal situação se torna irritante para o Governo. Por exemplo: a lei pode ter sido redigida de modo a conferir a determinada repartição certos poderes irrevogáveis, e esta pode interpretar seus poderes discricionários de modo contrário à intenção do Governo. Neste casos, a situação pode tornar-se bastante complicada.

Tais incidentes, é claro, são extremamente raros. Normalmente jamais surgem conflitos quanto à interpretação das leis e regulamentos vigentes.

Em caso de dúvida, o Diretor-Geral pode sempre discutir o assunto com o seu Ministro. Quando, porém, a repartição tem poderes decisórios, o Diretor-Geral não pode acusar o Ministro por uma decisão pouco acertada. Tem que usar o próprio julgamento. A responsabilidade — jurídica e moral — quanto à decisão final, cabe exclusivamente à repartição.

As relações entre os Ministros e os chefes de repartição foram discutidas pela Comissão Constitucional permanente em seu relatório n.º 12, em 1964. A Comissão observou que as diretrizes para as repartições somente poderiam ser autorizadas pelo Conselho do Rei. Lembrou que os ministros não podem, por si, baixar essas

diretrizes compulsórias, o que é natural, uma vez que a responsabilidade jurídica pelas decisões da repartição é atribuída aos elementos da mesma que participam da votação.

A Comissão prosseguiu acentuando a distinção a ser feita entre diretrizes compulsórias partidas de um Ministro (que são inconstitucionais) e as consultas normais que se devem realizar frequentemente entre o Ministro e a repartição. Uma troca de informações e opiniões — declarou a Comissão — torna-se em certos casos necessária para chegar-se a uma decisão eficaz e acertada. Não existem, porém, normas formais quanto à natureza e ao âmbito de tais consultas. A Comissão concluiu, unânimemente, que cada ocorrência deve ser julgada segundo sua importância.

De um modo geral, a divisão de poderes entre as repartições e a Chancelaria funciona bastante satisfatoriamente. As repartições são pautadas em suas atividades não apenas pela letra precisa da lei e dos regulamentos financeiros, mas, também, pelos comentários minuciosos e justificativas que acompanham os anteprojetos, pelos pareceres de comissões legislativas, etc. Assim é que as repartições recebem orientação bastante rígida. Quando se prevê a ocorrência de muitos casos controvertidos, o Governo pode, também, declarar o assunto “reservado”, chamando a si as decisões iniciais. Convém lembrar, outrossim, que na aplicação da lei, as repartições, naturalmente, procuram obedecer ao pensamento dos legisladores, mesmo quando o texto do diploma legal não é bastante explícito. A grande vantagem desse sistema é que os Ministros e a Chancelaria não se vêem assoberbados com o exame de decisões suficientemente claras e indiscutíveis. Num caso realmente controvertido, o sistema de apelação dá ao Governo oportunidade de aplicar o próprio julgamento. O sistema permite aos ministérios manterem-se em proporções bastante reduzidas e dedicarem-se precipuamente à estruturação do futuro desenvolvimento da sociedade. O senso de responsabilidade que esse sistema confere às repartições também concorre para maior eficiência do serviço.

### *Quadro do Pessoal dos Ministérios e das Repartições*

Neste particular é interessante assinalar que a política de pessoal, na Suécia, assemelha-se, por exemplo, à classe administrativa da Grã-Bretanha, isto é, os funcionários devem ter Curso Universitário.

