

A maior injustiça social é ser discriminado no acesso ao Judiciário!

1. Dia Mundial da Justiça Social

Publicado por Áulus Ferreira

Hoje comemora-se o Dia Mundial da Justiça Social. Você sabe porquê? Sabe o que é Justiça Social? Como ela se dá no Brasil? Conheça.

O que é?

A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o Dia Internacional de Justiça Social como sendo o dia 20 de fevereiro. A proclamação deste dia ocorreu em 2007, na Assembleia das Nações Unidas, e foi comemorado pela primeira vez no dia 20 de fevereiro de 2009.

Nesta data, pretende-se conscientizar o globo a respeito desse tema, promovendo ações destinadas a aumentar a dignidade humana, o emprego, a igualdade, o bem-estar e o desenvolvimento em todos os sentidos. A Assembleia reconheceu a “necessidade de consolidar os esforços da comunidade internacional no domínio da erradicação da pobreza e no que se refere a promover o pleno emprego e o trabalho digno, a igualdade de gênero e o acesso ao bem-estar social e à justiça para todos”

Justiça Social

Esse conceito surgiu em meados do século XIX, como resultado da necessidade de assegurar uma distribuição equitativa dos bens sociais, é intrinsecamente atrelado a evolução do Estado Liberal ao Social, bem como seu atual compromisso ampliado – o Estado Democrático de Direito.

A Justiça Social pode ser definida como o conjunto de políticas que visam mitigar a disparidade social vigente num determinado campo da sociedade. Novelino (2012, p. 1042) entende que para a Justiça Social seja alcançada,

“a riqueza produzida no país há de ser equanimemente distribuída, de modo a assegurar os parâmetros ideais para a existência digna, oferecendo a todos uma condição social na qual o bem-estar deve ser patente, a partir da verificação do padrão de vida da comunidade”

A Justiça Social é mais ampla, não só se abrange a distribuição da riqueza, mas também de oportunidades, propiciando o bem-estar da sociedade, sobretudo dos mais necessitados. O Dicionário Técnico Jurídico assim define:

“É o princípio da Justiça *distributiva*, pela qual a comunidade deve distribuir, de maneira equitativa, entre os seus membros, bens, recompensas, cargos e funções, previstas a fixação de impostos e a assistência social, com aplicação de recursos em obras de atendimento aos carentes” (GUIMARÃES, 2013, p.448)

Justiça Social no Brasil

O Brasil é um país de democracia e modernidade tardia que possui uma dívida histórica com a população em geral, uma vez que ainda não resolveu inúmeros problemas sociais. A Justiça Social é um dos meios para solucionar essas disparidades.

A [Lei nº 12.711/2012](#) estabeleceu que no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas nas universidades federais para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. O [Decreto nº 7.824/2012](#) regulamentou que

“As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas — metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” ([MEC](#), 2012).

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal asseverou que a instituição de vaga por critério étnico-racial prestigia a [Constituição Federal](#), uma vez que ela visa a efetivação da Justiça Social. Por outro lado, o ministro ressaltou que o caráter temporal destas medidas, sob pena de se tornarem verdadeiro privilégio.

Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. (...) Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da [Carta da Republica](#), a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (...) Justiça social hoje, mais do que simplesmente retribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer

[Constituição](#) que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

[ADPF 186, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 26-4-2012, P, DJE de 20-10-2014.]

A atividade econômica também é observada sob a perspectiva da Justiça Social. A [Constituição](#) da República de 1988 estabeleceu

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I. soberania nacional;*
- II. propriedade privada;*
- III. função social da propriedade;*
- IV. livre concorrência;*
- V. defesa do consumidor;*
- VI. defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*
- VII. redução das desigualdades regionais e sociais;*
- VIII. busca do pleno emprego;*
- IX. tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A sociedade moderna tem como uma das características o consumo, típico do nosso atual sistema econômico – o capitalismo. O poder e a influência das empresas prestadoras de serviços e produtos é reconhecida pelo Estado. O [Código do Consumidor](#) é um exemplo de proteção aos mais vulneráveis uma vez que a legislação concede uma proteção especial ao consumidor. De maneira mais enérgica, temos o julgado:

Em face da atual [Constituição](#), para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros.

[ADI 319 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 3-3-1993, P, DJ de 30-4-1993.]

A [Constituição](#) consagrou a busca pela Justiça Social a través da Seguridade Social quando positivou o art. [194](#), [parágrafo único](#), [III](#).

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

III. *seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*

Novelino (2012, p. 1045) que

“A seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços visam assegurar a justiça social. O princípio da seletividade tem por fim garantir a concessão de benefícios e serviços aos mais necessitados de acordo com sua condição econômico-financeira”

Nos ditames do art. 1, § 1º da [Lei nº 4504/64](#), reforma agrária é o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. A reforma agrária visa combater a política do latifúndio e da especulação imobiliária que assola o país desde sua origem, causando um alargamento dos males sociais. Fortalecer e concretizar as medidas estabelecidas na legislação brasileira é um árduo e necessário caminho para combater o privilégio de uma minoria que explora grandes latifúndios em detrimento de uma grande parcela da população.

Finalmente, mas não esgotando o assunto, no campo da tributação pode-se buscar a efetivação da Justiça Social. Prevista no art. 153, VII, da [Constituição Federal](#), o Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF) não foi instituído pela União desde a promulgação da [Carta Magna](#). Num período de extensas reformas sob o fito de pouco recurso, o Estado deveria buscar fontes alternativas que não afetassem a grande maioria da população. A instituição do IGF apresenta-se como uma saída viável do ponto de vista da Justiça Social.

Em Síntese

O Dia Mundial da Justiça Social foi instituído pela ONU com a finalidade de promover a temática das políticas públicas para o combate a pobreza e outras desigualdades sociais. No Brasil, temos como exemplo a política de cotas e a reforma agrária. Entretanto, ainda estão longe de alcançar seus objetivos. Outra saída viável para promoção desse ideal é a instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas.

Bibliografia Utilizada

NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2012.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário Técnico Jurídico. 16ª ed. São Paulo: Rideel, 2013.

Aulus Ferreira, Advogado, OAB 26615/PA

Este artigo foi escrito originalmente para meu blog [Nosso Direito](#).

Instagram: [@aulusferreira](#) **E-mail:** ferreira.aulus@gmail.com

Advogado em Marapanim-PA e região, formado pela Faculdade Paraense de Ensino. Autor do blog *Nosso Direito*, que tem como objetivo divulgar o Direito e resenhas opinativas. <http://brasilnossodireito.blogspot.com.br/>

(Fonte: <https://aulusferreira.jusbrasil.com.br/artigos/546887007/dia-mundial-da-justica-social>, data de acesso: 14/02/2020)

2. Burocracia X Eficiência: O princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública

Publicado por Isis Queiroz

RESUMO: Combatido por todas as esferas, em homenagem ao princípio da eficiência, o exacerbado formalismo tem se demonstrado o grande problema atual da Gestão Pública, pois é responsável por um lastro processual paralisado: enquanto se aguarda justificativas intermináveis visando demonstrar a regularidade do feito; enquanto julga-se recursos administrativos que visam restabelecer os direitos violados com a prática excessiva; enquanto se refazem os procedimentos viciados; enquanto exige-se do administrado muito mais do que o previsto na legislação; e assim por diante. De maneira equivocada, o excesso de formalismo tem sido confundido a Teoria da Burocracia, por sua herança administrativa na organização pública, atribuindo a esta a culpa pela aplicação engessada de seus conceitos e finalidades. Nasce então o maior desafio, que é ultrapassar a barreira cultural que se estabeleceu e possibilitar uma reanálise de processos e releitura procedimental, que não deve ser rígida e fixa, mas sim, revisada e nunca ir além das exigências legais mínimas, que visem a segurança jurídica e administrativa dos atos (sendo somente estas as práticas essenciais a serem providenciadas). É nesse contexto que este estudo consolida a melhor doutrina e jurisprudência (inclusive grandes artigos científicos publicados) e analisa a aplicação do princípio do formalismo moderado como ferramenta de gestão, capaz de restabelecer o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, e de dosar a formalidade consoante seu teor essencial para validade dos atos processuais administrativos, especialmente nos procedimentos licitatórios.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio do Formalismo Moderado, Gestão Pública, Teoria da Burocracia, Princípio da Eficiência, Exacerbado Formalismo, Princípio da Autotutela Administrativa, Convalidação de Atos Administrativos.

Introdução

Apesar da teoria administrativa revelar a burocracia como fonte de objetivos e vantagens positivas para a gestão pública, por força das críticas e do desempenho das organizações públicas, o termo passou a ser usado também com sentido pejorativo, rotulando uma administração com muitas divisões, regras, controles e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema. Aliás, na atualidade, este tem sido o único significado popularmente disseminado, prejudicando sobremaneira o desempenho dos servidores, que confundem-se quanto ao verdadeiro sentido da burocracia, buscando tão somente bani-la da Administração Pública.

Esse rótulo demonstra o nível de exigência do cidadão, que encontra dificuldades no atendimento de suas demandas junto ao setor público e anseia por providências. Reflexo da abertura democrática no Brasil, em decorrência, a contribuição do “novo cidadão”, mais exigente, mais participativo e com uma nova percepção do que, de fato, é público, como bem ensina a doutrina.

Tais queixas são provenientes das disfunções da teoria da burocracia e não de si própria, eis que há muitos agentes públicos que aplicam de maneira demasiada e rígida os seus conceitos, obtendo em consequência resultados desvantajosos, e não a almejada racionalidade. Assim, se estabelece o inevitável paradoxo: o equívoco fere o princípio da eficiência, constitucionalmente determinado à Administração Pública, ao invés de resguardá-lo.

É nesse ponto que se insere o foco de estudo que se apresenta, quando, compilando a doutrina e jurisprudência, conclui-se que insurge o princípio do formalismo moderado como uma ferramenta, e não meramente um princípio, que, se disseminado no âmbito da Administração Pública, com uma compreensão estendida a seus agentes, pode se apresentar como frenagem natural do exacerbado formalismo, despindo-a dos rigorismos inúteis e, assim, possibilitando o caminho mais seguro à proximidade de alcance do princípio da eficiência, tal qual como bem pretende a [Carta Magna](#), através de ritos procedimentais mais céleres e seguros.

Uma análise, então, dos princípios envolvidos e dos objetivos teóricos se demonstra como necessária para que se possa evidenciar, na prática, a problemática envolvida nesse processo e as formas de disseminação do conceito junto aos agentes públicos, de maneira que possa se iniciar uma revolução cultural na postura da Administração Pública na condução das atividades administrativas.

2. Entendendo a Teoria da “Burocracia”

Segundo Mandel[1], na base sociológica das organizações, encontramos o termo “burocracia” conceituado como uma organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais.

Em princípio, o termo pode referir-se a qualquer tipo de organização – empresas privadas, públicas, sociais, com ou sem fins lucrativos.

Cancian[2] explica que, na sua base etimológica, o termo latino *burrus*, usado para indicar uma cor escura e triste, teria dado origem à palavra francesa *bure*, usada para designar um tipo de tecido posto sobre as escrivaninhas das repartições públicas. Daí a derivação da palavra *bureau*, primeiro para definir as mesas cobertas por este tecido e, posteriormente, para designar todo o escritório.

A um ministro do governo francês do século XVIII, Jean-Claude Marie Vincent, Seigneur de Gournay (1712-1759, economista), atribui-se a criação do termo *bureaucratie*, para se referir, num sentido bem crítico e debochado, todas as repartições públicas. Assim, “burocracia” é um termo híbrido, composto pelo francês, *bureau* (escritório) e pelo grego, *krátos* (poder ou regra), significando o exercício do poder por funcionários de escritórios.

A **Teoria da Burocracia** desenvolveu-se dentro da administração ao redor dos anos 1940, principalmente em função dos seguintes aspectos:

1. A fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas, que não possibilitam uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais;
2. a necessidade de um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como, o comportamento dos membros dela participantes, é aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas;
3. o crescente tamanho e complexidade das empresas passam a exigir modelos organizacionais bem mais definidos;
4. o ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador.

Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve ser explicada, muito minuciosamente e, em hipótese alguma, permitindo que suas emoções interfiram no seu desempenho. A Sociologia da Burocracia, segundo Max Weber[3], propôs um modelo de organização e os administradores não tardaram em tentar aplicá-los na prática em suas empresas. A partir daí, surge a Teoria da Burocracia na Administração.

Segundo Chiavenato[4], Weber identificou três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia:

- desenvolvimento de uma economia monetária: na Burocracia, a moeda assume o lugar da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática;
- crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno;
- a superioridade técnica – em termos de eficiência – do tipo burocrático de administração: serviu como uma força autônoma para impor sua prevalência.

O desenvolvimento tecnológico fez as tarefas administrativas tenderem ao aperfeiçoamento para acompanhá-lo. Assim, os sistemas sociais cresceram em demasia, as grandes empresas passaram a produzir em massa, sufocando as pequenas. Além disso, nas grandes empresas há uma necessidade crescente de cada vez mais se obter um controle e uma maior previsibilidade do seu funcionamento.

Ainda de acordo com Max Weber[5], os atributos da burocracia moderna incluem a impessoalidade, a concentração dos meios da administração, um efeito de nivelamento entre as diferenças sociais e econômicas e a execução de um sistema da autoridade que é praticamente indestrutível.

Partindo dessa premissa, uma organização burocrática é então governada por **sete princípios**:

1. O negócio oficial é conduzido em uma base contínua de conhecimento empírico.
2. O negócio oficial é conduzido estritamente de acordo com as seguintes regras:
 - dever de cada funcionário ao fazer certo tipo de trabalho é delimitado em termos de critérios impessoais.
 - funcionário tem a autoridade necessária para realizar suas funções tal como definidas.
 - os meios de coerção à sua disposição são estritamente limitados e seu uso é estritamente definido.
3. A responsabilidade e autoridade de cada funcionário são partes de uma hierarquia de autoridade vertical, com respectivos direitos de supervisão e apelação.
4. Os funcionários não são proprietários dos recursos necessários para desempenho das funções a eles atribuídas, mas são responsáveis pelo uso desses recursos.
5. A renda e os negócios privados são rigorosamente separados da renda e negócios oficiais.
6. O escritório não pode ser apropriado pelo seu encarregado (herdado, vendido, etc.).
7. O negócio oficial é conduzido na base de documentos escritos.

E com base nesses princípios se tece o **perfil do funcionário burocrático** de acordo com a Teoria, que em suma:

- é pessoalmente livre e nomeado para sua posição com base na sua habilitação para o cargo;
- exercita a autoridade delegada a ele de acordo com regras impessoais, e sua lealdade é relacionada à execução fiel de seus deveres oficiais;
- sua nomeação e a designação de seu local de trabalho dependem de suas qualificações técnicas;
- seu trabalho administrativo é uma ocupação de tempo integral;
- seu trabalho é recompensado por um salário regular e a perspectiva de avanço em uma carreira por toda a vida.

Um funcionário deve exercitar seu julgamento e suas habilidades, colocando-os, porém, a serviço de uma autoridade mais elevada. Em última instância, é responsável somente pela execução imparcial de tarefas atribuídas e deve sacrificar seu julgamento, caso esteja em conflito com seus deveres oficiais.

