

**Universidade Federal de Juiz de Fora  
Faculdade de Direito**

Igor de Sousa Figueiredo

**Direito Responsivo e Administração Pública: A Universidade Federal de Juiz  
de Fora como um Estudo de Caso da aplicação do Decreto 9.094/17**

Juiz de Fora  
2022

**Igor de Sousa Figueiredo**

**Direito Responsivo e Administração Pública: A Universidade Federal de Juiz de Fora como um Estudo de Caso da aplicação do Decreto 9.094/17**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel na área de concentração Direito, sob orientação do Prof. Wagner de Oliveira Rezende

**Juiz de Fora, 2020**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

## ACADÊMICO

### TÍTULO: subtítulo

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Oliveira Rezende  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa Natália Sales de Oliveira  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Profa Dra Luciana Gaspar Melquiades Duarte  
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, de de 2022

Dedico este trabalho a esta Universidade e a todos os incontáveis amigos que fiz dentro dela, professores, servidores e alunos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus professores por terem dedicado tantas horas de seu tempo para contribuir com o crescimento de alguém que mal conheciam. Em especial, agradeço ao professor Wagner por sua amizade e caloroso acolhimento ao longo do curso.

Agradeço aos meus amigos pela força e pelo incentivo que sempre me foi dado com tanto carinho.

Agradeço à minha família por servir de exemplo e motivação para meus estudos.

Agradeço ao meu pai pelos desafios que me propôs e pelas conquistas que superá-los me proporcionou.

Agradeço a minha mãe por ser meu exemplo de vida e sem cujo amor e amizade eu jamais teria chegado até aqui.

## RESUMO

A burocracia é o coração das instituições administrativas. Sua existência remete à própria organização Estado e é a chave para a gestão dos recursos públicos e efetivação de direitos. No entanto, desde suas primeiras manifestações, a burocracia adquiriu características contraditórias às suas próprias finalidades: a eficiência e a organização. Baseando-se na obra de Philippe Nonet e Philip Selznick, *Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*, o presente trabalho tem o escopo de analisar a burocracia sob um prisma evolutivo, onde a baixa resolutividade, marcada pela massificação e autodefesa, tende a provocar uma gradual transição para uma organização jurídica voltada especialmente para a solução dos problemas propostos. Para tanto, realizou-se um estudo de caso no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, buscando revelar, assim, quais os traços característicos da mesma segundo o marco teórico utilizado e, em seguida, como tem se dado sua transição ao direito responsivo tendo como parâmetro o Decreto 9.094/17.

Palavras-chave: Burocracia; Decreto 9.094/17; Direito Responsivo; Direito Administrativo; UFJF.

## **ABSTRACT**

Bureaucracy is the heart of administrative institutions. Its existence refers to the State organization itself and is the key to the management of public resources and the realization of rights. However, since its first organizations, bureaucracy has acquired contradictory characteristics to its own purposes: efficiency and organization. Based on the work of Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society: Transition Toward Responsive Law*, the present work has the scope to analyze bureaucracy under an evolutionary prism, where the low resolution, marked by massification and self-defense, will lead to a gradual transition to a legal organization focused on the solution of its tasks rather than its own procedures. To this end, a case study was carried out within the present institution, seeking to reveal its characteristic features according to the theoretical framework used and, then, how its transition to responsive law has taken place, having as a parameter the Decree 9.094/17 .

Keywords: Bureaucracy; Decree 9,094/17; Responsive Law; Administrative law; UFJF.





## **Lista de Tabelas**

Tabela 01 – Características Dos Três Direitos Quanto À Finalidade, Ao Sistema De Legitimação, Ao Sistema Normativo, Ao Tipo De Racionalidade Jurídica, Ao Uso Da Coerção, À Relação Com A Moral E A Política E Às Expectativas De Obediência E Participação Populares.....	21
--	----

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. BUROCRACIA E BUROCRATISMO .....	10
3. A TRANSIÇÃO AO DIREITO RESPONSIVO E O DECRETO 9.094 .....	16
4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA E O DECRETO 9.094 COMO UM ESTUDO DE CASO .....	23
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	30
REFERÊNCIAS.....	32

## 1. INTRODUÇÃO

A elaboração do presente trabalho foi motivada por uma experiência de cinco anos cursando a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, onde, como aluno, por meio da graduação, utilizei de maneira direta os principais órgãos administrativos que constituem esta instituição.

Também, por meio de uma experiência de estágio no Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino no Município de Juiz de Fora - SINTUFEJUF, de maneira profissional, pude atuar junto a tais órgãos, especialmente no que tange a seu atendimento ao público e aos próprios servidores que fazem parte da instituição.