Conforme dissemos, o serviço civil sueco tem uma tradição muito antiga de *status* judicial. Fácil será, portanto, compreender que, por muito e muito tempo a exigência normal para ingresso no serviço era o diploma de Bacharel em Direito. Isso ainda prevalece até certo ponto, embora tenham sido abolidos todos os requisitos formais de admissão. Ainda é bastante comum, também, exigir-se que

o candidato, além de formado, tenha dois anos de prática em tribunal civil. Os requisitos são agora mais variados do que antes. Muitos são portadores de outros diplomas, tais como de Bacharel em Letras, Economia, Estatística e Ciência Política; outros vêm de Escola de Administração de Empresas e, para as repartições mais especializadas, são recrutados engenheiros e outros técnicos. É raro, porém, encontrarem-se candidatos com curso de Humanidades (por exemplo, Latim, Grego, História ou Filosofia). Embora grande parte do treinamento dos funcionários seja feita em serviço, considera-se preferível que os mesmos sejam portadores de diplomas de curso superior em disciplina de utilidade para sua futura função.

Não há concursos nem comissão de seleção na Suécia, a não ser no serviço diplomático, que realiza seus próprios concursos. Com poucas exceções, as vagas no Serviço Civil devem ser divulgadas no Diário Oficial (*Post och Inrikes Tidningar*) e muitas vezes também na imprensa diária, pelo órgão interessado. As vagas para cargos subalternos devem ser comunicadas às agências de emprego. Qualquer pessoa que se julgue habilitada para o cargo pode apresentar-se. A divulgação das vagas existentes no Serviço Público é feita, assim, não apenas para funções subalternas como, também, para cargos de nível intermediário e até mesmo bastante elevados. Normalmente, apenas os cargos de Diretor de Divisão ou acima destes não são divulgados (o cargo de Diretor de Divisão situa-se, às vezes, dois níveis abaixo do de Diretor-Geral).

As nomeações, nesses casos, são feitas pelo Conselho do Rei. A repartição nomeia o candidato que, em bases objetivas, é considerado mais indicado para o cargo, tenha êle ou não pertencido ao Serviço Público. Entretanto, uma das bases objetivas a ser considerada para a nomeação é a antiguidade no serviço público. Em certos cargos públicos, bem como, por exemplo, os do magistério, o tempo de serviço terá importância primordial. Além disso, qualquer repartição pode procurar informalmente um elemento e insistir para que se candidate. Todas as admissões de servidores feitas pela repartição são sujeitas a apelação.

Como regra geral, as nomeações para cargos intermediários e superiores (inclusive, muitas vezes, as de Diretor de Divisão) recaem em elementos da própria repartição, o que é natural, pois o conhecimento do órgão é de grande vantagem para o desempenho do cargo. Não é raro, entretanto, que para tais cargos sejam escolhidos funcionários de outra repartição. O que é menos comum — pelo menos para cargos da classe administrativa — é serem tais vagas preenchidas por elementos oriundos do setor privado ou do governo local. Para os cargos que exigem curso de Engenharia ou outro semelhante, é mais comum o recrutamento no setor privado. As nomeações para cargos de nível intermediário ou superior também às vezes recaem em elementos dos ministérios (*cf.* adiante).

Os ministérios recrutam seu pessoal independentemente uns dos outros e não existem para isso normas padronizadas.

Até recentemente, grande parte dos funcionários dos ministérios era recrutada diretamente nas universidades. Muitos outros eram escolhidos a dedo (isto é, instados a se candidatar ao cargo) entre os jovens funcionários de repartições, considerados capazes. O Governo já declarou sua intenção de aumentar a proporção de recrutamento de funcionários das repartições. Parte do pessoal dos ministérios não tem cargos efetivos: são elementos contratados como técnicos por prazo limitado. Podem ser recrutados no setor privado ou nas repartições. Uma praxe bastante adotada é a requisição de algum secretário de Comissão Real para auxiliar na redação do projeto de lei resultante do relatório da Comissão. De regra, pode-se dizer que nos ministérios há menos formalidades na seleção dos candidatos do que nas repartições. Há pouco intercâmbio de pessoal entre os ministérios. Foram abandonadas as tentativas feitas para estabelecer rodízios de um ano, por exemplo, entre os funcionários menos graduados, visando a proporcionar-lhes treinamento mais diversificado.