As **principais características da Burocracia**, então, são:

- Caráter legal das normas e regulamentos.** É uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. É baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar.
 - são escritas.
 - procuram cobrir todas as áreas da organização.
 - é uma estrutura social racionalmente organizada.
 - conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina.
 - possibilitam a padronização dentro da empresa.
- Caráter formal das comunicações.** A burocracia é uma organização ligada por comunicação escrita. Todas as ações e procedimentos são feitos por escrito para proporcionar a comprovação e documentação adequadas. Como as comunicações são feitas repetitiva e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e formulários para facilitar as comunicações e rotinizar o preenchimento de sua formalização.
- Caráter racional e divisão do trabalho.** A Burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho atende a uma racionalidade que é adequada ao objetivo a ser atingido, ou seja, a eficiência da organização, através de:
 - aspecto funcional da burocracia;
 - divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder;
 - estabelecimento das atribuições de cada participante;
 - cada participante passa a ter o seu cargo específico, suas funções específicas e sua área de competência e de responsabilidade;
 - cada participante sabe qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e quais os limites de sua tarefa.
- Impessoalidade nas relações.** Essa distribuição de atividade é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas:

- considera as pessoas como ocupantes de cargos e de funções;
 - poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa;
 - obedece ao superior não em consideração a pessoa, mas ao cargo que ele ocupa;
 - as pessoas vêm e vão, mas os cargos permanecem;
 - cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.
- e) **Hierarquia da autoridade.** A burocracia estabelece os cargos segundo o princípio de hierarquia:
- cada subordinado deve estar sob a supervisão de um superior;
 - não há cargo sem controle ou supervisão;
 - a hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade correspondente às diversas categorias de participantes, funcionários e classes;
 - os cargos estão definidos por meio de regras limitadas e específicas.
- f) **Rotinas e procedimentos.** A burocracia fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo:
- ocupante do cargo não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça;
 - a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas, que tentam ajustar o funcionário às exigências do cargo e das organizações;
 - todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos.
- g) **Competência técnica e Meritocracia.** Na burocracia a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica:
- admissão, transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios válidos para toda a organização;
 - necessidade de exames, concursos, testes e títulos para a admissão e promoção dos funcionários.
- h) **Profissionalização dos participantes.** A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário é um profissional pelas seguintes razões:
- é um especialista, ou seja, cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo;
 - é assalariado - os funcionários da burocracia participam da organização e recebem salários correspondentes ao cargo que ocupam;
 - é nomeado por superior hierárquico;
 - seu mandato é por tempo indeterminado;
 - segue carreira dentro da organização;
 - não possui a propriedade dos meios de produção, o administrador profissional administra a organização em nome dos proprietários;
 - é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa, o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização.
- i) **Completa previsibilidade do funcionamento.** O modelo burocrático de Weber parte da pressuposição de que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível:

- os funcionários devem comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização;
- tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever todas as ocorrências e transformar em rotina sua execução.

2.1. A aplicação equivocada e o lado negativo da Burocracia

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo é empregado também com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema.

Entretanto, para Max Weber, a burocracia é exatamente o contrário: é a organização eficiente por excelência. E, para conseguir esta eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem acontecer.

Contudo, para Merton[6], não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. Assim, pode-se dizer que para outros estudiosos a Burocracia não é tão eficiente como Weber apresenta, levando ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório, o que culmina em baixa eficiência.

As **disfunções da Burocracia** segundo Merton são:

1. Internalização das Regras e Apego aos Regulamentos – As normas e regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos. Passam a ser absolutos e prioritários. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos da burocracia.
2. Excesso de Formalismo e de Papelório – A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir à tendência ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório.
3. Resistência Mudanças – Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia.
4. Despersonalização do Relacionamento – A burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isto leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização.
5. Categorização como Base do Processo Decisorial – A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto.

6. Superconformidade às Rotinas e aos Procedimentos – Com o tempo, as regras e rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal.
7. Exibição de Sinais de Autoridade – Surge a tendência á utilização intensa de símbolo de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como uniforme, mesa etc.
8. Dificuldade no Atendimento a Clientes e Conflitos com o Público – O funcionário está voltado para dentro da organização. Esta atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazem com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com seus problemas particulares e pessoais.

Mas, o que se verifica é que Weber[7], em seu modelo, viu inúmeras razões para explicar o avanço da burocracia sobre as outras formas de associação, que se constituíram em suas vantagens, que culminaram em sua escolha de aplicação nas organizações:

- racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização;
- precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres;
- rapidez nas decisões, pois, cada um conhece o que deve ser feito, por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos;
- univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita. A informação é discreta, já que é passada apenas a quem deve recebê-la;
- uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução de custos e de erros, pois os procedimentos são definidos por escrito;
- continuidade da organização através da substituição do pessoal que é afastado;
- redução no nível de atrito, entre as pessoas, pois cada funcionário conhece aquilo que é exigido dele e quais os limites entre suas responsabilidades e as do outro;
- constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- subordinação dos mais novos aos mais antigos dentro de uma forma estrita e bem conhecida, de modo que o supervisor possa tomar decisões que afetam o nível mais baixo;
- confiabilidade, pois o negócio é conduzido de acordo com regras conhecidas. As decisões são previsíveis e o processo decisório elimina a discriminação pessoal.

Os benefícios também se apresentam sob o prisma das pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas em seus campos. As pessoas podem fazer carreira na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica.

De acordo com Chiavenato (2003, p. 254-255), na teoria administrativa, a abordagem estruturalista surgiu com o crescimento das burocracias, em uma perspectiva de análise que vai além dos fenômenos internos da organização, visão pela qual as escolas de até então se restringiam. Para Motta, essa abordagem sintetiza as teorias clássicas e as de relações humanas, porém ganhando novas dimensões que envolvem todas as variáveis da organização.

Como afirma Chiavenato (2003), Max Weber foi o primeiro teórico dessa abordagem, que em uma análise voltada para a estrutura, acreditava que a burocracia era a organização por excelência. Segundo Motta (1975), a preocupação de Weber está na racionalidade, entendida como a adequação dos meios aos fins. E uma organização é racional quando é eficiente. Assim, para Weber a burocracia era a forma mais eficiente de uma organização.

Max Weber descreveu um tipo de estrutura burocrática acreditando que era comum à maioria das organizações formais. No entanto, como ressalta Maximiano[8], Weber não definiu um modelo padrão para ser aplicado, apenas esquematizou as principais características da burocracia existente.

Weber, como citado em Maximiano (2000), ao sistematizar seu estudo da burocracia, começa com a análise dos processos de dominação ou autoridade. Para Weber, “a autoridade é a probabilidade de haver obediência dentro de um grupo determinado”. Ele distinguia três tipos de sociedade e autoridade, sendo que nas sociedades burocráticas (as grandes empresas, os estados modernos, os exércitos) o tipo de autoridade (burocrática, legal ou racional) é justificado pela técnica, pela justiça na lei e pela meritocracia.

Segundo Weber (1946 apud Chiavenato, 2003), a autoridade *racional-legal* prevalece nas sociedades ocidentais e apresenta o modelo para todas as sociedades.

Nas palavras de Chiavenato (2003), a burocracia segundo Weber, na verdade traz como vantagens: a sua racionalidade, o que significa dizer que procura os meios mais eficientes para atingir as metas da organização; a precisão com que cada cargo é definido, que proporciona o conhecimento exato de cada responsabilidade; como as atividades são organizadas em rotinas e realizadas metodicamente, e, conseqüentemente, tornam-se previsíveis, acaba por conduzir a confiabilidade entre as pessoas, evitando, assim o atrito entre elas; a rapidez nas decisões, obtida pela tramitação de ordens e papéis, e pela uniformidade de rotinas e regulamentos que colaboram para a redução de erros e custos; a facilidade de substituição daquele que é afastado e os critérios de seleção apenas por competência técnica garantem a continuidade do sistema burocrático, e este último evita o nepotismo; o trabalho é profissionalizado, assim os funcionários são treinados e especializados pelo seu mérito, trazendo benefícios para as organizações.

Como descrito por Chiavenato (2003), o tipo ideal de burocracia weberiana tinha como uma das características a previsibilidade do seu funcionamento contribuindo para a obtenção de maior eficiência organizacional.

Têm-se como **objetivo da burocracia** a máxima eficiência da organização, sendo que uma organização é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para a implementação das metas; a racionalidade funcional é atingida pela elaboração – baseada no conhecimento

científico – de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência.

A racionalidade é um conceito muito ligado à Burocracia para Weber e implica na adequação dos meios aos fins. No contexto burocrático, isto significa eficiência.

Weber usa, então, o termo burocratização em um sentido mais amplo, referindo-se também às formas de agir e de pensar que existem não somente no contexto organizacional, mas que permeiam toda a vida social antiga.

Consolidando as apreciações críticas, temos que Weber, citado em Chiavenato (2003), considera a burocracia como a forma mais racional para atingir os objetivos organizacionais. Perrow defende a burocracia como um fator importante para a racionalização da estrutura organizacional. Segundo este último, as disfunções da burocracia são apenas conseqüências do fracasso de uma burocracia mal adequada.

Katz e Kahn defendem que a burocracia é uma organização superracionalizada, e não considera o ambiente e a natureza organizacional. Ambos defendem que as pessoas tornam as vantagens maiores do que realmente são. Para eles, o sistema burocrático só sobrevive por que as exigências do ambiente são óbvias e as exigências das tarefas individuais são mínimas, não necessitando de grandes processos.

Bennis, segundo Chiavenato (2003), critica a burocracia sob o ponto de vista de que seu sistema de controle já está ultrapassado e não é capaz de resolver os conflitos internos. Na verdade, ele define a burocracia de Weber como mecanicista, acreditando que ela tende a desaparecer devido às rápidas transformações ambientais, além do aumento e da complexidade das organizações que vão surgindo.

Assim, alguns autores como Merton, encontraram limitações na obra de Weber, partindo para uma análise crítica da realidade descrita por ele. O tipo ideal de burocracia tende a ser modificado pelos homens, levando a conseqüências imprevistas que conduzem às ineficiências e às imperfeições, e estas por sua vez, são enfatizadas e exageradas pelos leigos. E esse fenômeno, ocorre como internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência às mudanças e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Por fim, Chiavenato (2003) descreve uma cuidadosa crítica na qual diz que a burocracia talvez seja uma das melhores alternativas, porque levando em consideração as teorias anteriores, que são prescritivas e normativas, ela preocupa-se em descrever e explicar as organizações, dando ao administrador a escolha que considera mais apropriada.

3. O princípio da Eficiência na prática atual de Gestão Pública

O princípio da eficiência é o mais novo princípio constitucional, tendo sido incluído no caput do artigo [37](#) da [Constituição Federal](#) pela Emenda Constitucional n° [19](#), de 1998.

Segundo esse princípio o Governo deve atuar com eficiência. Mais especificamente, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Nas palavras de Meirelles[9]:

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Utilizando o embasamento de Agno Vasconcelos e outros brilhantes comentaristas que desencadeiam o raciocínio e tese em torno deste princípio, temos que a eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade.

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes.

Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental.

Já a efetividade é voltada para resultados obtidos com ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas em eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

A eficiência no setor público é uma exigência da nova tendência mundial em atender os interesses coletivos de forma célere e com resultados efetivos. Busca-se um Estado que planeje, desenvolva e execute suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas e hábitos que visem resultados perenes e satisfatórios.

Neste sentido que a eficiência deve ser exigida pelo controle social, parlamentar e jurisdicional. Em síntese, a atividade administrativa deve ser controlada em seus atos pelo

aspecto de eficiência, principalmente no tocante aos atos discricionários, que são aqueles onde o administrador possui liberdade de atuação de acordo com sua conveniência e oportunidade.

Então o administrador público em confronto com várias soluções possíveis, deve escolher aquela solução ótima, que satisfaça, minimize ou atenuie a demanda pública de forma mais eficiente possível.

Podemos dizer que determinadas soluções podem ser, em vista da diversidade de situações concretas, mais eficientes que outras. A lei, que instrumentaliza a autoridade pública de poderes especiais e de certa autonomia decisória, o faz, é claro, tendo em vista a escolha da solução mais eficaz, a que melhor satisfaça o interesse público em questão.

Então, o administrador público, mesmo diante da competência discricionária, não detém a prerrogativa de optar por uma solução que seja, no ponto de vista técnico, a menos eficiente, ou seja, aquela de eficácia duvidosa. Tal ato considerar-se-ia uma afronta ao princípio da legalidade, já que a eficiência revestida de exigência constitucional, está intimamente atrelada à aplicabilidade das leis. Uma escala paradoxal é inevitável.

3.1. O princípio da eficiência e seu alcance no mérito jurisprudencial

Várias decisões dos Tribunais consideram o princípio da eficiência para julgamento do mérito de demandas administrativas, e determinar que o administrador público o execute para atender à finalidade pública. É o caso do Tribunal Regional Federal de São Paulo, que assim se manifestou:

TRF-3 - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA : AMS 34053 SP 2000.61.00.034053-5

[...] 3. A Administração Pública é regida, dentre outros, pelo princípio da eficiência (caput do art. 37 da CF), não podendo negar a prestação de serviço àqueles que dele necessitarem, mormente em situações como a destes autos, em que os produtos importados podem ser considerados essenciais para o tratamento de grave doença (câncer).

Aplicando o princípio da eficiência, no ano de 2008, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) seguiu voto do juiz Fausto Moreira Diniz, e determinou[10], em julgamento referencial, ao Estado de Goiás, que pagasse a uma professora sua gratificação de titularidade a partir da data em que passou a ter o direito ao benefício e não do despacho que a deferiu. Segundo relatado nos autos, apesar de ter apresentado toda a documentação necessária, conforme previsto no Estatuto do Magistério de Goiás, o processo para a concessão do benefício tramitou por um ano, prazo excedente ao previsto em lei.

O magistrado afirmou no seu Relatório e Voto que o princípio da eficiência tem a finalidade de informar a administração pública visando aperfeiçoar os serviços e as atividades

prestados, além de buscar a otimização dos resultados e atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação. E ainda:

É dever da administração pública pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da eficiência, que se concretiza também pelo cumprimento dos prazos legalmente determinados.

Na mesma ocasião, o magistrado Fausto Diniz explicou que tal princípio possui dois aspectos distintos: um em relação à atuação do agente público, que deve agir com rapidez, presteza, perfeição e rendimento; e outro em relação à organização, estrutura e disciplina da administração pública. Destacou: *"percebe-se facilmente que se não fosse pela demora de todo o trâmite do processo administrativo a apelante poderia ter recebido a gratificação muitos meses antes"*. Ao final, ainda lembrou que em um mundo informatizado e globalizado é inadmissível o excesso de burocracia, tecendo críticas: *"tratar o processo de forma artesanal quando deveria até ser virtual é absurdo"*.

Na mesma seara, o Tribunal Regional Federal do Rio de Janeiro, em decisão louvável, aplicou o princípio da eficiência em julgamento de Agravo de Instrumento[11], decidindo pela impossibilidade de acumulação de dois cargos na área da saúde, pois *"em que pese a possibilidade [...], consoante o teor do inciso XVI, do artigo 37 da Carta Magna; há de se prestigiar um dos princípios basilares da atuação da Administração Pública, expresso no caput do mesmo artigo, qual seja, o princípio da eficiência, que, in casu, seria afrontado pela excessiva carga horária a ser exercida pela ora Agravante"*.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em oportunidade de julgamento de apelação cível[12], entendeu pela violação ao princípio da eficiência pelo ente público e pela violação do direito fundamental à boa Administração Pública, decidindo pelo dano moral configurado:

O ajuizamento de ação fiscal em razão de débito de IPTU inexistente, decorrente da desídia do ente público no controle do pagamento dos seus tributos, constitui-se em ilícito indenizável. Precedentes da Corte. Violação do direito fundamental à boa Administração Pública caracterizada, pois a Administração Municipal olvidou o princípio da eficiência (art. 37, "caput", CF), ao deixar de adotar um eficiente dever de diligência na correta identificação do dever do tributo municipal.