Durante este período, munido destas experiências, pude observar a grave crise de responsividade que acomete boa parte dos órgãos de atendimento da instituição ficando por vezes até meses aguardando uma simples resposta administrativa ou, ainda, observando servidores terem suas carreiras profissionais engendradas por procedimentos administrativos cujos trâmites correm de maneira unilateral e até mesmo sem seu próprio conhecimento. Ainda, como aluno, notei que há uma enorme falta de informação e diálogo de processos simples os quais todos temos que passar ao longo do curso como um registro de estágio ou a emissão de um certificado. Como será exposto adiante, entendo que não se trata precisamente de um problema de comunicação entre instituição e aluno, mas uma crise organizacional dentro do órgão em si. Assim a comunicação entre essas duas partes é positiva, no entanto a instituição está dotada de diversas contradições dentro de seus processos e, por meio de um aparato burocrático autodefensivo, se escusa da realização célere e finalística de processos simples.

Como exemplo, e que será abordado adiante, pode-se apontar o procedimento de registro de estágios na Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD onde, por vezes, em razão da mora injustificada do órgão os alunos são levados a ingressar com novo requerimento de registro. Tal prática, inclusive, pode levar a perda de uma oportunidade extramuros, ou ainda, o desincentivo da classe estudantil na perseguição de atividades que dependam de sua autorização.

Destaco que o presente trabalho não está comprometido com qualquer forma de ataque ou desmoralização da instituição, pelo contrário, depois de algum tempo

utilizando e depois orientando algumas pessoas a também utilizarem os serviços desta Universidade, ficou claro que trata-se de uma instituição feita de pessoas para pessoas, acima de tudo. No entanto, muitas das boas intenções que partem de incontáveis setores desta instituição acabam perdendo força quando em choque com um aparato burocrático tão complexo e tradicionalista que a verdadeira finalidade dos atos administrativos acaba cedendo a uma suposta legalidade e a uma hierarquia processualista.

Desta maneira, através da revisão bibliográfica, bem como das impressões advindas da observação do funcionamento da Universidade Federal de Juiz de Fora, por meio do sindicato de seus trabalhadores técnicos administrativos, será realizada a análise de sua organização burocrático-administrativa sob o prisma da obra de Philipp Nonet e Philipp Selznick “Direito e Sociedade – A Transição ao Sistema Jurídico Responsivo”. Ademais, ao final, também será realizada uma análise pormenorizada de dois procedimentos dentro desta Universidade quando em contato com as disposições do Decreto 9.094/17.

## **2. BUROCRACIA E BUROCRATISMO**

Conforme se verá adiante, a discussão acerca dos modelos de dominação legítima weberianos parte de uma premissa dinâmica e histórica, onde as origens e finalidades dos fenômenos são determinantes para a sua manutenção no ordenamento social. Para tanto, é de suma importância a compreensão das origens históricas da burocracia bem como qual sua importância para o direito administrativo na atualidade.

Uma questão comum aos agrupamentos de pessoas, desde seu estabelecimento em lugares fixos e com o favorecimento do desenvolvimento da agropecuária e da agricultura, é o de como realizar a gestão dos excedentes de produção para que fosse garantida a manutenção dos povoados tanto no período de colheita como no de seca. Também, o eminente crescimento das cidades e a necessidade do governo de realizar a coordenação de forças para assegurar a produção de bens materiais necessários à vida em coletividade implicou a criação de múltiplos graus de infraestrutura e controle que tanto preservam quanto potencializam a geração de riquezas daquela sociedade (CUNHA FILHO, 2020, p. 9).

A formação de um sistema impessoal de gestão da coisa pública representa o início do processo de criação do modelo burocrático moderno. Apartada de quaisquer compromissos com a personalidade ou o clientelismo, a burocracia representa um avanço na gestão da coisa pública, vez que dá lugar a um processo de produção e controle de mercadorias preciso, rápido, claro, uniforme e sem vícios de personalidade (CUNHA FILHO, 2020, p. 10).

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definia as monarquias absolutas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos (PEREIRA, 1996, p.10). A origem da burocracia, assim, remonta da transição das monarquias absolutistas para os sistemas democráticos de governo, sendo ela o item delimitador entre bens públicos e privados no concernente ao patrimônio atribuído ao governante. Essencial, assim, o estabelecimento da ordem burocrática para a consolidação de sistemas democráticos de gestão.

O novo modelo de gestão cunhado no século XVIII de fato floresceu de maneira bastante positiva no que concerne ao combate do favoritismo presente na vontade de governantes autocráticos. No entanto, o afastamento abrupto de atividades personalizadas por parte dos operadores administrativos logo gerou um efeito imobilizador sobre os negócios públicos. Sob uma perspectiva jurídica:

Sentenças de forte apelo retórico como “não há espaço para vontade no exercício da função administrativa” ou então “administrar é aplicar a lei de ofício” passaram a frequentar os manuais de Direito administrativo e ainda hoje são repetidas de forma mais ou menos intensa por importante doutrina, sem uma maior preocupação com sua aderência ao mundo fenomênico. (CUNHA FILHO, 2020, p. 11)

A concretização deste efeito consolida um imobilismo burocrático, onde a ausência de previsão expressa de lei sobre uma hipótese específica representa um obstáculo à ação do direito administrativo, ainda que o que esteja em risco seja um bem jurídico maior que qualquer princípio processualístico de nosso ordenamento.