Outro esquema está sendo proposto: a adoção de um sistema geral de rodízios para os servidores recém-admitidos no nível inicial. Esses jovens começariam a trabalhar na repartição para a qual tivessem sido nomeados, onde passariam pelas várias divisões. Ao cabo de algum tempo seriam transferidos para outra, por prazo determinado. O prazo total do rodízio seria de dezoito meses. O servidor, em estágio probatório, receberia notas em cada setor onde servisse e estas constituiriam requisito para a conquista do cargo.

O emprego nos ministérios é, geralmente, por tempo limitado. Naturalmente, os que não são considerados satisfatórios são instados a pedir demissão ou são transferidos para cargo menos relevante, em uma repartição.

O princípio do limite de tempo, todavia, aplica-se a quase todos. Considera-se que a maioria dos servidores públicos deve deixar os ministérios ao atingir a idade de 40 a 45 anos. Raramente permanecerão depois de 50 anos. Entre as razões para tal praxe, pode-se citar a seguinte: as condições de serviço, isto é, o ritmo e o horário de trabalho são de tal ordem que não seria razoável esperar que um indivíduo acima da faixa de 40-45 anos de idade os pudesse suportar. A versatilidade de espírito e a vitalidade das pessoas entre 35 e 45 anos de idade são condições ideais para o desempenho de cargos de formulação de políticas. Depois disso, sua experiência pode ser mais bem aproveitada em altos cargos nas repartições. Praticamente todos os diretores-gerais, a maioria dos diretores-gerais-assistentes e grande número de diretores de departamento e divisão são escolhidos entre funcionários graduados dos ministérios.

O recrutamento dos consultores jurídicos dos ministérios é feito de modo diferente. Estes são escolhidos entre os juízes mais novos (*assessor*) dos tribunais de recurso (do Ministério das Finanças e também do Tribunal Fiscal de Apelação). Conservando seu cargo e sua posição hierárquica, servem, por empréstimo nos ministérios. Os mais competentes são escolhidos para Consultores Jurídicos-Chefes. Ao deixarem os ministérios podem voltar para o Tribunal de Recursos de onde vieram ou mesmo serem nomeados para o Supremo Tribunal. Alguns desses funcionários também são nomeados para o Supremo Tribunal Administrativo ou — embora mais raramente para cargo de Diretor-Geral.

Uma característica do Serviço Civil Sueco é que os funcionários (inclusive das Forças Armadas) podem participar de atividades políticas. Assim é que muitos membros do *Riksdag* — quer do partido do governo, quer da oposição — são funcionários públicos. Conservam os respectivos cargos mas são licenciados quando se reúnem o Parlamento ou suas comissões.

Nos ministérios, a grande maioria dos funcionários públicos não têm filiação política ostensiva. Presume-se, entretanto, que muitos deles tenham opinião política diferente do atual Governo. Com o crescente acesso às universidades essa situação está mudando gradualmente. Uma minoria nos ministérios externou opiniões políticas coincidentes com as do Governo. Alguns exercem atividades políticas como, por exemplo, no Conselho Municipal. Nada impede o ingresso no Serviço Público de pessoa com convicções políticas declaradamente contrárias às do Governo e já aconteceu que certo alto funcionário de um ministério representasse o partido da oposição num Conselho Municipal. Isso, porém, não é muito comum. Uma pessoa muito ativamente empenhada na política nacional por um partido de oposição, provavelmente, não será nomeada para cargo em ministério. O conflito de lealdade seria considerado responsabilidade muito pesada para ele.

Há, muitas vezes, num ministério, um ou dois funcionários com situação eminentemente política, contratados por prazo limitado. Suas funções são as mesmas dos demais funcionários ou então desempenham tarefas especiais determinadas pelo Ministro.

O Subsecretário é funcionário público. Entretanto, como todo chefe de repartição e diretor de divisão ministerial, pode ser afastado sem aviso prévio. Ele é, de fato, embora nem sempre, de escolha política ou semipolítica.