Em Ação Direta de Inconstitucionalidade[13], o Tribunal de Justiça de São Paulo assim aplica o princípio da eficiência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE CRIA E INSTITUI PLANO DE CARREIRA E VENCIMENTO DE CARGO PÚBLICO DE FISCAL DE POSTURA E ESTÉTICA URBANA EM PREFEITURA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE VULNERAÇÃO À ORDEM FUNDANTE. INICIATIVA QUE SE PROPÕE A GARANTIR O ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, OBRIGATÓRIO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA EMENDA [19/98](#). AÇÃO IMPROCEDENTE.

Não há direito adquirido a regime jurídico, já pacificou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois o Poder Público tem não só o direito, senão o dever de aprimorar a prestação de serviços e ao interesse do servidor à situação anterior, embora legítimo, sobrepõe-se o interesse público. Basta que a modificação do regime ou da carreira se faça por lei cujo processo legislativo também seja regular e legítimo. Lei Municipal que ao criar e instituir novo plano de carreira introduz a meritocracia, com promoções baseadas em aferição de desempenho e produtividade é compatível com o princípio constitucional da eficiência e não ostenta incompatibilidade com a ordem fundante baseada na imutabilidade de um regime jurídico funcional que não é prerrogativa entregue à discricionariedade do servidor, mas se submete a comando imposto pelo interesse da coletividade.

3.2 O princípio da eficiência na ótica do Controle da Administração Pública

De outro giro, o controle externo constitucionalmente previsto é exercido sob aspectos que se relacionam aos resultados obtidos diante dos dispêndios empreendidos, portanto se avalia, concomitantemente, a legalidade e a eficiência num mesmo prisma.

Diante de novas exigências, concebeu-se uma nova concepção de legalidade, passando de uma natureza formal, para uma de caráter material, onde se avalia a satisfação dos interesses públicos, nos atos administrativos. Novo contexto no qual se justifica a imposição do princípio da eficiência na tomada de decisões, enquanto vinculador de toda atividade administrativa.

Sob a ótica de controle, então, de certo, ao se fazer um exame de economicidade, a avaliação do órgão deverá recair sobre as escolhas feitas pelo administrador. Assim, a fiscalização do Tribunal de Contas deverá ultrapassar os limites formais do ato, adentrado nos pressupostos fáticos que motivaram o agente público a tomar determinada escolha.

O *controle externo* deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguintes, ao *controle formal sucede o material*. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da *eficiência* aos princípios da Administração Pública (FIGUEIREDO, 2004, p.354).

3.3 A intensa busca do princípio da eficiência pelo gestor público

Está claro, então, que a eficiência é intensamente buscada por qualquer ente que sofre constantemente cobranças de seus resultados.

A Administração Pública, historicamente, sempre foi rotulada como um ente ineficiente, burocrático e corrupto. Como já foi dito, os modelos administrativos foram evoluindo ao longo dos anos, até chegarmos ao atual modelo gerencial, onde a eficiência do serviço público é o foco da nova visão da Administração Pública.

A Gestão deve buscar que o princípio da eficiência seja efetivo, ensejando um comprometimento por parte da Administração e de seus agentes, estando os envolvidos engajados na busca de sistema eficaz que realmente satisfaça o interesse público, buscando desempenhar suas ações de forma célere, para alcançar resultados positivos.

Todos os conceitos doutrinários giram em torno da mesma idéia, trazendo palavras como: resultado, bem comum, eficácia, qualidade... Mas, o que se percebe é uma dificuldade de se materializar o princípio da eficiência no excessivamente burocrático sistema administrativo implantado na gestão pública.

4. O combate ao “exacerbado formalismo” na Gestão Pública

O processo administrativo é formal, tal qual institui-se na Lei Federal n° [9784/99](#), e é através dele que se registram os atos da Administração Pública.

Por ser a licitação a regra básica de contratação da Administração Pública, conforme preceitua a [Carta Magna](#), registrado em processo administrativo, é sobre o procedimento licitatório que se manifestaram a maioria dos doutrinadores e jurisprudências que tratam do exacerbado formalismo, por vezes citado como excesso de formalismo, rigor formalista ou rigidez excessiva, não significando, contudo, que não se enquadrem tais posicionamentos no restante dos atos administrativos da gestão.

Conforme o lastro jurisprudencial e doutrinário, sem sombra de dúvida, o bom senso tem demonstrado que o benefício da boa contratação não se acha atrelado exigências excessivas, que certamente tem o condão de favorecer a dinâmica administrativa dos trabalhos administrativos mas, na prática, acaba por desfavorecê-lo.

O prejuízo acarretado não deve ser visto apenas pela ótica legal, social e administrativa, pois poderia ser, inclusive, refletido em custos monetários, já que envolve horas e horas de servidores (caros) dedicados a repetição e reanálise de atos, assim como novos gastos com papel, impressão, capas processuais, etc.

As modernas dissertações doutrinárias e jurisprudenciais já se sensibilizaram com a problemática paradoxal que se enseja a Administração Pública em geral. Observemos um comentário feito pelo grande Mestre Jacoby Fernandes[14] em sua clássica doutrina,

exemplificando acerca da dificuldade que a Administração encontra em lidar com a burocratização e com o planejamento no processo licitatório tradicional:

A verdade, porém, é que o serviço público, como regra, não tem metas tão audaciosas, seja porque lida com recursos escassos, não dispondo de tão alta tecnologia, uma vez que o volume de atividades não comporta esse tipo de rigor científico na previsão. Assim, prever o consumo de pneus, de baterias de automóveis, de lâmpadas, cuja vida útil é afetada por fatores variáveis, constitui uma tarefa quase impossível. A par dessas dificuldades, chefias despreparadas criam metas sem envolver todos os segmentos na organização, recaindo sobre as autoridades responsáveis pelas aquisições enormes pressões para procederem às compras em tempo incompatível com os trâmites legais, exigindo ou sua abreviatura, com multiplicação de nulidade, ou contratação direta sem licitação, fora das hipóteses legais.

Hely Lopes Meirelles[15] tece críticas à burocracia exacerbada:

A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados. [...] Reconhecimentos de firmas, certidões negativas, regularidade eleitoral, são exigências impertinentes que a lei federal dispensou nessa fase, mas que a burocracia ainda vem fazendo ilegalmente, no seu vezo de criar embaraço aos licitantes. É um verdadeiro estrabismo público, que as autoridades superiores precisam corrigir, para que os burocratas não persistam nas suas distorções rotineiras de complicar aquilo que a legislação já simplificou. Os bons contratos, observe-se, não resultam das exigências burocráticas, mas, sim, da capacitação dos licitantes e do criterioso julgamento das propostas.

Do que se extrai da prática formalista contestada, a maioria das ações excessivas do agente público resultam do objetivo de se evitar os erros processuais e procedimentais, de minimizar o prejuízo ao erário, e, principalmente, do medo da aplicação das sanções legais provenientes da prática ilegal na gestão pública.

Ocorre que esse medo tem levado cada vez mais ao aumento de procedimentos à revelia da legislação, sem, contudo, considerar que o agente público pode e deve ter segurança na execução das tarefas, recorrendo, quando necessário, à convalidação dos atos possíveis com base no princípio da autotutela administrativa[16], ao revés de complicarem definitivamente sua atuação em todo e qualquer processo.

Tratando-se de meras irregularidades formais, os vícios detectados serão sanáveis e justificáveis, já que dizem respeito à materialidade subentendida, sem efeitos prejudiciais ao interesse público ou a qualquer administrado, não devendo se consolidar em engessamento da gestão.

A Lei [9784/99](#), que regulamenta o processo administrativo na esfera federal, deixa claro quais as formalidades aplicáveis no rito processual, senão vejamos:

Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]

III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; [...]

VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; [...]

*VIII – observância das formalidades **essenciais** à garantia dos direitos dos administrados;*

*IX – adoção de **formas simples, suficientes** para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; [...]*

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. [...]

A mesma Lei também previu a convalidação dos defeitos processuais sanáveis:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Neste sentido observa-se a manifestação do Superior Tribunal de Justiça:

Acórdão proferido pelo STJ: "RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

Os vícios formais encontrados no edital de licitação que não causem prejuízos aos particulares nem ao interesse público podem ser reparados pela Administração, sem que isso importe em nulidade do ato convocatório ou do certame. (...) (ROMS 28.927/RS, 1ª Turma, rel. Min. DENISE ARRUDA, j. 17.12.2009, DJ 2.2.2010).

Sendo o processo o "o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo"[17], necessário trazer à baila o magistério do mestre Hely Lopes Meirelles[18]:

Procedimento formal, entretanto, não se confunde com 'formalismo', que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias. Por isso mesmo, não se anula o procedimento diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração e aos licitantes. A regra é a dominante nos processos judiciais: não se decreta a nulidade onde não houver dano para qualquer das partes - 'pas de nullité sans grief', como dizem os franceses."

Na diretriz do mesmo bom senso, julgamento do Mandado de Segurança nº 5.418/DF (97.0066093-1), publicado no Diário de Justiça, Seção 1, de 1º.06.98, p. 24, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça - STJ deliberou conclusivamente que "o formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes". E, se o é para o licitante, também será, analogamente, para a Administração.

Assim, a defesa do interesse público deve estar acima da mera observância das disposições literais dos documentos. A Administração não pode se submeter à prática do rigor formalista, exagerado e absoluto, a ponto de levar o agente público a paralisar o processo (e conseqüente a finalidade pública) por razões facilmente sanáveis, até porque, sem sombra de dúvida, o bom senso demonstra que o benefício da boa contratação não se acha atrelado a exigências excessivas, que certamente tem o condão de apenas favorecer a dinâmica administrativa dos trabalhos administrativos.

4.1. Do princípio do formalismo moderado como ferramenta de Gestão com eficiência

O princípio do formalismo moderado é também chamado, por alguns autores, de princípio do informalismo[19] ou princípio da obediência à forma e aos procedimentos[20], e a sua disseminação aparece como solução para a aplicação burocrática com eficiência.

Odete MEDAUAR, em relação ao termo “informalismo”, destaca que:

Na verdade, o princípio do formalismo moderado [grifo do autor] consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo. [21]

Maria Sylvia Zanella Di PIETRO[22] completa tal idéia, afirmando que "informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é *formal* [grifo do autor] no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é *informal* [grifo do autor] no sentido de que não está sujeito a formas rígidas."

O objetivo principal do princípio do formalismo moderado é atuar em favor do administrado. Isso significa que " a Administração não poderá ater-se a rigorismos formais ao considerar as manifestações do administrado. "[23] Nesse sentido," o processo administrativo deve ser simples, despido de exigências formais excessivas, tanto mais que a defesa pode ficar a cargo do próprio administrado, nem sempre familiarizado com os meandros processuais. "[24]

Assim, destaca Bandeira de MELLO[25] que:

Sendo ele [o princípio do formalismo moderado], como é, uma aplicação específica do projeto, transparente na [Constituição](#), de valorizar a "cidadania", resulta que traz consigo o repúdio a embaraços desnecessários, obstativos da realização de quaisquer direitos ou prerrogativas que a ela correspondam. Deveras, o [Texto Constitucional](#), como reiteradamente temos dito, lhe atribui o caráter saliente de ser um dos "fundamentos" da República Federativa do Brasil (art. 1º, II), além de proclamar que "todo o poder emana do povo" (parágrafo único do citado artigo). Seria um total contra-senso admitir-se o convívio destes preceitos com a possibilidade de serem levantados entraves ao exame substancial das postulações, alegações, arrazoados ou defesas produzidas pelo administrado, contrapondo-se-lhes requisitos ou exigências puramente formais, isto é, alheios ao cerne da questão que estivesse em causa.

O formalismo moderado ainda transparece de forma implícita na Lei Federal n.º [9.784/99](#), senão pelos já citados acima, também diante do prescrito no artigo [22](#), [parágrafos](#) 2º e 3º:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. [...]

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

A esse respeito, coloca PIETRO[26] que, " na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares. (...) Trata-se de aplicar o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação às formas. "

Assim, dispensa-se uma formalidade excessiva nos processos administrativos, ou seja, " bastam as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza jurídica e à segurança procedimental. "[27]

Porém, logicamente, não significa desprestigiar o zêlo necessário, nem deve ser essa a intenção do agente público. Diógenes GASPARINI[28] reforça tal idéia, colocando que:

O informalismo, observe-se, não pode servir de pretexto para a existência de um processo administrativo mal-estruturado e pessimamente constituído, em que não se obedece à ordenação e à cronologia dos atos praticados. Assim, imperaria o *desleixo* [grifo do autor], não o *informalismo* [grifo do autor], no processo administrativo que se apresentasse faltando folhas, com folhas não numeradas e rubricadas, com a juntada ou desentranhamento de documentos sem o competente termo, com rasuras em suas folhas, com declarações apócrifas, com informações oferecidas por agentes incompetentes, ou anotados sem as cautelas devidas. Processo administrativo que assim se apresentasse, certamente, não asseguraria o mínimo da certeza jurídica à sua conclusão, nem garantiria a credibilidade que dele se espera. Em suma, não seria de nenhuma valia.

Vejamos a oportuna manifestação doutrinária de Hely Lopes Meirelles[29]:

A desconformidade ensejadora da desclassificação da proposta deve ser substancial e lesiva à Administração ou aos outros licitantes, por um simples lapso de redação, ou uma falha inócua na interpretação do edital, não deve propiciar a rejeição sumária da oferta. Aplica-se aqui a regra universal do *utile per inutile non vitiatur*, que o direito francês resumiu no *pas de nullité sans grief*. Melhor será que se aprecie uma proposta sofrível na apresentação, mas vantajosa no conteúdo, do que desclassificá-la por um rigorismo formal e inconstentâneo com o caráter competitivo da licitação.

Esse também tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em diversas ocasiões, a exemplo:

"Constitucional e Processual Civil. Licitação. Instrumento convocatório. Exigência descabida. Mandado de segurança. Deferimento. A vinculação do instrumento convocatório, no procedimento licitatório, em face da lei de regência, não vai ao extremo de se exigir providências anódinas e que em nada influenciam na demonstração de que o licitante preenche os requisitos (técnicos e financeiros) para participar da concorrência."(MS 5647-DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, in DJ de 17/02/99)

"Direito Público. Mandado de segurança. Procedimento licitatório. Vinculação ao edital. Interpretação das cláusulas do instrumento convocatório pelo Judiciário, fixando-se o sentido e o alcance de cada uma delas e escoimando exigências desnecessárias e de excessivo rigor prejudiciais ao interesse público. Possibilidade. Cabimento do mandado de segurança para esse fim. Deferimento. O edital no sistema jurídico-constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, é norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o objeto da licitação, discriminar os direitos e obrigações dos intervenientes e do Poder Público e disciplinar o procedimento adequado ao estudo e julgamento das propostas. Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao edital não é absoluto, de tal forma que impeça o Judiciário de interpretar-lhe, buscando-lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a Administração."(MS 5418-DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, in DJ de 01/06/98)

Igualmente remansosa a jurisprudência dos Tribunais de Justiça quanto às exigências excessivas, conforme se exemplifica:

"Visa à concorrência pública fazer com que maior número de licitantes se habilitem para o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de coisas e serviços mais convenientes a seus interesses. Em razão desse escopo, exigências demasiadas e rigorismos inconstitucionais com a boa exegese da lei devem ser arredados (...)" ^[11] _[SEP] (TJRS, Agravo de Petição 11.383, RDP-14, pág. 240).