Inclusive, a perseguida procedimentalização dos atos e do agir administrativo, neste cenário, nada mais representa que a falsa sensação de que o sistema normativo tudo pode prever e, ao invés de se tutelar a atuação governamental em si, acaba-se por prender o gestor público a uma atuação delimitada.

Sob a perspectiva do direito administrativo, a burocracia é, portanto, origem e substância. Atos administrativos, regramentos, manifestações normativas da

administração pública, entre outros, são parte deste grande sistema chamado burocracia. Preenchido por esta concreta substância, que hoje tomou forma além de seu objetivo inicial, apartar o patrimonialismo monárquico dos Estados, o direito administrativo persegue sua evolução com o escopo de tornar mais eficiente o acesso e gerenciamento do patrimônio público para seus cidadãos.

Estabelecido este cenário, então, passa-se a analisar a compreensão weberiana dos mecanismos e finalidades burocráticas que integram o funcionamento do ordenamento jurídico das sociedades modernas organizadas. Apoiase, então, na leitura moderna de Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho sobre a obra *Economia e Sociedade* de Max Weber, de onde se extraem fundamentos acerca dos tipos de dominação, para demonstrar como estes se conectam com o ordenamento burocrático ocidental como o vivemos hoje. Busca-se, assim, encontrar uma razão pela qual a conduta das organizações administrativas brasileira está orientada em prol da manutenção da burocracia em seus ordenamentos. Outrossim, apoia-se também na obra de Thiago Marrara para uma perspectiva pós-moderna pormenorizada do direito administrativo em contato com a burocracia.

Por meio de sua obra *Economia e Sociedade*, Max Weber estabelece o requisito essencial da legitimidade para a manutenção tanto da ordem social quanto da ordem jurídica nas sociedades modernas. O arcabouço teórico ali construído, a princípio, nos leva ao questionamento de como se daria a manutenção de um sistema de poder entre dominantes e dominados. A primeira desmistificação que é apresentada pelo autor está no fato de que a coerção, independentemente de sua rigidez, não tem o poder de assegurar a estabilidade. Todo exercício de poder de caráter duradouro e estável necessita de uma autojustificativa para atingir as mentes e corações de seus dominados (BRANCO, 2016, p. 47). Não há nenhum agrupamento humano, assim, que consiga exercer seu poder de maneira regular sem nenhuma forma de legitimidade que esteja além da coerção.

É partindo deste fundamento que ganha, para Weber, maior grau de complexidade a relação entre: poder, autoridade e obrigatoriedade. A ação coordenada desses fatores será capaz de orientar a conduta dos indivíduos que com elas estão em contato (BRANCO, 2016, p. 52).

Resta ainda esclarecer, no entanto, em que medida pode-se considerar empírica a teoria de dominação proposta por Weber. Conforme nos apresenta o autor, e já trazido anteriormente, um dos pilares fundamentais para que se constitua uma

orientação de conduta de indivíduos é o poder. Para Weber, o poder é uma espécie de relação social onipresente na sociedade (BRANCO, 2016, p. 55), neste sentido, estaria presente em todas as relações sociais que dela fazem parte: nas famílias, nas relações amorosas, de trabalho, empresariais e, claro, governamentais. Neste passo, podemos dizer que o poder é na verdade um atributo, amorfo, e que se amolda em acordo com cada contexto o qual é inserido.

A dominação, neste sentido, é um fruto do poder e nele está abarcada. Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre determinadas pessoas indicáveis (BRANCO, 2016, p. 57). É partindo desta premissa que ganha contorno o referido conceito para que se adapte a cada temática proposta por Weber. Em outras palavras, a dominação é constituída por duas partes: a primeira é uma base, uma ordem que impõe determinada ordem mandamental, a segunda é a propensão das pessoas a aceitarem a referida ordem. Desta forma, a dominação é a propensão que determinada sociedade possui para acatar uma determinada ordem.

A teoria do domínio legítimo weberiana, aquele que não é praticado por meio da guerra, é subdividida em três quadros bastante conhecidos e cuja ação conjunta (Weber, apud BARBOSA, 1991, p. 142) pode explicar os principais vícios que acometem o quadro burocrático brasileiro na atualidade. São eles os domínios *carismático, tradicional e legal-burocrático*.

O domínio carismático é aquele em que o líder, dotado de poderes, admiração ou qualidades excepcionais, é razão da existência de verdadeiros discípulos de seus mandamentos dentro do aparato administrativo. Nesse sentido, é a dominação exercida pelo herói, guerreiro, ou ainda um grande demagogo. Este tipo de dominação é aquela capaz de originar um quadro de servidores cuja submissão e obediência mecânica às ordenações resulta em um ordenamento engessado e pouco dialógico, implicando, assim, pouquíssima participação dos administrados.

