

Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia

Represento um cargo que comemorou seu 173º aniversário este ano. Este cargo foi introduzido na Constituição em 1809 e começou a funcionar em 1810. A constituição de 1809 era, em extremo, influenciada pelas idéias de Montesquieu que dominavam o pensamento constitucional do continente europeu àquela época. No modelo sueco, sistema fundado no princípio da “divisão do poder”, o exercício do poder legislativo deveria ser de competência do Parlamento, enquanto que ao Rei e ao Governo, por meio de seus diversos órgãos, isto é à administração caberia executar as leis. A tarefa do Ombudsman como parte do sistema parlamentar de controle, era verificar, em nome do Parlamento, que os órgãos do Governo cumprissem e aplicassem corretamente as leis. Se um órgão ou funcionário do Governo deixasse de fazê-lo, seria criticado; se o Ombudsman julgasse grave a falta ou a negligência poderia processar o ofensor numa corte criminal. Neste caso, o próprio Ombudsman agiria como promotor perante a Corte. A esta função fiscalizadora se incorporava o direito e a obrigação de chamar a atenção do Parlamento ou do Governo para as deficiências ou as imprecisões da le-

gislação, de propor acréscimos ou emendas e, mesmo, a abolição de determinada lei ou estatuto. Mas, ao Ombudsman não era concedido o poder de anular uma decisão específica de um órgão do governo, ou de determinar a uma repartição ou funcionário que fizessem ou deixassem de fazer alguma coisa. Em sentido amplo, poder-se-ia dizer que o objetivo do instituto do Ombudsman não era reparar erros específicos, mas, sim, evitar que erros fossem cometidos.

As regras básicas de 1809 não mudaram muito de lá pra cá. Eu trabalho, substancialmente, nas mesmas condições e da mesma forma que o primeiro ocupante do cargo. A constituição sueca atual, adotada em 1975, afirma que a tarefa do Ombudsman é supervisionar, “segundo as instruções do Parlamento, a aplicação, no serviço público, das leis e demais normas. Um Ombudsman pode iniciar procedimentos legais naqueles casos previstos nas instruções”. As instruções afirmam que:

É dever específico do Ombudsman assegurar que os tribunais e as autoridades administrativas observem as dispo-

sições do Instrumento do Governo relativo à objetividade e imparcialidade e que os direitos fundamentais e liberdades do cidadão não sejam cerceados pela administração pública.

Os poderes e meios para a execução dessa tarefa são, como já disse, aproximadamente os mesmos concedidos há 173 anos. Perguntar-se-á se essa situação é boa ou má. Voltarei ao ponto no fim deste relatório.

Neste contexto, deve-se ter presente que as atribuições de supervisão do Ombudsman representam para os órgãos de governo e seus funcionários não só o risco de serem criticados ou, pior ainda, processados, mas também uma fonte de apoio. Uma absolvição pelo Ombudsman pode, por eles, ser usada como escudo ou defesa contra críticas da opinião pública ou da imprensa: o Ombudsman examinou o que fizemos ou deixamos de fazer e não constatou a ocorrência de uma falta. Mais importante ainda: uma intervenção do Ombudsman pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento de meios e métodos tanto da administração como tal, quanto dos órgãos criticados.

Minhas instruções — baixadas pelo Parlamento — dizem que devo exercer minha supervisão examinando queixas recebidas do público em geral e procedendo a inspeções e outras investigações que, porventura, considere necessárias. Impossibilitado de alterar uma decisão tomada por um órgão do governo, me vejo obrigado a encarar as queixas mais ou menos como indícios dos padrões da administração; se recebo críticas severas dos funcionários de um determinado órgão existem razões para supor que haja algo errado não só com o funcionário mas também com a maneira como está sendo dirigida a repartição. E aí está algo que me dá motivos para uma inspeção, ou seja, uma visita à repartição, onde, depois de examinar seus arquivos e interrogar seus funcionários, pos-

so formar minha opinião.