O Tribunal de Contas da União tem apresentado inúmeras decisões que prestigiam a convalidação de atos através do saneamento de vícios passíveis, assim como desprestigiam o rigor excessivo, conforme se verifica:

[...] 8. A decisão da Comissão de Licitação se afigura razoável. Seria de extremo rigor desclassificar licitante que tivesse incorrido em falha no preenchimento de proposta de

preços que correspondesse a mais ou menos R\$ 120,00 frente a uma proposta global de aproximadamente R\$ 23.000,00 anuais, no caso do adicional noturno.

9. Entretanto, a ausência de cotação para recepcionista eventual contraria inequivocamente o disposto no Edital de Concorrência 07/09. Assim, não pode prosperar a alegação da Adservi de que a dita Comissão teria agido com excesso de formalismo pelas razões abaixo expendidas. [...]

16. No caso vertente, tal falha foi sanada pelo (...) após o julgamento dos recursos. A diferença apontada pela Representante entre o valor da proposta global inicial e final da vencedora do certame (...), nada mais é do que o acréscimo do valor dos serviços de recepcionista eventual.

17. Da mesma forma, a cotação dos serviços de recepcionista eventual foi somado à proposta de preços das segunda e terceira colocadas no certame (...), a inclusão de todos os preços licitados para fins de classificação possibilitou a apuração de fato do menor preço global ofertado pelas certamistas.

18. Caso os serviços eventuais fossem cotados e avaliados separadamente, teria se descaracterizado o critério de avaliação disposto no Edital, a saber: o menor preço global.

20. Essa irregularidade foi sanada por meio de Termo Aditivo ao Contrato 057/09, firmado em 2/3/2010, reduzindo-se o valor dos aludidos serviços de R\$ 2.451,69 para R\$ 2.140,31. Em vista de não ter restado demonstrada irregularidade que maculasse o procedimento licitatório em questão, considero a presente Representação improcedente.

Acórdão 552/2010 Plenário (Voto do Ministro Relator)

"[...] 7. Conforme ressaltei na oportunidade em que apreciei a medida cautelar, a Lei nº [8.666/93](#) disciplinou de modo minucioso a matéria referente à qualificação técnica e uma das características mais marcantes dessa norma foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Com isso, buscou-se evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se tornassem instrumento de restrição indevida à liberdade de participação em procedimentos licitatórios. [...]

13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público."

Acórdão 1390/2010 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Observe o dever de diligência contido no art. 43, § 3o, da Lei no 8.666/93, de forma a flexibilizar formalismos que podem redundar na frustração ao caráter competitivo que deve reger as licitações na administração pública.

Acórdão 616/2010 Segunda Câmara

Com relação ao outro motivo para a rejeição da proposta, de fato, o erro material evidente torna de rigor excessivo a eliminação da representante, tanto mais quando se leva em conta o parecer do corpo técnico propondo a desconsideração desse ponto como motivo da desclassificação, bem como o valor irrisório dos itens especificados erroneamente (...), em relação ao preço global (...), e, ainda, a previsão editalícia que admite a complementação de documentos nos casos em que o formalismo esteja se sobrepondo à forma necessária, atentando sempre para o princípio da competitividade, a exclusivo critério (...).

Por outro lado, não me pareceu desarrazoado o receio da comissão de licitação em aceitar a retificação da proposta, ante a cláusula do Edital que prevê a impossibilidade de classificar proposta por ação da licitante, mediante complementação/retificação de elementos não conformes (...), que poderia dar ensejo a tentativas de impugnação do certame por parte dos demais concorrentes.

De qualquer maneira, a despeito da aparente contradição do Edital, trata-se de questão cujo deslinde não traz consequências ao mérito do presente exame, uma vez reconhecida como correta a desclassificação da proposta da representante por conta dos laudos técnicos, nos termos já comentados. Quanto às classificações das propostas das concorrentes (...), não as vislumbrei como indevidas.

Acórdão 2826/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator)

O próprio Tribunal de Contas da União mencionou diretamente o princípio do formalismo moderado, em memorável Acórdão:

De fato, a administração não poderia prescindir do menor preço, apresentado pela empresa vencedora, por mera questão formal, considerando que a exigência editalícia foi cumprida, embora que de forma oblíqua, sem prejuízo à competitividade do certame.

Sendo assim, aplica-se o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas ainda as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, tudo de acordo com o art. [2º](#), [§ único](#), incisos [VIII](#) e [Ix](#), da Lei no [9.784/1999](#).

Acórdão 7334/2009 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)

Cada vez mais vemos o agente público colocando em prática as prerrogativas legais e o princípio da eficiência, amparando-se nas decisões do TCU. É o caso da prerrogativa de diligenciar para apresentação da comprovação de exequibilidade junto a empresa e correção

de planilha de composição de custos, resguardada no artigo [43](#) da [Lei de Licitações](#) e Contratos, e também na jurisprudência máxima daquele Tribunal, que defende a não desclassificação imediata de propostas passíveis de correção sem que haja prévia oportunidade ao licitante de saneá-las:

Promova, em caso de detecção de erros no preenchimento das Planilhas de Custos e Formação de Preços das propostas, as medidas necessárias para que os valores e os cálculos dos preços unitários e de seus grupos estejam coerentes com o valor global proposto, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdãos 159/2003 e 684/2003, ambos do Plenário) e na forma prevista pela IN/Mare nº 18/1997. (A IN/Mare nº 18/1997 foi revogada pela IN nº 02/2008).

Acórdão 2586/2007 Primeira Câmara

Observe os princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da ampla defesa, de forma a evitar a desclassificação de propostas em face de falhas em que não haja comprovação de que o licitante obteve vantagem com a situação, especialmente quando a motivação para o ato desclassificatório for imprecisa e houver o risco de contratação antieconômica.

Acórdão 536/2007 Plenário

As desconformidades sanáveis na proposta de preços afiguram-se insuficientes para a desclassificação de concorrente.

Acórdão 2836/2008 Plenário (Sumário)

Abstenha-se de efetuar desclassificação direta de licitantes pela apresentação de propostas que contenham preços considerados inexequíveis, sem que antes lhes seja facultada oportunidade de apresentar justificativas para os valores ofertados.

Acórdão 79/2010 Plenário

Amparando-se nesses mesmos princípios e jurisprudências, cada vez mais notamos a publicação de editais com previsões editalícias que garantam a diligência e correção de erros formais durante a licitação.

O Superior Tribunal de Justiça teve a oportunidade de apreciar questões de substituição de falhas formais e aceitação de documentos similares, levando a Primeira Seção às seguintes decisões:

Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: MS - MANDADO DE SEGURANÇA – 7814

Processo: 200100962456 **UF:** DF **Órgão Julgador:** PRIMEIRA SEÇÃO **Data da decisão:** 28/08/2002 **Documento:** STJ000455977 **Data de Publicação:** 21/10/2002

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO. HABILITAÇÃO. DOCUMENTOS. INTERPRETAÇÃO. CLASSIFICAÇÃO. MANUTENÇÃO.

- A impetrante alega que a comissão de licitação, ao habilitar a proposta da concorrente que teria deixado de apresentar documentos exigidos no edital ou fazê-los de forma irregular, acabou por violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

- Os documentos exigidos pelo edital foram apresentados com teor válido e interpretados equivocadamente pelo concorrente, **ou foram supridos por outros com mesma finalidade e mesmo valor probatório, razão pela qual inexistiu a alegada violação.**

- "O interesse público reclama o maior número possível de concorrentes, configurando ilegalidade a exigência desfilhada da lei básica de regência e com interpretação de cláusulas editalícias impondo condição excessiva para a habilitação." (Resp 5.601/DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo).

- Mandado de segurança denegado." (destacou-se)

Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: MS - MANDADO DE SEGURANÇA – 7816

Processo: 200100962683 **UF:** DF **Órgão Julgador:** PRIMEIRA SEÇÃO **Data da decisão:** 09/05/2002 **Documento:** STJ000449269 **Data de Publicação:** 16/09/2002

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO SONORA. HABILITAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO SUFICIENTE PARA A COMPROVAÇÃO SOLICITADA NO EDITAL. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO.

- Mandado de segurança impetrado com o objetivo de reverter a decisão que negou provimento aos recursos administrativos interpostos contra a habilitação de empresa concorrente, sob o argumento de haver irregularidades nos documentos por ela apresentados.

- A documentação apresentada pela empresa impugnada foi suficiente para atender à finalidade editalícia, não havendo lacunas, o que se comprova com a apresentação posterior de documentação na formatação exigida pela impetrante.

- Segurança denegada."

É nesse sentido que não se pode perder de vista a lição do Baluarte do Direito Administrativo, Marçal Justen Filho[30]:

A supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é uma decorrência de sua supremacia.

Não há que se sacrificar o interesse público para atender às deficiências dos administrados, tampouco para prestigiar burocracia excessiva por insegurança administrativa ou mesmo desconhecimento legal.

O próprio Justen Filho[31], em sua obra acerca da [Lei de Licitações](#) e Contratos, a qual traduz incólume a presente questão. Ao tecer comentários a respeito do exame de admissibilidade da proposta, o doutrinador salienta que:

Não é incomum constar do edital que o descumprimento a qualquer exigência formal acarretará a nulidade da proposta. A aplicação dessa regra tem de ser temperada pelo princípio da razoabilidade. É necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o ‘interesse público’ de cumprir o edital, produzam a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos.

(...) Não basta comprovar a existência do defeito. É imperioso verificar se a gravidade do vício é suficientemente séria, especificamente em face da dimensão do interesse sob tutela do estado. Admitisse-se, afinal, a aplicação do princípio de que o rigor extremo da interpretação da lei e do edital pode conduzir à extrema injustiça ou ao comprometimento da satisfação das funções atribuídas ao estado.”

Posição idêntica pode ser extraída de julgado do STF, de Relatoria do Exmo. Ministro Sepúlveda Pertence, no RO em MS nº 23.741-1/DF:

Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora, que não atendeu a formalidade prevista no edital licitatório, bem como se o vício apontado não interferiu no julgamento objetivo das propostas, não se vislumbrando ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa.

Por fim, cabe explicitar que, apesar não tão utilizada como deveria, a diligência na licitação está prevista no artigo [43](#) da Lei Federal [8666/93](#), senão vejamos:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Neste sentido, decidiu o TCU:

Nesse particular, é importante mencionar que a faculdade para realização da diligencia preconizada pelo art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, assiste a autoridade julgadora em momentos de dúvidas. Ou seja, caso haja dúvida a autoridade competente pode diligenciar. Entretanto, na dúvida não é lícito ao agente público decidir em prejuízo do interesse coletivo, ainda mais nesse caso que inabilitou a proposta mais vantajosa para a Administração.

Acórdão 1899/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Não se afigura defensável, porém, transformar em absoluta a presunção do § 1º. Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto.

Acórdão 85/2001 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Assim, percebe-se que há mecanismos para que o gestor recorra em prol da não incorrer em formalismos extremos e desnecessários para a segurança da gestão.

5. Conclusão

Nota-se que as heranças administrativas que formatam as organizações públicas atualmente, são provenientes da Teoria da Burocracia, especialmente no tocante à hierarquia, divisão departamental, profissionalismo, processualística formal e rito procedimental.

Como vimos, Weber concebeu a Teoria da Burocracia para tornar a organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos e discriminações; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e o alcance dos objetivos.

Na forma teórica, a burocracia busca amenizar as consequências das influências externas à organização, harmonizar a especialização dos seus colaboradores e o controle das suas atividades de modo a se atingir os objetivos organizacionais, através da competência e eficiência, sem considerações pessoais.

Então a burocracia, na realidade, é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de

garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos. Não se adequam, portanto, os excessos formalistas que impossibilitarem o alcance desse objetivo, descaracterizando-a, o que na prática é o disseminado no cotidiano da gestão.

Por outro lado, é cediço que o formalismo constitui princípio inerente ao processo administrativo, eis que, na Administração Pública, todo processo deve ser formal. Nas licitações públicas, contudo, o rito formal é característico das normas específicas, e mais acentuado, visando a segurança da contratação e prevalência da isonomia dentre os licitantes.

No entanto, a rigidez do procedimento não pode ser excessiva a ponto de prejudicar o interesse público.

Também não há que se justificar a ineficiência e morosidade pura e simplesmente na burocracia, pois, como demonstrado, são os excessos na prática da gestão embasada nessa teoria que acarretam consequências implícitas em disfunções que não foram previstas previamente por Max Weber, pois não se coadunariam com os objetivos teóricos, que, em suma, é atingir a racionalidade e eficiência.

Significa dizer que, se aplicada da maneira teórica, mesmo que adaptando-se à realidade da organização, sem excessos e observando-se atentamente suas disfunções, a Burocracia pode favorecer o alcance do princípio constitucional e não atrapalhá-lo, como vem acontecendo, pois, as consequências previstas de sua aplicação incluem a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos servidores, orientando-os quanto a sua postura profissional e dando segurança no desempenho.

Surge aí o princípio do formalismo moderado, cada vez mais disseminado no âmbito jurídico e administrativo, efetivamente dosando o formalismo de maneira adequada.

Com efeito, não se pode admitir ato da Administração Pública, mesmo que discricionário, que, alicerçado em rígida formalidade, prejudique os direitos dos administrados, a finalidade pública que se almeje com o processo ou procedimento administrativo em curso, ignore os prazos e demais determinações legais, ou mesmo afronte de qualquer forma diretamente o próprio princípio da eficiência, constitucionalmente determinado.

Se submetendo à prática do rigor formalista, exagerado e absoluto, o agente público tende a paralisar o processo (e conseqüente a finalidade pública) por razões ínfimas, ou rejeitar documentos não essenciais, incluir normatização além do exigido pelo rito, enfim, praticar atos demasiados e ferir direitos, prazos e o próprio princípio da eficiência.

Pondere-se, ainda, que toda vez que os servidores públicos embaraçam o processo administrativo por formalismo exacerbado, colaboram para um maior desperdício de seu tempo para responder ao administrado, aos órgãos de controle, ou mesmo corrigir falha inapta a causar qualquer risco a contratação, finalidade pública ou prejuízo ao erário.

E, se, concretamente, a eficiência é a busca do melhor resultado com menor dispêndio de recursos públicos, não se pode considerar uma gestão eficiente, se o agente público enxerta demasiados empecilhos à celeridade do rito formal processual, acarretando formalismo muito além do que a norma estabelece, caracterizando infringência direta a tal princípio. Esse prejuízo é ainda maior quando se trata de licitação por meio da modalidade de Pregão, instituída com princípio fundamental da celeridade.

Assim, todos os caminhos indicam que a Administração **NECESSITA** urgentemente se desbaratar do excesso de formalismo burocrático que somente atrasa todo e qualquer planejamento. E a disseminação do conceito doutrinário do princípio do formalismo moderado se apresenta como forma eficaz de se consolidar uma atuação do agente público, ponderada sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade, de maneira que se evitem trabalhos repetitivos e exigências desarrazoadas.

Têm-se, conclusivamente, a aplicação do princípio do formalismo moderado como ferramenta de alcance de maior eficiência da gestão pública, conforme se consolidam a doutrina e jurisprudência atual, pois combate frontalmente as disfunções burocráticas e recolocam a Teoria da Burocracia em sua direção apropriada de auxílio à busca de uma melhor atuação organizacional.