#### *Vencimentos no serviço público*

Conforme vimos na seção anterior não existe, na Suécia, Comissão de Serviço Público. Tampouco realizam-se concursos para os cargos. Ainda assim, impõe-se a existência de uma autoridade central para assuntos referentes a níveis de vencimentos, qualificações,

treinamento e política de pessoal no Serviço Público. No nível ministerial essa responsabilidade cabe ao Ministro de Salários e Pensões, mas o Ministério das Finanças também se interessa grandemente por êsses assuntos. De fato, o Ministério de Salários e Pensões é de criação relativamente recente e até 1950 tôdas as suas funções cabiam ao Ministério das Finanças.

A divisão de trabalho entre os ministérios é a seguinte, em linhas gerais. O ministro competente (Educação etc.), de acôrdo com o Ministro das Finanças, resolve criar um cargo e especificar os requisitos para seu preenchimento. Ao Ministro das Finanças caberá equilibrar a criação de novos cargos com a situação geral da mão-de-obra, restrições orçamentárias etc. Uma vez resolvida a criação do nôvo cargo, o assunto passa à alçada do Ministro de Salários e Pensões.

Uma nova praxe para resolver assuntos salariais e correlatos, para os servidores públicos, foi introduzida em 1966. Em princípio, o mesmo sistema que prevalece no mercado de trabalho do setor privado é hoje adotado no setor público. Significa isso que os níveis de salário são fixados em entendimentos entre o Govêrno e os sindicatos de funcionários. Para representar o Govêrno nesses entendimentos foi criado um nôvo órgão, a Repartição de Negociações Governamentais (*Statens avtalsverk*). Nessas negociações seguem-se as praxes do mercado normal de trabalho. Isso quer dizer que o Sindicato pode declarar greve e a repartição, um *lockout*. Uma greve seguida de *lockout* ocorreu no outono de 1966, envolvendo, principalmente, professôres secundários e universitários. Funcionários dos ministérios também aderiram à greve, que se prolongou por quase quatro semanas. Providências especiais foram tomadas através de contrato coletivo, visando a impedir greves em setores essenciais como, por exemplo, em certos estabelecimentos de defesa.

Também em matéria de treinamento o Ministério de Salários e Pensões é centralmente responsável. Entretanto, quase todo o treinamento formal dos servidores públicos é feito pelas repartições, sem interferência central, como é o caso dos servidores aduaneiros, dos correios e da polícia. Há poucos anos o Ministério tomou a iniciativa de criar e expandir cursos de treinamento para as repartições que não tivessem recursos para tal. O Govêrno propôs, então, a criação de um nôvo órgão para incumbir-se do treinamento de seus funcionários.

### *Reclamações do Público*

A Constituição sueca não permite sejam formulados, no *Riksdag*, pedidos de informação relativos a decisões administrativas isoladas, tomadas pelas repartições. Sômente podem ser formulados êsses pedidos quando se tratam de questões gerais atinentes à apli-



cação de leis e regulamentos. Tal norma é compreensível, uma vez que os ministros não podem influir nas decisões dos órgãos, em casos particulares. Tampouco podem ser feitas interpelações sobre decisões administrativas isoladas tomadas pelo Conselho do Rei. Neste último caso, porém, a Comissão de Constituição pode formular críticas, pois, anualmente, examina todas as decisões tomadas pelo Conselho.

Essas críticas, quando aprovadas por maioria e endossadas pelo Parlamento, podem levar um ministro a exonerar-se.

De fato, por tradição e mesmo porque existem outras soluções, o *Riksdag* é apenas, limitadamente, um fóro de crítica às práticas administrativas.