Acredito, no entanto, que muito mais pode e deve ser feito no terreno das inspeções. Em minha opinião pessoal há uma tendência para supervalorizar a importância das queixas nas atividades do Ombudsman. Estou convencido de que muito mais poderá ser feito em benefício do indivíduo e da administração se o Ombudsman abandonar sua postura atual, um tanto defensiva, por uma atitude mais agressiva em relação à administração. O princípio que orienta a instituição sueca é, sem dúvida, razoável. Se não é possível dar assistência real e direta ao indivíduo (o que não posso fazer), a segunda melhor coisa a fazer é, como já sugeri, ajudar a elevar o nível geral da administração. O Ombudsman não faz isso, ou, pelo mesmo, não chega a fazê-lo o bastante. Tenho a impressão de que me ocupo em demasia com o que deu errado e com quem é culpado, e muito pouco com o que poderia fazer para impedir que o erro se repetisse muitas vezes em relação as pessoas que nunca pensaram em me escrever.

Seria útil conseguir repetidas decisões — baseadas em ou centradas em queixas individuais — para cada setor da sociedade onde são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento, e recomendações específicas são feitas em benefício do indivíduo e das repartições interessadas. Isso me aproximaria do objetivo último do trabalho do Ombudsman, que é o de contribuir para a instauração de uma sociedade onde ele seja desnecessário. Permitam-me acrescentar que já comecei a agir desta forma mais agressiva e, devo confessar, sem apoio expresso em minhas diretrizes:

Ordenei o restante de minha exposição da seguinte maneira: prosseguirei com alguns comentários sobre a própria expressão Ombudsman. Para entender o papel e as atividades do Ombudsman sueco é indispensável conhecer alguns dados básicos sobre o

sistema constitucional e administrativo do qual ele faz parte. Em seguida, abordo os seguintes aspectos de forma ligeiramente mais pormenorizada:

- a) o campo de supervisão
- b) os meios de supervisão
- c) a organização supervisora

Concluirei com mais algumas palavras sobre o que poderia ou deveria ser feito de modo a aumentar a eficácia do cargo.

A palavra Ombudsman é bastante comum em sueco. Significa representante ou advogado. Existem, na Suécia, várias centenas de pessoas chamadas de Ombudsman. Os sindicatos têm Ombudsman. Bancos e empresas, também. O Governo designou um Ombudsman antitruste para combater práticas comerciais restritivas. Há um Ombudsman do Consumidor (para proteger os consumidores da publicidade enganadora e de outras práticas de comercialização indesejáveis) e um Ombudsman de Igualdade para promover a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Há um Ombudsman de Imprensa, pago por uma fundação particular, que investiga queixas de violação da ética jornalística.

Os Ombudsmen parlamentares são, como já mencionei, funcionários do Parlamento. Seu título oficial é Ombudsman da Justiça. Mais freqüentemente são conhecidos por JO (abreviação de Justitieombudsman). Na medida em que têm o direito de supervisionar todas as autoridades federais ou municipais para assegurar o fiel cumprimento de seus deveres, eles (os JO) têm competência para agir contra os Ombudsmen nomeados pelo governo — estes últimos devendo ser tidos como qualquer outro funcionário público.

Acrescente-se, neste contexto, que a instituição do Ombudsman já existe em mais de 60 países. O último país a adotá-la foi a

Espanha, em 1982. Portugal criou figura semelhante à do Ombudsman sueco — o Provedor de Justiça — logo após a revolução em 1975.

Eu trabalho como Ombudsman dentro de uma estrutura administrativa que só tem um equivalente no mundo (tanto quanto eu saiba). Para bem compreender e avaliar o trabalho de minha repartição é essencial saber em que condições ele é feito.

A Suécia se diferencia de, praticamente, todos os países do mundo nos seguintes aspectos:

1) O poder central do Estado (o Governo, os ministérios) nada têm a ver com a implementação efetiva das decisões tomadas pelo Parlamento e pelo próprio Governo. Essa tarefa (a autoridade executiva) cabe a uma entidade autônoma — uma repartição — que assume a responsabilidade de executar o que o Governo e o Parlamento tenham decidido. Esta repartição pode, por sua vez, ter uma organização central, regional e local.