Desfaz-se, desta forma, o mal-entendido cultural de que a culpa da ineficiência da Administração Pública é da burocracia, enquanto que os estudos demonstram que, na verdade, é do agente público que, em sua atuação, despreza os princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade para se ater a rigorismos inúteis e não previstos na teoria administrativa em exame.

É o excesso de burocracia, também denominado excesso de formalismo, que se apresenta como o maior obstáculo público para alcance de uma gestão eficiente no setor público, e que deve ser combatido em homenagem ao princípio da eficiência.

6. Referências

CHIAVENATO, Idalberto. **Novos paradigmas**: como as mudanças estão mexendo com as empresas. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Manole, 2008.

_____. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura - a sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, Érico da Silva. **Gestão de pessoas**. Curitiba: Ed. do Livro Técnico, 2010.

DAVEL, Eduardo; VASCONCELOS, João. (Orgs.). **Recursos humanos e subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 111-129

FILIPPIM, Eliane Salete *et al.* **A gestão de pessoas na administração pública municipal.** (Artigo).s./d.

_____. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE - BR.** v. 8, n. 4, artigo 10, Rio de Janeiro, dez./ 2010 (Fundação Getúlio Vargas).

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999.

LIMA, Ildevania Félix de. **Gestão de pessoas na Administração Pública: pessoas competentes, melhores resultados.** (Artigo), 2009.

LIMONGI-FRANÇA, Ana C. **Qualidade de vida no trabalho - QVT: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial.** São Paulo, 2007

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIERANTONI, Célia Regina. As reformas do estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, n. 6, ano 2, p.341-360, 2001.

PRIMO, Claudiana Aparecida de Oliveira *et al.* **A Gestão na Administração Pública: estudo de caso no Município de São João do Pau 'Alho.** SLins: Centro Universitário de Lins, 2011.

QUEIRÓZ, Roberta G. Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan BECK. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública (RAP)** Rio de Janeiro, n.44 , ano 3, p. 679-705, maio/ jun. 2010.

QUINN, Robert E. *et al.* **Competências gerenciais: princípios e aplicações.** Tradução de Cristina de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Revista Interface**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan./jun. 2009, p.344-365.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

[1] [MANDEL, Ernest](#) *Power and money: a Marxist theory of bureaucracy.* British Library Cataloguing in Publication Data, London, 1992.

[2] Renato Cancian. *Burocracia: Max Webber e o significado de" burocracia "* (em português). UOL - Educação. Página visitada em 13 de outubro de 2013.

- [3] WEBER, Max. Sociologia. São Paulo: Ed. Atlas, 1979. Cap. 3: A" objetividade "do conhecimento nas Ciências Sociais.
- [4] CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- [5] WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- [6] Robert King Merton, nascido Meyer R. Schkolnick, (Filadélfia, 5 de Julho de 1910 — Nova Iorque, 23 de Fevereiro de 2003) foi um sociólogo estadunidense. É considerado um teórico fundamental da burocracia, da sociologia da ciência e da comunicação de massa. Passou a maior parte de sua vida acadêmica ensinando na Universidade Columbia. É pai do economista Robert C. Merton.
- [7] WEBER, Max. A ética protestante e o espírito capitalista. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- [8] MAXIMIANO, Antônio C. Teoria geral da administração: da escola científica a competitividade em economia globalizada. São Paulo: Atlas, 2000.
- [9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- [10] Apelação Cível nº 132953-2/188 (200804170597), de Goiânia. Acórdão de 16 de dezembro de 2008.
- [11] TRF-2 - AGRAVO DE INSTRUMENTO : AG 201002010130707 RJ 2010.02.01.013070-7.
- [12] TJ-RS - Apelação Cível : AC 70040993289 RS.
- [13] TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade : ADI 2234521220108260000 SP 0223452-12.2010.8.26.0000.
- [14] **Sistema de Registro de Preço e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- [15] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 276-277.
- [16] É que, em qualquer fase do processo, a Administração faz uma revisão de todos os atos praticados, inclusive seu ato final, por meio desse ato de controle lastreado no poder de **autotutela administrativa**. DALLARI, Adilson Abreu. op. cit. p. 167.
- [17] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 506.
- [18] in *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Ed., p. 248.

- [19] Mello, Gasparini e Meirelles utilizam o termo " informalismo " .
- [20] Pietro utiliza a expressão " princípio da obediência à forma e aos procedimentos " .
- [21] MEDAUAR, op. cit., p. 199.
- [22] PIETRO, op. cit., p. 512.
- [23] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- [24] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 660.MELLO, op. cit., p. 468.
- [25] MELLO, op. cit., p. 468-469.
- [26] PIETRO, op. cit., p. 513.
- [27] MEIRELLES, op. cit., p. 659.
- [28] GASPARINI, op. cit., p. 763-764.
- [29] MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*, 15. ed., Ed. RT, 2010.
- [30] FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2008.
- [31] Justen Filho, Marçal. Comentários à [Lei de Licitações](#) e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética. 11 ed. pp. 450-451.

Isis Queiroz

Administradora, Pregoeira, Profª Especialista em Gestão Pública

Atuou como: Secretária Executiva Reg. de Porto Velho. Pregoeira e Presidente da Comissão Especial de Licitações – Rondônia. Gerente de Controle Interno da SUPEL; Membro de Comissão de Licitação da SEDUC; Membro de Comissão de Licitação de Obras da SUPEL; Diretora e Gerente Adm. e Financ. do IPEM/INMETRO; Gerente de Adm. e Finanças da SETUR; Assessora Adm. da SECEL e das Regionais de Planej. e Gestão, etc. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5431760157250505>.

Publicado por Isis Queiroz

(Fonte: <https://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica>, data de acesso: 14/02/2020)

3. O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista

The Social Work in the Judiciary: constructions and challenges based on the reality of São Paulo State

Eunice Teresinha Fávero

Assistente social/SP, com atuação e pesquisa na área judiciária; primeira secretária da AASPTJ-SP nas gestões 2001-2005 e 2009/2011; mestre e doutora em Serviço Social pela PUCSP; docente na Universidade Cruzeiro do Sul-SP, São Paulo, Brasil. E-mail: eunicetf@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta algumas construções históricas e importantes desafios colocados ao Serviço Social no Judiciário. Para isso, toma como base o cotidiano profissional no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, particularidades teórico-metodológicas e éticas que se fazem presentes no exercício profissional nessa área, e movimentos políticos da categoria em direção ao acesso e à garantia de direitos.

Palavras-chave: Serviço Social. Campo sociojurídico. Cotidiano profissional. Direitos.

ABSTRACT

This article presents some historical constructions and important challenges for the Social Work in the Judiciary. For so, it is based on the professional daily activity in the Supreme Court of São Paulo State, on the theoretical-methodological particularities and ethical principles of the professional practice in this area, and on the category's political movements aiming at the access and the guarantee of rights.

Keywords: Social Work. Socio-juridical field. Professional daily activity. Rights.



Introdução

Este texto apresenta reflexões sobre as construções históricas e os desafios do Serviço Social no Judiciário, com base no cotidiano profissional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Reflexões e indagações a respeito do que tem sido construído e quais

desafios estão postos no dia a dia de trabalho — tanto em termos de questões teóricas, metodológicas e éticas que permeiam o exercício profissional, como questões políticas presentes nesse fazer.

As ideias aqui expostas partem da experiência de trabalho no Judiciário paulista, da militância na Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ/SP), e de pesquisas sobre a história do Serviço Social nessa instituição, sobre condições de trabalho e sobre a realidade social constatada no trabalho cotidiano com indivíduos que vivenciam expressões da questão social, transformadas nesse espaço sócio-ocupacional em demandas judiciais — em especial nos âmbitos da Justiça da Infância e da Juventude e da Justiça da Família.

O debate sobre a história do Serviço Social no campo sociojurídico¹ a partir do cotidiano profissional e, particularmente, as construções históricas dessa profissão no Judiciário paulista e seus desafios remetem à reflexão sobre a relação entre demandas com as quais os profissionais se deparam diariamente, a precarização do trabalho e a necessária organização coletiva para fazer frente às condições adversas do labor cotidiano. E isso com o propósito de fortalecer o potencial que o Serviço Social tem para contribuir com o acesso à Justiça e aos direitos humanos e, no seu interior, os direitos sociais.

Portanto, trata-se de um debate que leva em conta a história do Serviço Social no Judiciário, construída no cotidiano de trabalho pelos assistentes sociais e por todos os sujeitos com os quais eles interagem no exercício profissional, direta ou indiretamente. Então, história, cotidiano, trabalho, justiça e direitos se colocam como centrais nessa reflexão, com vistas a desvelar o exercício profissional lá na ponta, nas suas articulações com a realidade social e institucional.

Para caminhar até a história do tempo presente, quando os desafios estão postos concretamente, são retomados alguns marcos da história do Serviço Social no Brasil e no Judiciário paulista (com um *flash* sobre seu início e outro foco no presente), em articulação com a ética e as competências profissionais — sintonizadas (ou não) com fundamentos teóricos, metodológicos e técnicos do Serviço Social nos diferentes momentos. Nessa direção, vamos buscar também debater sobre como nessa história e nesse cotidiano o poder-saber profissional se põe frente às expressões da questão social.

Marcos históricos: origem, prática profissional e ética

O Serviço Social no Brasil tem 77 anos de existência,² e o Serviço Social no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem 65 anos,³ ainda que desde o início da profissão neste país alguns assistentes sociais já realizassem trabalhos no então denominado Juizado de Menores, sem remuneração e/ou integrando o antigo Comissariado de Menores.

Os pioneiros do Serviço Social no TJSP foram também pioneiros do Serviço Social no Brasil, a exemplo da professora Helena Iracy Junqueira e do professor José Pinheiro Cortez. Ambos compuseram o grupo de professores da Escola de Serviço Social de São Paulo e militaram no Partido Democrata Cristão. Defendiam concepções de justiça social e de direitos com base no doutrinário católico, com um viés, ainda que embrionário, da social-democracia, e tiveram participação decisiva na implantação do Serviço Social no primeiro Juizado de Menores da capital, em 1949, por meio do Serviço de Colocação Familiar,⁴ instituído pela Lei estadual n. 500 — que ficou conhecida como Lei de Colocação Familiar.

Serviço este que, se utilizarmos denominação atual, pode ser considerado como o primeiro programa de família de apoio ou família acolhedora, ou, ainda, pode ser compreendido como o primeiro programa de transferência de renda de que se tem notícia no Estado de São Paulo, na medida em que incluía repasse financeiro inicialmente às famílias de apoio e posteriormente às próprias famílias das crianças e adolescentes cujos "casos" (como então se denominava) chegavam ao Judiciário com demanda de acolhimento institucional.

Em depoimento concedido em 1993,⁵ o assistente social e professor José Pinheiro Cortez afirma, em relação ao auxílio financeiro à família de origem, previsto por esse programa para evitar a "internação de menores" (como se denominava então o acolhimento institucional de crianças e adolescentes), que:

A maior parte dos casos era de pobreza, que a gente tratando ou não tratando, continua pobre e que se eu não der comida não come. [...]. Era um dinheiro necessário para viver, mas não para tirar a condição de total dependência. Claro, a pessoa era estimulada a trabalhar [por meio do acompanhamento realizado pelo assistente social], mas dava-se o mínimo necessário, porque se não se desse isso, a criança ia para a rua ou para uma instituição e aí seria mais caro para o Estado e para a sociedade. (Fávero, 1999, p. 95)

Assim, respondendo às demandas colocadas pela ampliação das expressões da questão social, esse trabalho foi uma forma de assistência social com o objetivo de realização da justiça, vinculada ao ideário da doutrina social da Igreja Católica. O que, naquele momento histórico, não implicava questionamentos da ordem social burguesa que ditava a direção disciplinadora e controladora da ação profissional frente aos então chamados "desajustamentos sociais" (Idem, p. 95), que poderiam culminar no acolhimento institucional de uma criança ou adolescente.

O Serviço Social começa então, no Judiciário paulista, com uma direção mais voltada para a proposição e o desenvolvimento de ações que assegurassem alguma proteção social — ainda que com uma visão de justiça social direcionada pela doutrina social da Igreja Católica, que naquele momento iluminava a formação moral e ética dos estudantes de Serviço Social — e menos identificada com ações focadas no controle social de comportamentos considerados "desviantes" do padrão dominante burguês. Isso vai se dar com a criação e a

formalização, em 1957, das Secções de Informações e de Serviço Social, que ficaram conhecidas como Serviço Social de Gabinete, trabalho que foi instituído em razão do aumento da demanda de natureza social e pelas competências inerentes aos profissionais dessa área, que detinham um saber específico sobre as relações sociais e familiares. Saber que passa a ser sistematizado em informes, relatórios ou laudos, com a finalidade de dar suporte à decisão judicial:

Então os relatórios eram assim: estudava-se profundamente o pedido, o significado do pedido, a situação familiar a respeito daquele problema que se apresentava ali — digamos, orientando um pedido de internação: então vinha o significado da internação, a situação da família, o trabalho que se tinha feito com a família no sentido de evitar a internação, o entendimento feito com a escola para a criança frequentar escola. Também se acertava, por exemplo: todo mês a família tinha que vir trazer para o assistente social o boletim da criança ou a própria criança, ou havia um entendimento direto com a escola... O caso era bem conduzido, era bem apresentado, inclusive [...], quando você acabava de ler um relatório você tinha uma situação, um universo completo". (Depoimento Borges, apud Fávero, 1999, p. 117)

Então, isso significa que há aproximadamente sessenta anos os assistentes sociais têm como principais atribuições no Judiciário paulista: conhecer os sujeitos que procuram ou são encaminhados a essa instituição, em especial nas áreas da infância e juventude e família — sujeitos que, via de regra, vivem situações de violação de direitos e de conflitos os mais diversos; sistematizar esse conhecimento em informes, relatórios ou laudos, e encaminhar ao magistrado, de maneira a contribuir para que ele forme um "juízo" sobre a situação e defina a sentença, que poderá vir a ser definitiva na vida de indivíduos e famílias. Sentenças que desde aquela época e até os dias de hoje determinam o acolhimento institucional de crianças, as colocam em outras famílias, garantindo, em tese, sua proteção, aplicam medidas socioeducativas — da advertência à internação —, destituem o poder familiar, definem ou redefinem a guarda de filhos, dão base em alguns casos, ainda que indiretamente, à responsabilização penal de supostos violadores de direitos de crianças, mulheres, idosos etc.

Mas que subsídios são esses que cabia — e cabe — ao assistente social oferecer para contribuir com a decisão judicial? De que lugar profissional, institucional, político o assistente social falava e fala hoje? Por que o estudo social ou a chamada perícia social, com características muitas vezes descritivas do relato dos sujeitos atendidos e da demanda que apresentam, se tornou trabalho fundamental no Judiciário em detrimento de um maior investimento em diagnósticos sociais articulados com as amplas dimensões da realidade social e ações articuladas com outras organizações sociais e, dessa maneira, com maior possibilidade de contribuição para o acesso aos direitos e à justiça? E, afinal, de que Justiça se fala e que direitos são esses?