O direito de recurso contra quaisquer decisões administrativas tomadas em nível subordinado, constitui, é claro, um meio de fiscalização. Entretanto, alternativa mais importante para as interpelações do *Riksdag* é a existência de dois *Ombudsmen* (um para assuntos civis, outro para assuntos militares), que são nomeados pelo *Riksdag* e são independentes do Governo. O sueco comum raramente se dirigirá ao seu "MP" — Membro do Parlamento — pois, com o sistema eleitoral sueco, na realidade nem se dará conta de que possui um "MP". Talvez escreva a um ministro ou a algum parlamentar mais conhecido através da imprensa e da TV. O mais provável, talvez, é que escreva a um jornal ou, se for mais esclarecido, encaminhe queixa ao *Ombudsman*. Como os *Ombudsmen* são leitores assíduos dos jornais, qualquer nota publicada pela imprensa terá o mesmo efeito de uma queixa direta. Os *Ombudsmen* também percorrem o país para fiscalizar órgãos civis e militares, examinando-lhes os arquivos e registros para verificar se estão cumprindo suas funções.

Quer agindo em virtude de alguma queixa, quer por ter verificado pessoalmente uma irregularidade ou decisão duvidosa, o *Ombudsman* dá início, imediatamente, a investigações. Caso não se satisfaça com o que verificar, pode aplicar ao responsável pena de repreensão ou mesmo pedir abertura de inquérito criminal. Convém assinalar o texto, bastante rígido, do capítulo 20 do Código Penal, especialmente em suas seções 1 e 4:

"Seção 1 — O funcionário público que, por ato ou omissão, abusar do cargo em detrimento do público ou de um cidadão, será sujeito à pena de suspensão ou demissão por abuso de cargo, caso não se trate de desfalque ou outro abuso de confiança sujeito a penas específicas previstas. Caso existam motivos justificados, será condenado à pena de detenção de dois anos no máximo. Nos casos menos importantes, terá apenas que pagar multa.

"Caso se trate de crime grave, a pena máxima é demissão e seis anos de reclusão."

“Seção 4 — Se, por negligência, ignorância ou incompetência, o funcionário deixar de cumprir o que lhe incumbe por lei, instruções ou outros atos, diretrizes especiais ou mesmo pela própria natureza do cargo que ocupa, será condenado, por *falta de exação* no cumprimento de suas funções, a suspensão ou multa, desde que a falta em que incorreu não esteja prevista em outros dispositivos e não constitua abuso de autoridade.

“Caso se trate de falta grave, sofrerá pena de suspensão ou demissão. Havendo razões que o justifiquem, estará também sujeito à pena de reclusão de um ano no máximo.”

Entretanto, a má interpretação da lei, sem gravidade, não pode ser considerada falta de exação no cumprimento do dever. Conforme fôr apurado, pode tratar-se de má-fé ou grave negligência.

As observações dos *Ombudsmen* são publicadas em seus relatórios anuais ao *Riksdag*.

Os *Ombudsmen* são os fiscais do Parlamento junto ao Serviço Público. O governo também tem seus fiscais. Um deles é o Chanceler da Justiça (*Justitiekansler* — JK). É o promotor-chefe da Coroa em assuntos ligados ao Serviço Civil. O Chanceler da Justiça pode usar da própria iniciativa sempre que suspeitar de qualquer falta no Serviço Civil. A fim de facilitar-lhe a missão cabe às repartições, anualmente, em abril, encaminhar-lhe a lista dos casos pendentes por mais de três meses.

Em problemas financeiros a Auditoria Nacional (*Riksrevisionsverket*) desempenha o papel de supervisor. Todas as repartições encaminham-lhe um relatório mensal e, uma vez por ano, remetem-lhe todos os livros para exame. Os livros são examinados superficialmente e os itens verificados em mais detalhe.

Outra instituição de caráter fiscalizador no tocante ao Serviço Civil é a Auditoria Parlamentar (*riksdagens revisorer*). Esta é composta de doze membros do Parlamento eleitos por um ano. A Auditoria dispõe de um secretariado. Cada ano escolhe certo número de órgão ou funções que são examinados principalmente do ponto de vista da eficiência.