2) Tanto o poder central do Estado quanto as agências governamentais, quase sempre atuam com base em normas mais ou menos minuciosas em sua formulação. As normas administrativas para os diferentes setores são, por sua vez, suplementadas por uma Lei de Procedimentos Administrativos. A Lei de Procedimentos Administrativos que abrange toda administração estabelece como as agências governamentais tratarão os assuntos de sua competência. Existem normas regulando as comunicações, exposições de motivos, apelações, etc. . .

3) O mecanismo de agências executivas independentes é suplementado por uma estrutura jurisdicional autônoma para assuntos administrativos. A estrutura de tribunais administrativos é baseada em modelo igual ao dos tribunais ordinários — um sistema de três instâncias, com uma Suprema Corte Administrativa no ápice. Em princípio, toda

decisão administrativa pode ser objeto de recurso e a ação tramitar nas três instâncias.

Do ponto de vista do Ombudsman, este sistema faz com que ele nunca entre em contato (ou conflito) direto com os ministros; toda decisão que tem impacto sobre o indivíduo é tomada por um funcionário de uma entidade autônoma ou pela própria entidade. O que se poderia imputar ao governo, no caso, seria a responsabilidade da própria diretriz, mas cobrar essa responsabilidade é uma questão política e não legal, e teria que ser tratada, em primeiro lugar, no Parlamento, com seus membros, e não pelo Ombudsman. A consequência lógica é que o governo, como tal, e seus Ministros estão fora do alcance da jurisdição do Ombudsman.

Uma consequência marcante desse sistema administrativo é que o número de funcionários nos ministérios é relativamente pequeno, em termos de outros países: menos de 1800 pessoas trabalham em 13 ministérios. Por outro lado, o número de funcionários nas diversas agências (cerca de 90) é muito alto.

A supervisão do Ombudsman abrange as agências federais e municipais, bem como seus funcionários. Nas Forças Armadas a supervisão se aplica somente a oficiais de patente superior à de sargento ou equivalente. O Ombudsman também fiscaliza todos aqueles que exercem o poder público. Tal poder é, às vezes, exercido por empresas estatais que não são consideradas órgãos ou autarquias governamentais, como por exemplo uma empresa responsável pelo sistema de segurança do transporte rodoviário. No exercício do poder público (por exemplo, ao proibir que um cidadão dirija um carro defeituoso), a empresa e seus empregados estão sujeitos à supervisão do Ombudsman. Existem algumas exceções às regras acima mencionadas. Como já tive ocasião de dizer, o Ombudsman não fiscaliza membros do

gabinete nem investiga membros do parlamento ou dos conselhos municipais eleitos em eleições gerais. Algumas outras exceções existem, a saber, quanto ao Chanceler da Justiça, bem como à Junta de Governadores do Banco da Suécia (salvo quando se trata de aplicação da legislação sobre câmbio).

Dispositivo expresso das normas que regulam a competência do Ombudsman estabelece que este não deve agir contra funcionários subalternos que não disponham de poderes especiais. Está, também, dito que o Ombudsman, na fiscalização de autoridades municipais, atentarà para os "termos em que a autonomia municipal é exercida". Estas observações se referem ao fato de que muitas questões municipais são tratadas por juntas compostas por leigos, que carecem da experiência e das informações de que dispõem os funcionários públicos. A recomendação deve ser, portanto, entendida como uma sugestão de tolerância no julgamento dessas juntas.

Diferentemente de seus colegas de outros países o Ombudsman sueco fiscaliza as Cortes de Justiça. Não é feita exceção para as Cortes Supremas. A principal preocupação do Ombudsman, no particular, é assegurar que os casos sejam julgados e as sentenças pronunciadas dentro de prazos razoáveis. Erros processuais, sobretudo nas instâncias inferiores, poderão às vezes provocar a intervenção do Ombudsman. Antigamente, o Ombudsman era muitas vezes levado a intervir quando partes ou testemunhas recebiam tratamento indevido nos tribunais. Hoje estes casos são raros. As sentenças não estão, no entanto, isentas de fiscalização. O Ombudsman normalmente intervirá quando um erro evidente houver sido cometido.