O domínio tradicional é aquele que descende da crença de regras antigas e imutáveis cuja aplicação se perpetua sem grandes explicações apenas pelo hábito. Como se verá no tópico seguinte, por meio da análise do direito autônomo, modelo de aplicação do direito onde se privilegia seu método de aplicação em detrimento de seus efeitos reais na sociedade. O quadro administrativo de uma instituição, no caso a Universidade Federal de Juiz de Fora, é constituído por uma imensa gama de servidores cuja finalidade primária não é somente a operação de seus cargos, mas

sim a solução finalística e eficiente de demandas pelos meios que considerarem pertinentes à situação. A perpetuação imotivada de práticas, que, em boa medida, não estão ligadas a uma efetiva solução do problema, mas a uma autodefesa da instituição por meio da burocracia, possui fortíssimas raízes neste tipo de dominação.

Por fim, a dominação racional-legal ou legal-burocrática é a concretização do que será posteriormente apresentado como direito autônomo na obra de (Nonet e Selznick, 2010). Neste tipo de dominação é formada a dualidade entre ordenamento e ordenados. A norma adquire o status de impessoal e especializada, ganhando o pretexto de estar livre de qualquer forma de capricho ou preferência entre um ou outro. Nesta perspectiva há a concretização efetiva do ordenamento burocrático, sendo este, como regra, colocado acima de qualquer premeditação finalística.

As formas de dominação legítima acima elencadas são definidas como escopo para orientar as ações de indivíduos dentro do seu meio social individual e de suas organizações sociais. Assim, em outras palavras, é possível definir que as ações individuais são orientadas pelo sentido de obrigatoriedade, pelo hábito irrefletido ou ainda pela fé cega de um costume tão enraizado que sequer é possível ter consciência dele (BRANCO, 2016, p. 52).

Tal conclusão é capaz de responder em parte à indagação realizada no início deste tópico no concernente a quais seriam as razões que orientam os indivíduos a perseguir a manutenção de um sistema burocrático dentro de suas organizações jurídico-administrativas.

Weber não exige também a ausência de transparência como uma das razões para que a burocracia, especialmente no modelo em que estamos inseridos na atualidade, seja vista, não como esteira operacional de uma instituição, mas como forma de ocultação da atividade. É uma tendência da administração burocrática, então, excluir o público por meio de uma “burocracia oculta”, onde todo o complexo aparato de ingerência da instituição cria um senso de superioridade em seus profissionais de tal forma que estes passam a tornar praticamente secretos os processos que versem sobre os próprios requerentes.

A burocracia, como está hoje apresentada, então, é o resultado das diversas maneiras de dominação que coexistem em nossa sociedade, bem como um produto de si mesma dada sua proeminente função de operacionalizar a eficácia de direitos. Características da burocracia moderna como a obediência à legalidade administrativa, publicidade de atos, processualização e procedimentalização, arquivamento,



hierarquias e rotinas são praticamente indissociáveis do Direito Administrativo tradicional (MARRARA, 2014) e, contrário ao que se pode especular, este não é o problema da ordem burocrática dentro da administração pública.

O fato é que a burocracia se voltou para um movimento endógeno de autorreprodução que tem ocasionado uma disfunção em ambas as pontas do processo. Há na sociedade o concreto entendimento de que a burocracia serve a seus próprios fins, o que não deveria acontecer caso esta se encontrasse em boas condições de regulamentação e funcionamento. A dominação por meio da legalidade e da racionalização, por meio da qual a transparência e o diálogo perdem espaço para a superioridade de uma decisão tomada por uma pessoa altamente especializada em determinada prática, provoca uma disfunção burocrática cujo resultado já é conhecido e sua perpetuação se dá enquanto os administrados se derem por subjugados a tal mecanismo. A única maneira de violar tal ciclo se dá pela participação democrática e dialógica na formação e funcionamento das instituições, solução que pretendo abordar no tópico seguinte.

Destarte, a racionalidade burocrática sim, ou a falta de aplicação da mesma, é que tem se colocado como desafio a transição de sistemas administrativos antiquados para práticas mais eficientes e adequadas à legalidade e eficiência. Conforme reforça (MARRARA, 2014), a partir dos ensinamentos de Max Weber, é a racionalidade burocrática - que atua de maneira calculada e parte de normas gerais fixas - aquela capaz de adequar os sistemas administrativos para um modelo de máxima eficiência e responsividade. A referida racionalidade burocrática é o trunfo da administração pública frente à constante e imprevisível demanda de uma sociedade pós-moderna onde simples quadros de orientações ou editais descritivos de atribuições funcionais não são suficientes para prever todos os tipos de atendimentos que podem ser solicitados. O raciocínio lógico e livre do operador da administração pública dentro de um quadro claro e definido de normas é o único caminho viável para a efetivação célere, eficiente e personalizada de um direito dentro de uma instituição regida pelo ordenamento administrativo. Esta é chamada pelo autor de *burocracia reflexiva* que, em acordo com o marco teórico selecionado para este trabalho, será posteriormente denominada de direito responsivo.