Finalmente, há a imprensa, que tem papel importante na fiscalização do Serviço Civil e de suas atividades. A imprensa aponta não só as irregularidades como, também, as deficiências das leis existentes. Importante será, neste ponto, mencionar o princípio de publicidade do Serviço Público. De acordo com a Constituição o público em geral, inclusive a imprensa, goza de livre acesso aos documentos oficiais. Todos os documentos (cartas, requerimentos, relatórios etc.) recebidos por qualquer repartição, ministério ou outro órgão público são sujeitos a inspeção logo ao chegarem. Da

mesma forma qualquer decisão tomada, uma vez aprovada, passa ao domínio público. As únicas exceções a essa regra estão estipuladas em leis conjuntas do Rei e do Parlamento. São, principalmente, assuntos secretos militares e diplomáticos.<sup>2</sup>

Além disso, o funcionário pode sempre ter contato com a imprensa e divulgar as atividades da repartição a que pertence. A Constituição assegura tal liberdade. Esse direito, entretanto, não prevalece em raros casos como, por exemplo, segredos militares, fichas médicas, e estes estão especificados em lei conjunta do Rei e do *Riksdag*. Em todos os demais casos, o direito de informação à imprensa é ilimitado e nenhum funcionário pode ser punido por isso. Pelo contrário, considera-se delito grave procurar descobrir a fonte de informação de algum jornal.

Queixas e reclamações não constituem grande carga de trabalho para os ministérios suecos. Como o ministro não pode interferir em decisões tomadas pelas repartições, não há razão para recorrer-se a ele antes de ser tomada a decisão. Em grande número de casos um recurso *a posteriori* pode ser encaminhado ao Supremo Tribunal Administrativo, mas nunca a um ministro.

No *Riksdag* podem ser levantadas questões contra decisões de repartições mas aquelas tomadas pelo Conselho do Rei só podem ser discutidas através da Comissão Constitucional permanente. Vê-se, assim, que os ministros não precisam dedicar muito tempo ao comentário ou defesa, no Parlamento, das decisões administrativas. As normas constitucionais e os *Ombudsmen*, aliados à responsabilidade civil dos funcionários, eliminaram grande parte das implicações parlamentares quanto às decisões executivas.

Mesmo assim, atritos políticos podem surgir em assuntos essencialmente administrativos. O Diretor-Geral e os demais diretores são moralmente subordinados ao Governo que os nomeia, mas também são subordinados à lei (cf. os *Ombudsmen* e o *Justitiekansler*) no tocante à boa administração do órgão. Um Diretor-Geral nomeado em caráter efetivo, isto é, até aposentar-se, só pode ser demitido por um tribunal civil, depois de devidamente processado por falta de exação no cumprimento do dever ou por crime grave. O Governo pode, entretanto, sem afastá-lo formalmente do posto, dar-lhe outra tarefa como, por exemplo, a presidência de uma comissão. Isso pressupõe, entretanto, a aquiescência do interessado. Outra pessoa pode ser indicada para substituí-lo no cargo até posterior deliberação. Contudo, quase todos os Diretores-Gerais são nomeados por prazo determinado. Caso sua administração não satisfaça ao Governo, basta não lhe renovar a designação.

<sup>2</sup> Há algumas outras exceções, destinadas, principalmente, a ressalvar assuntos privados das partes.