O assistente social foi e é chamado pelo Estado a fazer parte do Poder Judiciário para contribuir com a aplicação da lei. O estudo que realizava e que realiza, o parecer social que elabora com base nesse estudo, e que é registrado em um relatório ou laudo, tem contribuído para flexibilizar ou para manter inflexível a lei? A lei "tem um poder formal de gerir e de ordenar a vida, implicando em direitos e deveres". Na sociedade brasileira, em que a lei é essencialmente positivista, ela define, de acordo com Ewald (apud Fávero, 1999, p. 41), "um espaço de liberdade, traça-lhe os limites [...]; ela define uma partilha simples e imperfeita entre o permitido e o proibido; estabelece uma igualdade entre os cidadãos, que deixa na sua indistinção, pois é indiferente à sua existência singular". Dessa maneira, a lei generaliza e estabelece formalmente a igualdade entre os cidadãos, ainda que opere com desigualdades, as quais, nessa perspectiva, não são consideradas.

Assim, o estudo que o assistente social realizava e realiza contribui para desvendar a realidade em sua construção histórica e social, ou para ocultar — ou justificar — essa construção? Nesse sentido, na realização desse estudo sob uma perspectiva crítica, não se pode ignorar que a desigualdade e a exploração social que permeiam a realidade social são inerentes ao padrão capitalista que rege a economia e a política no Brasil.

Quando o Serviço Social tem início no Judiciário, o viés funcional positivista e o doutrinário social da Igreja Católica, aliados ao metodologismo do Serviço Social de casos individuais, de matriz norte-americana, eram referências para o exercício profissional.

Esse início do Serviço Social no Judiciário paulista praticamente coincide com o estabelecimento do 1º Código de Ética Profissional do Assistente Social, de 1948, fundamentado em pressupostos neotomistas e positivistas, em que

a ação profissional é claramente subordinada à intenção ético-moral dos seus agentes, entendida como uma decorrência natural da fé religiosa. A ética é concebida como a "ciência dos princípios e das normas que se devem seguir para fazer o bem e evitar o mal" (Abas, 1948, p. 40);⁶ sua importância é afirmada em face da atuação profissional voltada às "pessoas humanas desajustadas ou empenhadas no desenvolvimento da própria personalidade" (idem). (Barroco, 2001, p. 96)

A ética operava, portanto, de maneira prescritiva, traduzia na prática dogmas cristãos, e buscava o aperfeiçoamento da personalidade das pessoas atendidas, de maneira a que mantivessem "atitude habitual de acordo com as leis e os bons costumes da comunidade" (idem, p. 96, citando Abas, 1948).

As transformações sociais e culturais que ganham corpo particularmente no mundo ocidental, e sobretudo a partir da década de 1960, ainda que tenham envolvido significativos setores da sociedade brasileira, não aparecem de maneira explícita no Serviço Social naquele momento. Mesmo que tenham existido profissionais que se envolveram na luta por transformações e pela liberdade social e política, isso não vai refletir de forma clara nas

normativas e na literatura da profissão, literatura que praticamente inexistia então, na medida em que o Serviço Social nesse período desenvolvia apenas uma dimensão interventiva e não investigativa, com bases científicas.

Todavia, considerando a consciência possível à época — entendida, conforme Goldmann, como o "máximo de possibilidade histórica que a consciência de um grupo possa ter em um determinado momento" (apud Baptista, 1986, p. 63) — e os limites teórico-metodológicos decorrentes do embasamento no neotomismo, no positivismo e no tecnicismo, nota-se uma preocupação com a autonomia profissional e os princípios éticos decorrentes dessa direção social da profissão, concorde-se ou não com eles nos dias de hoje. Isto é revelado em depoimentos concedidos pelo professor José Pinheiro Cortez e pela assistente social Zilnay Catão Borges, dois dos pioneiros do Serviço Social no Judiciário paulista.

O professor Cortez, ao analisar o papel do Serviço Social no Judiciário em suas primeiras décadas,⁷ afirma:

A ação do Serviço Social repousa muito mais na intencionalidade do próprio Serviço Social do que nos fatos sobre os quais ele atua [...]. Importante é definir o papel do Serviço Social na esfera do Judiciário. E esse papel não é uma definição só da lei nem só do Poder Judiciário. É também, e fundamentalmente, nossa, dos assistentes sociais. Então, vou trabalhar os Serviços Sociais junto ao Poder Judiciário a partir de uma ótica específica e nossa, e que eu vou tentar convencer o Poder Judiciário, o juiz, o legislador, seja quem for, a adotar essa ótica [...].

O problema da neutralidade do perito [...] existe, mas não deve existir; o indivíduo não é totalmente neutro na problemática social [...]. Essa postura que o assistente social condiciona o Serviço Social às instituições, inclusive à chamada Poder Judiciário, essa postura é que nós temos que questionar, não é correto. É um autossuicídio. É aceitar as instituições do momento, e o Poder Judiciário é um poder político, no sentido amplo da palavra político. (In: Fávero, 1999, p. 134-135)

Zilnay Catão Borges, por sua vez, ao falar sobre o poder inerente ao trabalho profissional no cotidiano, materializado em relatórios,⁸ afirma:

Nós tínhamos o direito, eu digo, de vida ou morte. Se você pegar os processos daquela época vai ver que eram relatórios grandes, até meio chatos para ler. Não chatos, porque eram muito bem-feitos, mas eram relatórios grandes, bons [...].

De jeito nenhum o assistente social alterava relatórios por exigência do juiz. Às vezes ele podia não concordar [...]. É um direito que lhe cabia, como juiz [...]. Ficava o nosso relatório, documentado, e o juiz colocava o parecer dele. Mas isso era raríssimo acontecer. [...]

[...] dava um medo danado. O medo era uma das discussões que a gente vivia tendo: gente, veja a responsabilidade que a gente está tendo, porque o juiz vê o que se escreve no final e põe "de acordo". Então, os casos não iam imediatamente para o juiz, eram muito bem estudados pela chefia e refeitos se algum aspecto não estivesse muito bem claro para justificar a medida final (idem, p. 116).

Ainda que outras marcas tenham sido importantes na história do Serviço Social no Judiciário paulista — como algumas experiências com trabalhos comunitários nos anos 1960 e 1970, bem como trabalhos interdisciplinares, realizados por profissionais significativos nessa história, e que fizeram diferença na ampliação e na qualificação do trabalho no Judiciário⁹ —, até por volta dos anos 1980 a marca da tradição positivista e doutrinária foi expressiva no exercício profissional do assistente social nessa instituição e, é possível afirmar, se faz presente em algumas intervenções até hoje, mesmo que a partir dos anos 1990 um novo projeto ético e político tenha passado a nortear a formação e a prática profissional do assistente social. Um projeto que é hegemônico, o que não necessariamente significa que seja de domínio e aceito por todos os profissionais na atualidade. Da mesma maneira que não é possível afirmar com segurança que antes dessa década, entre os profissionais que atuavam no Judiciário, não existissem vozes dissonantes do conservadorismo e do doutrinário social cristão, e que indistintamente todos assumiram integralmente uma perspectiva de trabalho apenas com vistas à adaptação dos indivíduos ao meio, que era característica do Serviço Social tradicional.

Projeto profissional, trabalho no cotidiano e desafios contemporâneos

A visita ao passado, em particular aos anos 1940-1950, com a perspectiva de conhecer um pouco da história e, como ensina o historiador italiano Alessandro Portelli (1997), "aprendermos um pouquinho com ela", é importante para avanços na construção de transformações no presente e no futuro. Tais transformações dependem de os profissionais se indagarem e se posicionarem em relação às atividades que realizam no tempo presente e em que condições: em relação à ética profissional, às condições e relações de trabalho, à judicialização e à criminalização de expressões da questão social, às tentativas de uso

desvirtuado do trabalho do assistente social para obtenção de provas testemunhais com vistas à responsabilização penal, e tantas outras questões e desafios com os quais os profissionais se deparam lá na ponta do exercício cotidiano de trabalho.

Torna-se importante a reflexão sobre como estão se posicionando e o que fazem os assistentes sociais no tempo presente no dia a dia de trabalho, nos diversos espaços que ocupam no Judiciário — alargando aqui o tempo presente desde o início da década de 1990 até os dias atuais. Como acontece a atuação na Justiça da Infância e da Juventude, na Justiça da Família e nos demais espaços que demandam seu trabalho nessa instituição? Quais os referenciais teóricos e metodológicos que guiam a intervenção? Quais os princípios éticos que iluminam a escuta que estabelecem com os indivíduos, famílias e grupos com os quais trabalham, os relatórios que elaboram e os pareceres que emitem? Como estão sendo apropriadas as legislações sociais pós-Constituição Federal de 1988 e como se inserem e se articulam nesse trabalho as normativas e os programas sociais dela decorrentes? Como os profissionais se organizam politicamente para fazer avançar o compromisso com a efetivação da justiça social e dos direitos? E qual perspectiva de justiça social e de direitos norteia esse fazer profissional?

Não é pretensão nem é possível descrever aqui respostas a todas essas e a tantas outras questões que movem, ou que poderiam mover, os profissionais da área comprometidos com a direção social posta pelo projeto profissional hegemônico do Serviço Social na contemporaneidade. Mas são as perguntas à realidade que instigam a construção de novos caminhos em busca de respostas efetivas.

A década de 1990 marca essa história pela significativa ampliação do quadro de profissionais, tanto na capital (que já iniciara uma ampliação na década de 1980) como em cidades do interior do estado de São Paulo. Isso em virtude do constante aumento da demanda de trabalho, decorrente tanto da ampliação das expressões da questão social que chegam ao Judiciário devido à desigualdade social e à ausência ou insuficiência de políticas universais de proteção social, como das normativas legais e institucionais que estabelecem mais claramente a proteção de direitos de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e famílias a partir da Constituição Federal de 1988.

Não é por acaso que essa década — nominada aqui de década de organização e de conquistas — marca a criação oficial da Equipe Técnica de Coordenação e Desenvolvimento Profissional dos Assistentes Sociais e Psicólogos do TJSP, para o planejamento e a execução das atividades de aprimoramento profissional. Marca também o início da organização política formal dos assistentes sociais e psicólogos do TJSP (que já vinham construindo um processo organizativo nos anos anteriores), com a criação, em 1992, da Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo — AASPTJ-SP, com o objetivo de trabalhar, sobretudo, na direção da defesa de direitos desses profissionais. É também a partir da segunda metade dessa década que vários profissionais do Judiciário

Paulista — a maior parte deles com alguma participação na organização política da categoria — começam a desenvolver pesquisas no âmbito acadêmico sobre o trabalho do assistente social no Judiciário e, portanto, a sistematizar conhecimentos com base científica sobre seu trabalho, articulando o fazer cotidiano a análises teóricas.¹⁰

Essa década de conquistas no âmbito do Judiciário paulista é a mesma em que o Serviço Social consolida as bases do atual projeto ético e político da profissão: em 1993, após amplo debate entre segmentos da categoria profissional, é estabelecido o atual Código de Ética profissional e promulgada a Lei n. 8.662/1993, que deu nova regulamentação à profissão, bem como, em 1996, são lançadas as atuais diretrizes curriculares pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss). Documentos esses e diretrizes que marcam a ruptura do projeto profissional com a direção conservadora, assumindo claramente uma direção social no exercício profissional norteada pelos seguintes princípios:

Reconhecimento da liberdade como valor ético central, pela defesa intransigente dos direitos humanos, pela ampliação e consolidação da cidadania, pela defesa do aprofundamento da democracia, o posicionamento em favor da equidade e justiça social, pelo empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, pela garantia do pluralismo, pela opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária – sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero, pela articulação com os movimentos de outras categorias, pelo compromisso com a qualidade dos serviços prestados e pelo exercício do Serviço Social sem ser discriminado nem discriminar. (CFESS, 2011)

Esses princípios éticos estão dispostos no atual Código de Ética Profissional e se contrapõem radicalmente àqueles estabelecidos no Código de Ética Profissional de 1948, que levavam a traduzir na prática dogmas doutrinários cristãos, ações na direção de ajustamentos de indivíduos à ordem social dominante, e valores moralizantes relacionados ao agir conforme "os bons costumes". Isto é, ao que a moral burguesa, ditada pelos detentores dos meios de produção e do poder político, definia que deveria ser o comportamento da população trabalhadora, a serviço dos interesses do capital.

Mas não se pode esquecer que essa mesma década de 1990 foi marcada pelo avanço do neoliberalismo, da precarização do trabalho e pelo aumento considerável dos indicadores de pobreza, miséria e violência no Brasil. E isso, no que se refere à categoria dos assistentes sociais, vai se refletir mais explicitamente na década seguinte.

Assim, se a década de 1990 foi de consolidação da organização e de algumas conquistas, é possível afirmar que a primeira década do século XXI se torna a de resistência ao avanço desenfreado da precarização e da exploração do trabalho em geral, particularmente no que diz respeito ao Serviço Social, do trabalho do assistente social, e de lutas pelos direitos

desses profissionais bem como pelo acesso e efetivação de direitos da população usuária dos serviços sociais.

Nesse contexto, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, é extinta em 2001 a Equipe Técnica de Coordenação e Desenvolvimento Profissional dos Assistentes Sociais e Psicólogos do TJSP, praticamente eliminando as atividades de capacitação dos profissionais de Serviço Social e de Psicologia, sendo criados, enquanto espaço de resistência, apenas os Grupos de Estudos¹¹ sobre diversos temas relacionados ao trabalho cotidiano, que passam a realizar reuniões mensais e são todos coordenados por assistentes sociais ou psicólogos do próprio TJSP, "sem ônus" para essa instituição.¹²

A pesquisa realizada pela AASPTJ/SP sobre as condições de trabalho dos assistentes sociais e psicólogos do TJSP, publicada com o título *Serviço Social e Psicologia no Judiciário, construindo saberes, conquistando direitos* (Fávero, Melão e Tolosa Jorge, 2005), revela claramente essa situação, demonstrada tanto pela bárbara realidade social da população atendida no dia a dia de trabalho do assistente social e do psicólogo (situações de extrema pobreza, violência interpessoal e intrafamiliar, não acesso à proteção social), como pelo sofrimento no trabalho vivido por muitos profissionais — pelas precárias condições materiais de trabalho, e ainda, em muitos casos, pelas relações verticalizadas e autoritárias por parte de superiores administrativos que ignoram e desrespeitam particularidades do trabalho do profissional.

Entretanto, no interior do permanente movimento da história, ao mesmo tempo também aparecem várias possibilidades e proposições de ações na direção da resistência, denotando o compromisso com a qualidade no trabalho, com base nas prerrogativas profissionais e nos direitos sociais.

Assim, nos primeiros anos da década de 2000 é que por fim os assistentes sociais conseguem que sejam definidas oficialmente suas atribuições profissionais (ainda que com cortes na proposta então encaminhada ao TJSP pela AASPTJ/SP).¹³ Também nessa década é que, por meio da AASPTJ-SP, a categoria organizada passa a estabelecer maior articulação com outras organizações sociais na busca da efetivação de direitos, sobretudo no que se refere aos direitos da criança e do adolescente. E que participa ativamente de movimentos de greve em conjunto com demais trabalhadores do Judiciário, e mais recentemente — na atual gestão da AASPTJ¹⁴ — inicia a caminhada em direção à maior articulação com profissionais de outros espaços sócio-ocupacionais do campo sociojurídico, visando ampliar e fortalecer a organização política das categorias, em direção ao acesso à justiça e aos direitos sociais.