É de grande relevância, assim, que seja compreendido que a burocracia não é um aspecto negativo da organização administrativa, pelo contrário, esta é uma

sistematização que deveria contribuir para a racionalização dos processos dentro da administração pública.

No lado oposto há a patologia: o burocratismo, que tão somente estampa nas organizações, sob a premissa assegurar um determinado estamento ou uma falsa impessoalidade, uma suposta ordem burocratizada. O burocratismo é a distorção da burocracia, a utilização de suas técnicas e métodos para finalidades “pré-burocráticas”, isto é, personalistas e patrimoniais de um “estamento burocrático”, atribuindo às organizações apenas uma fachada ou verniz de burocracia (MARRARA, 2014, p. 359). Este atua como como desmoralizador da mesma e influencia de maneira paulatina na imagem negativa que temos dela hoje.

### **3. A TRANSIÇÃO AO DIREITO RESPONSIVO NO BRASIL**

O presente trabalho tem como principal fonte a obra de Philippe Nonet e Philip Selznick - *Direito e Sociedade: A Transição ao Sistema Jurídico Responsivo*. Para a completa compreensão do que se pretende apresentar no próximo tópico entende-se ser de suma importância discorrer acerca dos marcos teóricos trazidos em tal obra.

*Direito e Sociedade: A Transição ao Sistema Jurídico Responsivo* tem por base apresentar uma perspectiva em tempos evolutiva, em tempos comparativa de três sistemas jurídicos identificados pelos autores dentro de seu objeto de estudo, o direito estadunidense: O Direito Repressivo, O Direito Autônomo e O Direito Responsivo.

A obra em referência foi escrita em meados da década de 80 e, como contexto, traz importantes decisões que mudaram o posicionamento dominante da Suprema Corte Americana. Dentre elas estão importantes julgamentos que tangenciam tanto temas raciais como a dignidade de pessoas encarceradas. Nesse contexto, Nonet e Selznick (2010) perseguem as razões que podem ter levado, naquele momento, a tal marcante mudança de entendimento. Assim, por meio da análise de decisões e posicionamentos dos juízes da referida corte, constatou-se a concretização de uma tendência já conhecida ao direito americano: uma transição ao sistema jurídico responsivo. Os autores sumarizam a necessidade e a pertinência de tal movimento em uma reiterada fala do Juiz Presidente Earl Warren: “Sim, mas é justo?”.

O prelúdio da transição ao direito responsivo seria o notório descolamento das decisões trazidas pelos juízes tanto em sede de controle concentrado quanto difuso

de constitucionalidade. Assim, constataram os autores que há muito tempo havia um sentimento de que os atos de legislar, julgar, policiar e regular estavam demasiadamente divorciados da realidade social e do próprio ideal de justiça (NONET; SELZNICK, 2010), razão que serviria de combustível para a mencionada aproximação do mérito das decisões judiciais com seus efeitos na realidade.

Os autores Nonet e Selznick apresentam na obra em análise uma visão evolutiva do direito que é segmentada em três fases: Direito Repressivo, Direito Autônomo e Direito responsivo. *A priori*, é importante destacar que tais modelos não estão vinculados a uma evolução histórica ou temporal das sociedades, mas sim a um processo de transformação sofrido pelo próprio direito.

A proposta apresentada pelos autores é a de descrever três tipos ideais de ordenamento que podem ter seus traços identificados em análises empíricas em nossa realidade. Evidentemente, a evolução da organização do direito nas mais diversas instâncias e temáticas em nível nacional e internacional são descompassadas e, em regra, se estará diante de ordenamentos que misturam estes três tipos em seu texto. Um instituto brasileiro que bem ilustra tal situação é o fenômeno da recepção que corresponde a uma revalidação das normas que não desafiam, materialmente, novos ordenamentos constitucionais (MENDES, 2020, p. 107)

Nesse contexto, então, evidentemente, ordenamentos modernos e pertencentes a sociedades já consideradas desenvolvidas não estão livres de traços e até mesmo normas marcadas pelo direito repressivo.

No contexto da aplicação repressiva do direito, é facilmente constatável que a ordem jurídica não possui a dotação de instrumento de transformação social, pelo contrário, o direito se torna instrumento fundamental da ordem política para a manutenção do *status quo* ou, ainda, para que se alcance um fim específico de uma maioria detentora do poder político. O poder do governante é repressivo quando não dá importância aos interesses dos governados, isto é, quando tende a desprezar esses interesses ou a negar-lhes legitimidade (NONET; SELZNICK, 2010).