## ANEXO

*Quadro de Pessoal dos Ministérios*  
(Exceto dos Negócios Exteriores)

	<i>Classe Administrativa</i>	<i>Classe burocrática e contínuos</i>	<i>Total</i>
Gabinete .....	11	14	25
Ministério da Justiça .....	45	77	122
Ministério da Defesa .....	86	23	109
Ministério da Saúde e Assistên- cia Social .....	39	41	80
Ministério das Comunicações ..	68	50	118
Ministério das Finanças .....	130	93	223
Ministério da Educação .....	65	59	124
Ministério da Agricultura .....	36	33	69
Ministério do Comércio .....	29	27	56
Ministério do Interior (Habitaa- ção e Mão-de-Obra) .....	35	29	64
Ministério dos Salários e Pensões	25	10	35
Serviços Gerais .....	6	65	71
TOTAL .....	575	521	1 096

*Divisões Administrativas e Jurídicas dos Ministérios*  
(exceto o Ministério dos Negócios Exteriores)

*Ministério da Justiça*

Divisão Administrativa para o Serviço Penitenciário  
Divisão Administrativa para os Tribunais e Promotores Públicos  
Divisão Administrativa para o Serviço Policial  
Divisão Administrativa para Indultos  
Divisão Jurídica de Reforma Constitucional  
Divisão Jurídica de Direito Civil I  
Divisão Jurídica de Direito Civil II  
Divisão Jurídica de Direito Civil III  
Divisão Jurídica de Direito Administrativo e Processual  
Divisão Jurídica de Direito Público e Penal

*Ministério da Defesa*

Divisão Administrativa de Equipamento Militar  
Divisão Administrativa de Organização Militar  
Divisão Administrativa de Pessoal Militar  
Divisão Administrativa de Construções Militares  
Gabinete Militar  
Divisão Administrativa da Defesa Civil  
Divisão Administrativa da Coordenação da Defesa Total

*Ministério da Saúde e Assistência Social*

Divisão Administrativa de Seguro Social  
Divisão Administrativa de Bem-Estar Social  
Divisão Administrativa de Saúde e Assistência Médica

*Ministério das Comunicações*

Divisão Administrativa de Transportes  
Divisão Administrativa de Assuntos Atinentes a Correios, Telecomunicações,  
Rádio e Televisão  
Divisão Administrativa de Planejamento Urbano e Leis sobre Construções  
Divisão Administrativa de Administração Provincial e Limites Municipais  
Divisão Administrativa de Assuntos Vários

*Ministério das Finanças**Setor Financeiro*

Departamento do Orçamento (4 divisões)  
Divisão Administrativa para Assuntos Vários  
Divisão Administrativa de Empréstimos Municipais e Equiparação Tributária  
Divisão Jurídica de Tributação de Empresas  
Divisão Jurídica de Impostos Diretos (menos de empresas)  
Divisão Jurídica de Tributação Dupla  
Divisão Jurídica de Alfândega e Tarifas  
Divisão Jurídica de Impostos Indiretos  
Divisão Jurídica de Legislação sobre Estabelecimentos Bancários, Moeda etc.

*Setor Econômico*

Divisão Administrativa de Desenvolvimento Industrial e Empresas Estatais  
Divisão Administrativa de Pesquisas Técnicas  
Divisão Administrativa de Política de Energia  
Divisão Administrativa de Assuntos Internacionais

*Ministério da Agricultura*

Divisão Administrativa de Política Agrícola e Estabilização de Preços  
Divisão Administrativa de Racionalização Agrícola  
Divisão Administrativa de Pesquisa e Treinamento  
Divisão Administrativa de Pesca e Serviço Veterinário

*Ministério do Comércio*

Divisão Administrativa de Comércio Exterior  
Divisão Administrativa de Comércio Bilateral  
Divisão Administrativa de Comércio Interior

*Ministério do Interior (Habitação e Mão-de-Obra)*

Divisão Administrativa de Mercado de Trabalho  
Divisão Administrativa de Habitação  
Divisão Administrativa de Desenvolvimento Regional

*Ministério dos Salários e Pensões*

Divisão Administrativa de Salários  
Divisão Administrativa de Pensões  
Divisão Administrativa de Administração de Pessoal  
Divisão Administrativa de Assuntos de Dividendos