Retomando as reflexões sobre a justiça e os direitos no cotidiano profissional, no tempo presente, é importante indagar sobre como o Serviço Social no espaço do Judiciário pode contribuir para o acesso à justiça e aos direitos em meio à barbárie que permeia a realidade social e que chega nesse espaço sócio-ocupacional fragmentada, geralmente como demandas individuais. Tudo isso necessita ser pensado tendo em perspectiva a apropriação

das bandeiras da justiça e dos direitos enquanto meios estratégicos em direção à possibilidade histórica da justiça social que implique equidade, socialização da riqueza socialmente produzida, universalidade do acesso a bens e serviços que possibilitem e garantam a dignidade do ser humano (Fávero, 2012).

Os direitos humanos — de natureza social, econômica e cultural, em sua configuração moderna, como ensina Barroco (2009) — respaldam-se em conquistas não exclusivas da burguesia. Ainda que sejam limitados pela sua fundação com base na democracia e na cidadania burguesas, representando, portanto, interesses relacionados à defesa da propriedade privada e dos meios de produção inerentes ao sistema capitalista conforme cada país e momento histórico, a luta de classes possibilita que os trabalhadores incorporem a luta pelos direitos humanos como forma de resistência à exploração e à desigualdade, o que se concretiza em meados do século XX, com a agregação, nas declarações de direitos humanos, dos direitos sociais, econômicos e culturais aos direitos civis e políticos (Barroco, 2009, p. 57-58).

Assim, entende-se aqui que, mesmo nos limites da atuação cotidiana, uma das formas de materializar a contribuição com a justiça e os direitos nessa perspectiva pode se dar com o desvelamento e a interpretação crítica da demanda trazida e/ou vivida pelos indivíduos sociais (seja na abordagem individual ou coletiva) atendidos pelo assistente social.

No espaço de trabalho no Judiciário, o profissional encontra diversas situações de violações de direitos, expressas por pessoas que vivem muitas vezes em condições de apertação social, que passam por experiências de violência social e interpessoal, que estão por vezes em situações-limite de degradação humana, com vínculos sociais e familiares rompidos ou fragilizados, que vivenciam o sofrimento social decorrente dessas rupturas e da ausência de acesso a direitos. Nesse contexto, se o profissional trabalha em consonância com a defesa e a garantia de direitos, ele avançará nessa direção ao possibilitar um espaço de informação, de diálogo e de escuta desses sujeitos, ao estimular a reflexão crítica a respeito dos problemas e dilemas que vivenciam, ao agir, em conjunto com eles, para conhecer e estabelecer caminhos viáveis para o acesso a direitos.

Estabelecer o exercício profissional cotidiano com essa perspectiva exige o entendimento de que os processos de trabalho dos quais o assistente social participa têm como objeto as expressões da questão social e que essas expressões expõem violações de direitos, geralmente provocadas por situações estruturais e conjunturais — entendimento que pressupõe a análise crítica das dimensões que constituem esse processo de trabalho. Para isso, torna-se fundamental imprimir ao trabalho cotidiano a dimensão investigativa crítica, efetivando o processo de conhecimento da demanda que chega concretamente para o atendimento e a partir da qual a intervenção é desencadeada. E isso exige o domínio dos meios de trabalho, dos recursos materiais e, em especial, dos recursos teóricos, metodológicos, técnicos e éticos; exige processar o conhecimento da realidade social, seus movimentos, as correlações de forças e as suas possibilidades, tendo clareza da finalidade do trabalho. Ou seja,

ter clareza do que é necessário conhecer, qual é a finalidade desse conhecimento, no interior das competências técnica, política e ética inerentes à área profissional, que revelam que profissão é essa e quem são os profissionais que a exercem.

Dessa maneira, ao realizar um estudo social por exemplo, que conteúdos pertinentes ao Serviço Social o assistente social domina, investiga e sistematiza? O que busca conhecer acerca de relações e de vínculos sociais presentes (ou ausentes) na vida dos sujeitos, no que se refere ao trabalho, com a cidade e com o território, com as políticas sociais? Como acontecem as relações com a família, qual sua capacidade protetiva, com qual proteção social o indivíduo e/ou a família conta? Como ensina a professora Aldáiza Sposati, vínculo em termos de proteção social é algo muito simples, é "contar com". O indivíduo ou a família conta com o quê? A resposta, conforme essa autora, é diferente para cada família, e por isso se faz necessário levar em conta sua condição objetiva.¹⁵

No exercício do trabalho cotidiano, a dimensão ética exclui qualquer possibilidade de desvirtuamento de sua finalidade, como, por exemplo, o uso de um laudo, de uma visita domiciliar ou de uma entrevista no espaço físico da instituição com o objetivo de obter informações que venham a servir de provas para aplicação de punição a um suposto violador de direitos de uma criança ou suposto autor de outros crimes. O conteúdo expresso em um relatório ou laudo pode nessa área judiciária ser considerado como mais uma "prova" em ações de responsabilização penal, mas o objetivo, quando da sua construção, não é esse. O trabalho realizado pelo assistente social ao comportar a dimensão investigativa tem como inerente a produção do conhecimento sobre o cotidiano e seus sujeitos, de modo a explicar a realidade social e contribuir com a efetivação de direitos, e não a construção de provas que sirvam de base a ações de responsabilização na área criminal.

Nesse sentido, um dos desafios postos aos assistentes sociais que atuam no Judiciário (mas não só nessa área) está em não fazer uso do saber-poder, que é inerente ao exercício profissional, em contraposição à ética profissional. O que, no espaço do Judiciário, pode acontecer de maneira mais diluída, na medida em que o poder decisório é inerente à "natureza" institucional. Nos processos de trabalho, ao realizar entrevistas e registrá-las em relatórios, o assistente social sistematiza um saber a respeito dos indivíduos e grupos atendidos que, no âmbito do Judiciário, pode ser tomado como "verdade" e interpretado em diferentes perspectivas. Esse conhecimento produzido, para revelar-se como ponto de vista do Serviço Social, necessita ter como base fundamentos teóricos, metodológicos e éticos inerentes à profissão, e ser expresso com clareza, concisão e consistência. Entretanto, ao ler um laudo ou um relatório, qual é o ângulo de visão de um promotor, de um juiz, de um gestor? Que leitura e interpretação podem fazer? Que direção social e profissional guiará a decisão em relação à medida a ser tomada?

O relatório social, o laudo social e o parecer social podem ser vistos como instrumentos de poder. Um poder-saber que necessita ser viabilizado na direção da garantia

de direitos, em estreita articulação com o atual projeto profissional do Serviço Social, e não como indicador de ações disciplinares, coercitivas e punitivas, desvirtuando a finalidade do trabalho que cabe ao profissional da área. Para isso, é essencial a investigação rigorosa da realidade social vivida pelos sujeitos e grupos sociais envolvidos nas ações judiciais, desvelando a dimensão histórico-social que constrói as situações concretas atendidas no trabalho cotidiano.

Nessa linha de construções e de desafios, considera-se necessário o investimento na área de trabalho judiciária como espaço de investigação permanente, de maneira que suas produções contribuam com a criação de resistências à desvalorização do saber profissional, à criminalização da pobreza e à judicialização dos conflitos familiares e das expressões da questão social. Assumir efetivamente a pesquisa também como instrumento de trabalho, contribuindo para que o conhecimento dela decorrente seja aplicado no dia a dia da intervenção e contribua com avaliações e proposições de políticas sociais e institucionais, coloca-se como importante desafio.

Para lidar com desafios e realizar investimentos em algumas frentes, no sentido de contribuir com o acesso à justiça e aos direitos, ao fortalecimento da capacidade argumentativa e consequente fortalecimento do projeto da profissão na contemporaneidade, é necessário o estabelecimento de estratégias e a efetivação de ações políticas organizadas.

Avanços nesse sentido possivelmente poderão ser alcançados se ações coletivas forem viabilizadas. Entre tais ações considera-se importante: construir parâmetros que definam um número mínimo de profissionais em relação ao número de processos e situações atendidas em cada Vara e/ou Fórum — em articulação com outras áreas do conhecimento e organizações políticas; manter a vigilância e articulações para que o acesso a essa área de trabalho seja por meio de concursos públicos, para os quais as organizações representativas da categoria devem ser chamadas a opinar em termos de projeto de profissão e, inerente a isso, por exemplo, sobre a bibliografia-base para esses concursos; organizar, nacionalmente, mobilização para que o assistente social (e demais profissionais que compõem as equipes multiprofissionais) não seja subordinado administrativamente ao magistrado titular da Vara onde atua. Nesse sentido, considera-se importante a elaboração de proposta para que as equipes técnicas que atuam no Judiciário tenham coordenação própria, indicada pela categoria organizada, prestando serviços no âmbito do sistema de justiça à população que dele necessita, sem que os profissionais precisem, a cada dia, provar a que vieram para cada superior hierárquico que chega a uma Vara de Família, Vara da Infância, Vara Criminal, ou em outros espaços de trabalho da área — superiores muitas vezes alienados da dimensão histórica e política da realidade social e do trabalho que compete aos profissionais de Serviço Social.

Entende-se como necessário o estabelecimento de estratégias para conquista de autonomia administrativa porque, sem desconsiderar a existência de magistrados ou gestores

comprometidos com o respeito ao direito da população e aos direitos dos trabalhadores na instituição, permanece ainda de maneira expressiva no Judiciário, particularmente no paulista, situações de autoritarismo, reforçadas pela posição hierárquica administrativa, que não raro invade a autonomia técnica, sobretudo no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude. E essa realidade muitas vezes tem como consequência o adoecimento dos profissionais, a alienação, quando não a saída da instituição em busca de outro trabalho, ou a constante contagem dos dias que faltam para a aposentadoria. E, é importante lembrar, tudo isso não nos exime de considerar que como em todas as áreas, também podem existir profissionais do Serviço Social coniventes com o autoritarismo, com a banalização da vida humana e com o desrespeito à ética.

É fundamental a valorização do trabalho interdisciplinar — porém mantendo relações de horizontalidade, e não de subalternidade —, do próprio conhecimento e de ações nele embasadas.

Estreitamente articulado a esse desafio e proposição, é importante organizar o debate e encaminhamentos para a criação, na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça, de Secretaria de Serviço Social e de Psicologia (e/ou outras áreas do conhecimento que integram ou venham a integrar a equipe multiprofissional), vinculada diretamente à presidência do Tribunal, dirigida de direito e de fato por esses profissionais. Uma secretaria com autonomia, poder decisório e dotação orçamentária para desenvolvimento, entre outros, de projetos de formação continuada dos profissionais e de assessoria a eles nas variadas particularidades do exercício profissional cotidiano, o que poderia ser viabilizado por meio de atividades de supervisão continuada.

Entre as estratégias necessárias para fazer frente aos desafios, coloca-se a ampliação da organização política¹⁶ e, vale reafirmar, o investimento na pesquisa, na produção de conhecimentos com base nas demandas e nas atividades de trabalho que os assistentes sociais realizam cotidianamente. Conforme já observado, é imprescindível a inserção dessa dimensão investigativa no trabalho cotidiano, ou seja, inserir a pesquisa como parte dos processos de trabalho, socializar os seus resultados, de maneira a contribuir com avanços qualitativos no exercício profissional e como suporte à luta política. Nesse sentido, é importante provocar a universidade para que viabilize pesquisas e estudos críticos sobre essa área, ainda um tanto distante do debate acadêmico.

Uma estratégia que também poderá fortalecer essa área de trabalho está na definição das competências e de parâmetros para a atuação dos assistentes sociais no campo sociojurídico, que vem sendo desenvolvida pelo conjunto CFESS/Cress. E que necessita avançar na busca da participação da categoria que está lá na ponta do atendimento, para que se manifeste sobre o que faz e o que propõe, com base na diversidade de experiências e realidades socioterritoriais do país.

São muitas as construções e maiores ainda os desafios postos aos assistentes sociais como um todo, particularmente os do Judiciário, conforme tratado neste texto. Não foi pretensão pontuar todos esses desafios, nem será possível avançar na construção de respostas num curto prazo. São construções e desafios que não se dão isoladamente no espaço local de trabalho, apartados da conjuntura social e política nacional e mundial e sem articulações com outras organizações sociais e políticas. São os desafios postos no cotidiano que movem a história, e esse movimento necessita ser desvelado e influenciado pelos profissionais, tanto no dia a dia da luta política como no dia a dia da intervenção profissional — com democracia, sem preconceitos, respeitando a diversidade e as diferenças, e com compromisso com a qualidade dos serviços prestados, como tão claramente alerta o Código de Ética Profissional do assistente social.

Referências bibliográficas

- BAPTISTA, M. V. Goldmann e o estruturalismo genético. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 21, 1986. [[Links](#)]
- BARROCO, M. L. S. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. São Paulo: Cortez, 2001. [[Links](#)]
- _____. A historicidade dos direitos humanos. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Orgs.). *Ética e direitos: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 55-62. [[Links](#)]
- CFESS. Código de Ética do/a Assistente Social. Resolução CFESS n. 273/1993. In: _____. *Legislação e resoluções sobre o trabalho do assistente social*. Brasília: CFESS, 2011. [[Links](#)]
- _____. LEI n. 8.662/93. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. In: _____. *Legislação e resoluções sobre o trabalho do assistente social*. Brasília: CFESS, 2011. [[Links](#)]
- FÁVERO, E. T. *Serviço Social, práticas judiciárias, poder: implantação e implementação do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo*. São Paulo: Veras, 1999. [[Links](#)]
- _____. Estudo social: fundamentos e particularidades de sua construção na área judiciária. In: CFESS (Org.). *O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no Judiciário, no penitenciário e na Previdência Social*. São Paulo: Cortez, 2003. [[Links](#)]
- _____. *Serviço Social, práticas judiciárias, poder: implantação e implementação do Serviço Social no Juizado da Infância e Juventude de São Paulo*. São Paulo: Veras, 2005. [[Links](#)]

_____. O estudo social na perspectiva dos direitos. In: *XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social*. Córdoba, Argentina, 2012. CD-ROM. [[Links](#)]

_____. MELÃO, M.; TOLOSA JORGE, M. R. (Orgs.). *Serviço Social e Psicologia no Judiciário: construindo saberes, conquistando direitos*. São Paulo: Cortez, 2005. [[Links](#)]

IAMAMOTO, M. V. Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs.). *Política social, família e juventude*. São Paulo: Cortez, 2004. [[Links](#)]

LEAL, Maria Cristina; MATOS, Maurilio Castro; SALES, Mione Apolinário. *Política social e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004. [[Links](#)]

PORTELLI, A. Tentando aprender um pouquinho: algumas reflexões sobre a ética na história oral. *Projeto História*. Revista do programa de pós-graduados em História e do Departamento de História — PUC-SP. São Paulo, n. 15, 1997. [[Links](#)]

Recebido em 31/5/2013

Aprovado em 10/6/2013

* Este artigo tem como base palestras proferidas no V Encontro Estadual dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ocorrido em dezembro de 2012, promovido pela Associação dos Assistentes Sociais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP), e no II Seminário Nacional sobre o Serviço Social no Campo Sociojurídico, em outubro de 2009, promovido pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). 1 Neste texto, "campo sociojurídico" é utilizado como sendo aquele que reúne "o conjunto de áreas em que a ação do Serviço Social articula-se a ações de natureza jurídica, como o sistema judiciário, o sistema penitenciário, o sistema de segurança, os sistemas de proteção e acolhimento como abrigos, internatos, conselhos de direitos, entre outros. O termo sociojurídico, enquanto síntese dessas áreas, tem sido disseminado no meio profissional do Serviço Social, em especial com a sua escolha como tema central da revista *Serviço Social & Sociedade* n. 67 (Cortez Editora), pelo comitê que a organizou, tendo sido incorporado, a seguir, como uma das sessões temáticas do X CBAS — Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais/2001" (Fávero, 2003, p. 10). Em trabalho que vem sendo realizado atualmente junto ao CFESS por Grupo de Trabalho constituído para elaborar as diretrizes de atuação dos assistentes sociais nesse campo, os conceitos de "campo" e de "área" estão sendo estudados (a partir de análises de Elizabete Borgianni), de maneira a ser definido o mais apropriado para nominar esse espaço sócio-ocupacional. 2. Considerando como marco inicial da profissão no Brasil a criação da Escola de Serviço Social, em 1936, em São Paulo (SP).