Não se pode confundir, porém, a proposta do direito repressivo com aquele observado em regimes ditatoriais e absolutistas, nos quais a ordem jurídica e o próprio poder do governante acabam por se confundir. Embora tal terminologia venha a flertar com tais cenários, o direito responsivo é plenamente capaz de se fazer presente em ordens democráticas. A Lei 7.170/83, a Lei de Segurança Nacional, é um excelente

exemplo de tal instituto. Por um lado, esta serve à proteção do estado democrático de direito e de outras instituições que são fundamentais para o saudável funcionamento da república, por outro, ela concede poderes arbitrários e prerrogativas de estado obscuras àqueles que dela podem se utilizar. Ainda assim, no entanto, Nonet e Selznick (2010) são precisos em alertar que ainda que adversa ou mesmo penosa não é toda forma de decisão deste gênero que deve ser vista como repressiva, o que se deve perceber é o seu fim último e a situação que esta pretende criar.

Na esteira de um direito intimamente ligado à política e cujo fim último é servir à razão do Estado, manifesta-se necessária e urgente uma radical mudança na forma pela qual o ordenamento jurídico era organizado, uma separação entre os desejos do governo e a própria noção de justiça. Nesse compasso, forma-se o segundo sistema proposto por Nonet e Selznick, o direito autônomo.

Nesta nova organização, política e direito seguem dois caminhos completamente separados onde um não pode intervir na forma de ação ou, tão pouco, justificar o outro. As instituições de direito, assim, negociam a autonomia de procedimentos em troca de uma subordinação substantiva (NONET; SELZNICK, 2010), o que implica o afastamento do poder judiciário dos efeitos de suas decisões na realidade social. A situação posta neste momento não é a da prerrogativa de estado e tão pouco do descaso e desinteresse deste com seus cidadãos. Em verdade, se está diante da aplicação mecânica da norma sem qualquer forma de distinção ou especialidade conforme o caso em análise. Encontra-se fundamentada, então, uma nova forma de se considerar o direito: um terceiro desinteressado cuja finalidade máxima é o rigor ao procedimento e a aplicação precisa da letra da lei. Conforme anotam os autores, tal movimento gerou um radical purismo da ordem jurídica, ao passo que estimulou diversas decisões descoladas não só da realidade, mas do próprio ideal de justiça que tanto mencionam os operadores do direito. Nas palavras dos autores em análise: “O Procedimento é o coração do direito”. Regularidade e a equidade, não a justiça substantiva, são os fins prioritários e a principal competência da ordem jurídica (NONET; SELZNICK, 2010; p.100).

Assim, em primeiro lugar, ganha forma uma equidistância entre o direito e a política, em sua esfera prática, onde ambos passam a se isolar um do outro. Por um lado, a política ganha um campo seguro e legitimado para a discussão de seus temas, inclusive a redação de normas jurídicas, por outro, ela passa a se submeter às normas técnicas impostas pela ordem jurídica então formada. direito autônomo, assim, se

resguarda ao preciosismo do procedimento e concretiza o verdadeiro governo das leis e já não mais dos homens.

Diante de uma verdadeira mecanização do direito, que implica um preocupante legalismo autoritário das instituições. As soluções e motivações práticas para os problemas reais que são ofertados aos tribunais e também à administração pública são deixados de lado e sucumbem a seus poderosos mecanismos burocráticos defensivos.

Na visão de Nonet e Selznick, a transição ao direito responsivo é uma tendência que surge com o próprio questionamento dos aplicadores das leis, estes que, deve-se reforçar, são tanto judiciário quanto administração pública. Estar em contato diário com problemas cuja solução nem sempre se faz presente de maneira explícita no bojo da lei provoca reflexões acerca da validade e pertinência da separada esfera do direito que até então havia se formado. Perguntas como aquela exposta pelo Juiz Presidente Earl Warren circundam o império do direito autônomo em absolutamente todas as suas esferas e já nos acompanham desde bem antes de qualquer contato com o estudo da ordem jurídica.

No campo do direito autônomo, as instituições de poder executivo se fecham em uma estratégia defensiva caracterizada por uma altíssima especialização de cada órgão e particular supremacia em sua respectiva esfera de competência. Esta forma de ação está intimamente ligada a uma das principais características do sistema responsivo, como se verá adiante: a responsabilização dos aplicadores da lei. Diferentemente de seu sucessor, o direito autônomo permite o refúgio das decisões meramente burocráticas. A tomada de decisões simples e mecânicas facilita a prestação de contas e acaba por tornar a instituição à prova de qualquer responsabilização, uma vez que não toma decisões próprias. Desta realidade, abstrai-se uma relação inversamente proporcional entre a realização de propósitos e integridade da instituição.