Conforme dito anteriormente, existem na Suécia estruturas jurisdicionais não apenas para matéria penal e cível, como também para matéria administrativa. Embora

exista a possibilidade de recurso ao Ombudsman em qualquer dessas duas esferas, ele normalmente evitará a intervenção.

Um caso é submetido ao Ombudsman ou mediante denúncia ou por sua própria iniciativa; o Ombudsman goza de total liberdade para utilizar qualquer fonte de informação e cabe exclusivamente a ele, dentro de sua jurisdição, decidir se uma investigação deve ou não ser iniciada. Nem mesmo o Parlamento pode dizer ao Ombudsman o que investigar ou o que ignorar. A única maneira de um parlamentar ou grupo de parlamentares reagir contra um Ombudsman ou contra sua maneira de agir — aparte não reelegê-lo ao final do mandato de quatro anos — é pedir um voto de confiança. Se uma maioria de parlamentares votar a favor da moção, o Ombudsman é obrigado a renunciar imediatamente.

De acordo com a Constituição, ao investigar um caso ou ao inspecionar uma repartição, o Ombudsman tem direito a:

- a) acesso a qualquer documento ou arquivo, não importando o grau de sigilo;
- b) todo apoio e informação que solicitar de qualquer repartição ou funcionário;
- c) presenciar qualquer reunião de tribunais ou de repartições.

Um funcionário que não fornecer ao Ombudsman as informações solicitadas, ou não responder corretamente às perguntas que lhe forem formuladas, é passível de ser multado pelo Ombudsman.

O primeiro passo numa investigação é, em geral, a requisição à autoridade interessada dos documentos pertinentes. Em muitos casos, o exame destes documentos é suficiente para saber se a denúncia tem ou não fundamento. O próximo (às vezes apenas o primeiro) passo é solicitar um esclari-

cimento escrito da autoridade envolvida. Esta solicitação indica que a investigação está formalmente iniciada. Se necessário, correspondência adicional poderá ser trocada e poderão ser pedidos pareceres de peritos ou de órgãos interessados. Em alguns casos, os depoimentos poderão ser verbais, em vez de escritos, e podem servir para a obtenção de provas adicionais ou de maior validade. Em certos casos, estes depoimentos são tomados pelo próprio Ombudsman. Normalmente, o Ombudsman delega a um funcionário a investigação. Pode também determinar que a polícia investigue o assunto.

Concluída a investigação, o Ombudsman toma sua decisão, a qual, como a maioria dos documentos do escritório do Ombudsman (inclusive as reclamações ou denúncias), é pública e divulgada pelos jornais e outros meios de comunicação. Tais decisões, por serem do interesse do Parlamento, de juizes, funcionários públicos, etc., são posteriormente publicadas no Relatório Anual do Ombudsman. Uma decisão é, em geral, tomada até seis meses depois do recebimento da queixa.

Já se disse no início deste relatório que o Ombudsman tem a iniciativa de processos e de medidas disciplinares contra funcionários faltosos. Os processos correm em tribunais comuns, de acordo com as respectivas normas processuais. O Ombudsman pode atuar pessoalmente como promotoria mas, em geral, delega essa tarefa a seus funcionários ou a um promotor público. Na eventualidade de um tribunal cometer erros ou irregularidades em processo no qual o Ombudsman assumiu, ainda que formalmente, a promotoria, é facultada ao Ombudsman processar os membros do tribunal.

O número de casos considerados pelo Ombudsman merecedor de processo é relativamente baixo, apenas de 5 a 10 por ano; um número semelhante de casos é submetido a procedimentos disciplinares.

Não convém deixar-se impressionar pelos números relativamente baixos. A mera ameaça de processo exerce, certamente, efeito preventivo sobre os funcionários públicos.