3. Considerando como marco desse início a criação, em 1949, do Serviço de Colocação Familiar junto ao Juízo de Menores, na capital paulista.
4. A execução do Serviço de Colocação Familiar permaneceu sob a responsabilidade dos Juizados de Menores da capital até 1985, quando passou a ser administrado pelo Instituto de Assuntos da Família (Iafam), vinculado ao Poder Executivo estadual, vindo a ser extinto alguns anos depois.
5. Depoimento concedido para pesquisa de mestrado da autora deste texto. Tese publicada com o título *Serviço Social, práticas judiciárias, poder: implantação e implementação do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo*, em 1999; e em 2005, com o título *Serviço Social, práticas judiciárias, poder: implantação e implementação do Serviço Social no Juizado da Infância e Juventude de São Paulo*, pela Veras Editora, São Paulo.
6. Referência conforme texto original.
7. Depoimento em 1993 sobre o início do Serviço Social no Judiciário paulista.
8. Depoimento em 1994 sobre o início do Serviço Social no Judiciário paulista.
9. Como Terezinha Davidovich, João Batista Aducci, Maria Antonieta Guerriero e tantos outros.
10. Entre as profissionais/pesquisadoras estão Ana Maria da Silveira, Rita de Cássia Silva Oliveira, Abigail Franco, Selma Magalhães, Dalva Azevedo, Sílvia Alapanian, Dilza Silvestre Matias, Catarina Volic, Leni Ribeiro, Áurea Fuziwara, Ester Gast, além da autora deste texto. É importante destacar que a maioria dessas pesquisas foi acolhida e impulsionada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP (NCA-PUC-SP), coordenado pela professora Myrian Veras Baptista.
11. Cabe aqui a lembrança de que entre as responsáveis pelo estabelecimento desses espaços de resistências estão as psicólogas Magda Melão e Denise Alonso, e a assistente social Sílvia Sant'Anna, e que por vários anos os encontros dos grupos aconteceram na sede da AASPTJ/SP, portanto, fora do espaço institucional.
12. Conforme ressaltado nas publicações das atas dessas reuniões (que continuam), no *Diário Oficial* da instituição. O que significa que os profissionais participantes são liberados do atendimento à população no dia da reunião, todavia devem dar conta de todo o trabalho pelo qual são responsáveis no dia a dia, bem como não recebem ajuda de custo para essa participação, e eventuais convidados para palestras não são remunerados pela instituição.
13. A íntegra das atribuições elencadas então pela AASPTJ-SP pode ser localizada anexa ao artigo "Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica", de Marilda V. Yamamoto, publicado no livro *Política social, família e juventude*, 2004.
14. Gestão 2009-2013, que articulou ações com vistas à criação da Associação Nacional dos Assistentes Sociais e Psicólogos da Área Sociojurídica — AaSP Brasil —

em

2012.

15. Anotações de conferência sobre "Vulnerabilidade e capacidade protetiva de territórios e famílias", realizada por Aldaíza Sposati em aula magna no mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul/SP, em 10 de maio de 2012.

16. O que, no estado de São Paulo, a AASPTJ/SP tem buscado levar à frente, com a luta pela ampliação de seus quadros e áreas de abrangência.

(Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000300006&lng=pt&tlng=pt, data de acesso: 12/02/2020)

4. O acesso à Justiça e o Formalismo Processual

Garantindo-lhes, assim, **maior** acessibilidade **ao** poder judiciário **e** a possibilidade de ver seus litígios resolvidos com **maior** celeridade **e** justiça. Apesar do formalismo **no** processo **ser** tão criticado, deve-se levar em consideração que, por muitas vezes, é o formalismo que garante um **acesso ao** ...

(Fonte: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6963, data de acesso: 12/02/2020)

5. A concretização do princípio da igualdade através do acesso à justiça ao hipossuficiente

O artigo em estampa faz um estudo em torno da concretização do princípio da igualdade **no** tocante **ao acesso** à justiça **ao** ... em relação à administração da justiça é tanto **maior** quanto. mais baixo é o estado **social** a que pertencem **e** que essa ... material deve sempre **ser** buscada quando se refere **ao acesso** à justiça aos ...

(Fonte: <https://jus.com.br/artigos/53750/a-concretizacao-do-principio-da-igualdade-atraves-do-acesso-a-justica-ao-hipossuficiente>, data de acesso: 12/02/2020)

6. Sociologia Jurídica

Injustiça Social

Na verdade, **Injustiça Social** nada mais é do que o fato de existir na sociedade situações que favoreçam apenas uma porcentagem (geralmente menor) da população enquanto outra parte fica sem **acesso** aos meios, essenciais ou não, para o homem.

(Fonte: <https://jus.com.br/duvidas/122023/acesso-a-justica-e-acesso-ao-judiciario/>, data de acesso: 12/02/2020)

7. Acesso à Justiça e acesso ao Judiciário

Direta, pois não há pretensão resistida e, conseqüentemente, não há lide. Efetiva, pois o cumprimento da obrigação de fazer é célere e justo. O **acesso ao** Judiciário só acontece por flagrante desrespeito a uma conduta tida como justa, ou seja, só temos **acesso ao** judiciário por não ter **acesso** à justiça que deveríamos ter, em tese.

(Fonte: <https://jus.com.br/duvidas/122023/acesso-a-justica-e-acesso-ao-judiciario/>, data de acesso: 12/02/2020)

8. o acesso à Justiça e o Formalismo Processual

Garantindo-lhes, assim, **maior** acessibilidade ao poder judiciário e a possibilidade de ver seus litígios resolvidos com **maior** celeridade e justiça. Apesar do formalismo **no** processo **ser** tão criticado, deve-se levar em consideração que, por muitas vezes, é o forma

(Fonte: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6963, data de acesso: 12/02/2020)

9. Juiz não lê a petição inicial e comete sucessão de erros em ação de desaposentação

(Fonte: <https://saberaei.jusbrasil.com.br/artigos/229661976/juiz-nao-le-a-peticao-inicial-e-comete-sucessao-de-erros-em-acao-de-desaposentacao>, data de acesso: 12/02/2020)

10. Casos em que cabe reclamação contra ação de magistrados

(Fonte: <http://www.direitolegal.org/artigos/casos-em-que-cabe-reclamacao-contra-acao-de-magistrados-2/>, data de acesso: 12/02/2020)

11. O que fazer com sentença de juiz incompetente que profere sentença mediante dolo e fraude?

(Fonte: <https://jus.com.br/duvidas/136213/o-que-fazer-com-sentenca-de-juiz-incompetente-que-profere-sentenca-mediante-dolo-e-fraude/>, data de acesso: 12/02/2020)

12. Conheça as diferenças entre impedimento e suspeição

Quando um juiz se declara impedido ou em **suspeição** para julgar determinado processo ele está preservando o princípio da imparcialidade do julgador. De acordo com o Código de Processo Civil (CPC), ...

(Fonte: <https://www.cnj.jus.br/conheca-as-diferencas-entre-impedimento-e-suspeicao/>, data de acesso: 12/02/2020)

13. Erro na Sentença Judicial

O problema é que na **sentença** ele citou os anexos para embasar sua decisão, ou seja, ele sabia da existência dos comprovantes. A **sentença** se deu em dezembro de 2011 o processo foi arquivado, meu advogado solicitou a devida expedição de alvará, pois foi depositado uma quantia em meu nome com intenção de me indenizar (algo que em todo o processo recusei) e **por fim** o **juiz** desarquivou o ...

(Fonte: <https://jus.com.br/duvidas/314967/erro-na-sentenca-judicial/>, data de acesso: 12/02/2020)

RESULTADOS DA BUSCA PARCIAL EM "JUSBRASIL" PARA "SENTENÇA INJUSTA"

14. ACAO RESCISORIA AR 50200700024000 MS 00050-2007-000-24-00-0 (AR) (TRT-24)

Jurisprudência•14/02/2008•[Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA. MÁ APRECIACÃO DA PROVA. Quando a **sentença** se manifesta sobre o fato em que a rescisória se apóia, não há falar em falha de percepção do julgador, única hipótese que pode dar ensejo ao corte rescisório com fulcro em erro de fato. Eventual **sentença injusta**, decorrente de má apreciação da prova, somente pode ser impugnada em sede de recurso ordinário, sendo a rescisória via inadequada.

(Fonte: <https://trt-24.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4466627/acao-rescisoria-ar-50200700024000>, data de acesso: 12/02/2020)

15. Apelação Cível AC 120209 SC 1998.012020-9 (TJ-SC)

Jurisprudência•13/12/2001•[Tribunal de Justiça de Santa Catarina](#)

Ementa: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA - ESTADO - SENTENÇA INJUSTA - ERRO JUDICIÁRIO - PROCESSUAL - FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO - CPC , ART. 333, I "O Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na **sentença**" (CF , art. 5º , LXXV). A **sentença injusta** - e a conseqüente absolvição do réu - não caracteriza, por si só, erro judiciário. Cumpre ao autor provar o fato constitutivo do seu direito (CPC , art. 333 , I); in casu, que a sua prisão decorreu de concussão ou dolo.

(Fonte: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5048749/apelacao-civel-ac-120209-sc-1998012020-9>, data de acesso: 12/02/2020)

16. APELAÇÃO CÍVEL AC 20020510027007 DF (TJ-DF)

Jurisprudência•29/10/2003•[Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA. APRECIÇÃO DE PROVA. FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO DO RÉU. ÔNUS DA PROVA. I - A PRESUNÇÃO DA VERDADE MILITA EM FAVOR DO AUTOR QUANDO O RÉU ALEGAR FATO EXTINTIVO DO DIREITO SEM COMPROVÁ-LO NOS AUTOS. II - SENTENÇA CASSADA PARA REINTEGRAR A AUTORA NA POSSE DO VEÍCULO

(Fonte: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3041231/apelacao-civel-ac-20020510027007-df>, data de acesso: 12/02/2020)

17. RECURSO ORDINARIO EM ACAO RESCISORIA ROAR 4924154819985025555 492415-48.1998.5.02.5555 (TST)

Jurisprudência•17/11/2000•[Tribunal Superior do Trabalho](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA.EQUIPARAÇÃO SALARIAL. 1. Ação rescisória ajuizada contra acórdão que acolhe pedido de equiparação salarial. 2.A ação rescisória é remédio"in extremis", que, em regra, não se presta para corrigir a injustiça da decisão rescindenda mediante nova valoração do conjunto fático-probatório produzido no processo principal. 3. Improcede, assim, pleito de rescisão de julgado que pressupõe averiguar as efetivas condições de trabalho do equiparando e equiparado, em nítido rejuízo da causa originária. 4. Recurso ordinário não provido.

(Fonte: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1914218/recurso-ordinario-em-acao-rescisoria-roar-4924154819985025555-492415-4819985025555>, data de acesso: 12/02/2020)

18. RECURSO ORDINARIO EM ACAO RESCISORIA ROAR 5617167419995195555 561716-74.1999.5.19.5555 (TST)

Jurisprudência•16/02/2001•[Tribunal Superior do Trabalho](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA 1. Ação rescisória contra acórdão que restringe a condenação em horas extras, com base em prova testemunhal.2. A ação rescisória é remédio"in extremis", que, em regra, não se presta para corrigir a injustiça da decisão rescindenda mediante nova valoração do conjunto fático-probatório produzido no processo principal.3. Infundado, assim, pleito de rescisão de julgado que pressupõe averiguar a efetiva prestação de serviços extraordinários, fora do período de comprovado pelas testemunhas, em nítido rejuízo da causa originária. Erro de fato não caracterizado.4. Recurso ordinário a que se nega provimento.\RO561716\jdc

(Fonte: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1947480/recurso-ordinario-em-acao-rescisoria-roar-5617167419995195555-561716-7419995195555>, data de acesso: 12/02/2020)

19. RECURSO ORDINARIO EM ACAO RESCISORIA ROAR 6792032120005055555 679203-21.2000.5.05.5555 (TST)

Jurisprudência•26/10/2001•[Tribunal Superior do Trabalho](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA. 1. Ação rescisória contra **sentença** que fixa valor a ser pago a título de correção monetária ao Reclamante, sob a alegação de erro de fato, consistente na desconsideração de importância já paga pela Reclamada, conforme demonstram os documentos constantes dos autos. 2. A ação rescisória é remédio in extremis, que, em regra, não se presta para corrigir a injustiça da decisão rescindenda mediante nova valoração do conjunto fático-probatório produzido no processo principal. Improcede, assim, pleito de rescisão de **sentença** líquida que pressupõe averiguar documento juntado aos autos do processo principal, em nítido rejugamento da causa originária. 3. Recurso ordinário do Requerido provido para julgar improcedente o pedido de rescisão.

(Fonte: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1889560/recurso-ordinario-em-acao-rescisoria-roar-6792032120005055555-679203-2120005055555>, data de acesso: 12/02/2020)

20. RECURSO ORDINARIO EM ACAO RESCISORIA ROAR 5596006919995025555 559600-69.1999.5.02.5555 (TST)

Jurisprudência•23/03/2001•[Tribunal Superior do Trabalho](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA 1. Ação rescisória contra **sentença** que não acolhe pedido de reintegração no emprego, em virtude de prova pericial desfavorável à conclusão de que o Autor teria cumprido cumulativamente as condições para o reconhecimento da estabilidade no emprego: incapacidade laborativa e impossibilidade do exercício da mesma função. 2. A ação rescisória é remédio in extremis, que, em regra, não se presta para corrigir a injustiça da decisão rescindenda mediante nova valoração do conjunto fático-probatório produzido no processo principal. Improcede, assim, pleito de rescisão de julgado que pressupõe averiguar as conclusões do laudo pericial, em nítido rejugamento da causa originária. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(Fonte: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1680348/recurso-ordinario-em-acao-rescisoria-roar-5596006919995025555-559600-6919995025555>, data de acesso: 12/02/2020)

21. RECURSO ORDINARIO EM ACAO RESCISORIA ROAR 5794071519995155555 579407-15.1999.5.15.5555 (TST)

Jurisprudência•16/02/2001•[Tribunal Superior do Trabalho](#)

Ementa: SENTENÇA INJUSTA 1. Ação rescisória contra **sentença** que não acolhe pedido de horas extras e férias, porquanto não suficientemente comprovadas pelo então Reclamante. 2. A ação rescisória é remédio "in extremis", que, em regra, não se presta para

corrigir a injustiça da decisão rescindenda mediante nova valoração do conjunto fático-probatório produzido no processo principal.3. Infundado, assim, pleito de rescisão de julgado que pressupõe averiguar a efetiva prestação de serviços extraordinários e não fruição de férias, em nítido rejuízo da causa originária. Erro de fato não caracterizado.4. Recurso ordinário a que se nega provimento.\RO579407\jdc

(Fonte: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1454866/recurso-ordinario-em-acao-rescisoria-roar-5794071519995155555-579407-1519995155555>, data de acesso: 12/02/2020)