O direito responsivo, então, é marcado pelo rompimento da esfera “autônoma” que por muitas vezes já havia se mostrado retrógrada e sem grande relação com as demandas reais que caracterizam a concretização da justiça substantiva. Na obra, a transição ao direito responsivo é tida como um resgate da civilidade das instituições de direito que regem as relações públicas de tal maneira a recolocar o homem e sua realização como fim último do sistema de normas, impedindo, assim, que este seja

um ciclo com finalidade em si mesmo. Tal transição para Nonet e Selznick incentivaria o retorno a civilidade através de duas premissas básicas:

1. Superando o paroquialismo da moralidade comunal ao passo que o direito orientado a fins exige que o costume e a moral, na medida em que reclamam estar ancoradas na lei se legitimam em uma avaliação racional de custos e benefícios.
2. Estimulando uma abordagem centrada em problemas e socialmente integradora das crises da ordem pública. (NONET; SELZNICK, 2010; p.143-144)

Neste novo cenário, as organizações modernas, então, sejam aquelas do judiciário ou aquelas do poder executivo, passam a se inspirar em um modelo participativo e democrático de gestão no qual a retórica e a objetivação de uma instituição livre dos entraves burocráticos do direito autônomo acabam tornando-se pontos centrais de seu escopo.

Naturalmente, tal forma de organização da ordem jurídica não é privada de críticas. Conforme apontam Nonet e Selznick há ainda grande aversão à aplicação do direito responsivo, não pelo descrédito de seu mecanismo, mas pelos imprevisíveis resultados que este poderia gerar, especialmente no campo das decisões jurídicas. A exacerbada liberdade ao juízo de interpretar as leis conforme as especificidades e objetivos de cada caso poderia gerar verdadeiras aberrações jurídicas para um cenário imerso no direito autônomo como aquele em que vivemos, valores fundamentais poderiam ser questionados como aqueles da segurança jurídica ou, eventualmente, a própria legalidade das decisões. Sobre estas hipóteses, de fato, é necessário uma análise profunda e individualizada, o que não é o objetivo deste trabalho. Neste momento, com base no marco teórico exposto, pretende-se fazer uma análise de suas aplicações e potenciais à organização da administração pública, em particular, no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

De maneira conclusiva, e com o escopo de resumir parte do marco teórico apresentado, reproduzo a seguinte tabela presente na obra em análise:

Quadro 1 - Características dos Três Direitos Quanto à Finalidade, ao Sistema de Legitimação, ao Sistema Normativo, ao Tipo de Racionalidade Jurídica, ao Uso da Coerção, à Relação com a Moral e a Política e às Expectativas de Obediência e Participação Populares:

	Direito Repressivo	Direito Autônomo	Direito Responsivo
<b>Finalidades do Direito</b>	Ordem	Legitimação	Competência (capacidade de resolver problemas)
<b>Legitimidade</b>	Segurança Social e Razão de Estado	Procedimentos Equânimes	Justiça Substantiva
<b>Sistema Normativo</b>	Pouco elaborado ainda que detalhado; pouco capaz de sujeitar governantes	Elaborado, obrigando a sujeição tanto de governantes quanto de governados	Subordinado a princípios e a políticas "Institucionalizadas"
<b>Racionalidade Jurídica</b>	Casuística e particularista	Forte aderência à autoridade legal; vulnerável ao formalismo e ao legalismo	Orientada aos fins; ampliação da competência cognitiva;
<b>Discricionariedade</b>	Difusa, oportunista;	Restrita à interpretação das normas; baixa delegação;	Ampla, mas subordinada à justificação dos fins;
<b>Coerção</b>	Extensiva com poucos limites	Controlada por limites legais;	Busca de alternativas baseadas em incentivos pedagógicos;

			Exemplo: sistema de obrigações auto-sustentadas.
<b>Moralidade</b>	Moralidade comunal legalismo moral “moral de coação”	Moralidade institucional; preocupada com a eticidade do processo legal;	Moralidade Civil “Moral de Cooperação”
<b>Política</b>	Direito subordinado ao poder político.	Direito independente da política; separação entre poderes.	Integração de aspirações legais e políticas; Combinação entre poderes.
<b>Expectativas de Obediência</b>	Incondicional; desobediência punida como rebeldia.	Condicional; desobediência justificada somente com amparo legal	Desobediência avaliada em termos de danos efetivos; percebida como portadora de temas emergentes a serem legitimados
<b>Participação</b>	Consentimento passivo: crítica como manifestação de deslealdade	Acesso limitado pelos procedimentos estabelecidos: emergência da crítica ao sistema jurídico	Acesso ampliado pela integração dos grupos defensores de causas sociais na esfera política com os grupos que atuam com o mesmo propósito na esfera judicial



			(social and legal advocacy)
--	--	--	--------------------------------

Fonte: *Direito e Sociedade: A Transição ao Sistema Jurídico Responsivo*, p. 100.

#### 4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA E O DECRETO 9.094/17, UM ESTUDO DE CASO

Conforme mencionei anteriormente, o desejo de estudar a aplicação do ordenamento jurídico responsivo ao âmbito das relações administrativas da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF derivou da particular experiência que tive e observei nestes cinco anos de graduação.