As armas mais utilizadas do arsenal do Ombudsman são a admoestação e a crítica. Ambas devem ser consideradas como armas porque têm conseqüências sobre a carreira do funcionário envolvido. Se o Ombudsman considerar uma medida inadequada, imprópria ou desaconselhável mas não necessariamente ilegal, ele indicará também como o assunto deveria ter sido conduzido. Ele poderá também recomendar que a questão seja reencaminhada desta ou daquela maneira. Ele poderá solicitar à autoridade competente que aperfeiçoe as instruções a seus funcionários ou que elabore melhores cronogramas ou formulários. Ele poderá também dirigir-se ao parlamento ou ao governo recomendando, por exemplo, uma emenda à legislação pertinente. Vale ressaltar que o Ombudsman não pode, ele próprio, anular ou corrigir uma decisão nem pode determinar a um funcionário que tome qualquer iniciativa.

Pode-se dizer, sem exagero, que as decisões e recomendações do Ombudsman são aceitas e seguidas em grau surpreendentemente elevado. Existem, claro, vários motivos para tanto. Um dos mais relevantes é o fato de que os meios de comunicação têm muito interesse no trabalho do Ombudsman. Eles têm papel importante na divulgação ampla e imediata de nossas decisões.

Os meios de comunicação em geral, e os jornais em particular, contribuem eficazmente para a execução das decisões. Por meio da imprensa, não só aqueles diretamente afetados por uma decisão mas também o público em geral, tomam conhecimento do que acontece e do que podem exigir das autoridades e dos funcionários, tanto na substância quanto no aspecto de comportamento. As autoridades e os funcio-

nários sabem que o público sabe e, espera-se, age coerentemente. Este é um dos principais métodos de influenciar indiretamente a administração e de elevar e manter seus padrões de qualidade. Cooperar com os meios de comunicação, em clima de confiança recíproca, é uma obrigação no trabalho do Ombudsman. Ele não dispõe de arma mais barata e eficaz do que a imprensa, que divulga sua opinião sobre os órgãos do governo e sobre como estes desempenham suas tarefas.

No exercício financeiro que terminou em jun/83 minha repartição lidou com pouco menos de quatro mil casos. São responsáveis pelo processamento desses casos, além de mim mesmo, três outros Ombudsman eleitos pelo parlamento e um quadro de sessenta funcionários efetivos. Desse quadro fazem parte trinta e cinco advogados. Segundo a legislação atual, somente um Ombudsman pode assinar uma decisão final. Isto significa que, na eventualidade de um aumento dramático de casos, a única forma de enfrentar a situação seria aumentar o número de Ombudsmen. Se me pedissem uma opinião sobre a organização atual da instituição, minha resposta seria no sentido de que não tentassem imitá-la. Acho que só deveria existir um Ombudsman, com a faculdade de delegar a a solução de casos menores ou de pouco interesse.

O número de casos acima indicado é o quanto quatro Ombudsman podem enfrentar em um ano. Ao mesmo tempo, esse número é surpreendentemente baixo quando se considera as dimensões do setor público sueco. Um de meus colegas estrangeiros afirmou, certa vez, que se ocupava de apenas 1% das queixas apresentadas. Na Suécia, um ponto percentual seria considerado razoável. Das queixas que recebo cerca de 15% se revelam justificadas. Estas são, de certo modo, cifras estranhas que certamente mereceriam uma análise especial: eu só posso especular sobre elas. Entre várias

explicações para a cifra de 1%, poder-se-ia dizer que os funcionários suecos são de tão alto nível que quase nunca se equivocam ou que os Ombudsmen suecos tiveram consideráveis êxito em seus esforços de aperfeiçoamento dos padrões administrativos. Esta explicação certamente seria reconfortante para todos os interessados, em especial para o Ombudsman, mas não é verdadeira. O pequeno número de queixas é provavelmente devido ao fato de que o povo não

vê muita razão para recorrer ao Ombudsman, uma vez que este não pode alterar uma decisão ou determinar a uma repartição que o faça. As pessoas estão, afinal de contas, mais interessadas em assegurar seus direitos do que serem reconhecidas como vítimas de uma falha administrativa. Uma conclusão natural a que se chega é a de que os poderes do Ombudsman deveriam ser ampliados. Pessoalmente estou, naturalmente, pronto a apoiar qualquer iniciativa nesse sentido.