Como aluno, permeando os longínquos melindres burocráticos da instituição, naturalmente, me deparei com diversas normativas e regras internas de cada um dos órgãos e setores que constituem esta academia. Neste tempo, observei que muitos destes, infelizmente, acabaram por se apresentar como empecilhos para que se alcançasse uma realização plena dos pleitos que são explicitamente garantidos aos administrados.

Conforme apresentado, tal situação, é uma clara manifestação de um sistema autônomo que vigora com notável prevalência dentro da instituição federal em análise. Sob a justificativa, especialmente, do princípio da legalidade, a administração da UFJF se utiliza de sistemas de autodefesa burocráticos institucionalizados com vista a manter o *status quo* de suas funções e procedimentos frente às necessidades de seus administrados com vista a assegurar uma suposta integridade institucional frente às demandas jurídicas. Sob as lentes de Nonet e Selznick, a situação posta não é surpreendente e certamente é reproduzida em outras instituições de características semelhantes.

Ocorre, no entanto, que a prevalência do sistema autônomo acaba por gerar uma carência de realização efetiva dos direitos dos administrados, o que, eventualmente, implica em uma reação dos mesmos com o escopo de alterar tal *status*, o que se pode nomear, então, de transição ao sistema responsivo.

No presente caso, já existem alguns núcleos que atuam frontalmente na perseguição de um sistema administrativo inclinado ao direito responsivo, podendo

ser mencionados os sindicatos das classes que integram a universidade, as coordenações de curso e, por vezes, até mesmo a própria reitoria. Estas organizações, cada uma dentro de suas competências, através da busca pela concretização de seus interesses, combatem a sólida sistemática autônoma presente na instituição.

Os sindicatos relacionados à educação se posicionam paralelamente ao funcionamento de instituições de ensino como a UFJF, acompanham o dia a dia das mesmas e trabalham no atendimento das demandas que advêm dos integrantes sindicalizados da instituição. Para alcançar a resolução das tarefas que lhe são propostas, seus integrantes devem permear toda a estrutura universitária conversando com coordenadores, pró-reitores e integrantes da própria reitoria. No curso da solução das demandas que chegavam ao setor jurídico e no contato com estes agentes, restou evidenciado que há efetiva vontade dos mesmos em solucionar de maneira rápida e eficaz os problemas a eles apresentados. No entanto, dentro de um cenário onde cada agente funciona como um mero aplicador de normas, há engessamento de sua ação discricionária e particularizada, gerando assim ou a não solução dos requerimentos realizados ou uma interminável análise do órgão competente.

Este cenário leva à judicialização de tais demandas, o que acaba sendo recomendado até mesmo pela própria instituição. A adoção de uma postura administrativa ditada pelos mecanismos do direito responsivo poderia mudar esta realidade garantindo que muitos problemas fossem solucionados já no contato com a administração pública. Nesta proposta os administradores teriam a possibilidade de utilizar a norma de maneira contextualizada para realizar avaliações caso a caso de cada requerimento de modo alcançar, de antemão, uma resposta capaz de solucionar a demanda proposta pelo administrando.

Apresentado este cenário, o presente trabalho seccionou, como objeto de um estudo de caso, a aplicação na Universidade Federal de Juiz de Fora de um ato governamental diretamente ligado a uma real transição ao direito responsivo, o Decreto 9.094/17. O referido decreto teve por ementa, inicialmente, o seguinte: *Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.* (BRASIL,2017).

Atualmente, está assim redigida:

Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019) (BRASIL,2017)

O Decreto 9.094/17, embora tenha passado por alterações, pouco perdeu de sua essência, pelo contrário, conforme pode se depreender da comparação das ementas apresentadas, ganhou finalidades específicas e se tornou marco na desburocratização dos serviços ligados ao Poder Executivo Federal, estes aos quais se refere.

Com vista a apresentar melhor o escopo do decreto, bem como a definir sua clara tendência de migração a um direito responsivo dentro da administração pública, vale reproduzir as novas diretrizes que impõe ao serviço público:

Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

I - presunção de boa-fé;

II - compartilhamento de informações, nos termos da lei;

III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;

IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle;

V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e

VIII - articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos. (BRASIL,2017)

Assim, o referido texto normativo fixa como norte uma racionalização e simplificação dos serviços administrativos do poder executivo federal, deixando bastante claro ter como seu objetivo principal o aumento da eficácia de seus atos e

da completa solução às demandas apresentadas pelos administrados. Resta evidente também o frontal embate aos principais trâmites burocráticos apresentados pelas instituições de direito brasileiras, como é o caso, por exemplo, da dificuldade de expedição de documentos e a pouca integração sistêmica entre os órgãos de informação.

Ante a introdução a tal documento, reproduz-se algumas disposições as quais se considera essenciais para a construção da presente análise:

Art. 2º Exceto se houver disposição legal em contrário, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de documentos comprobatórios de regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019](#), e não poderão exigí-los dos usuários dos serviços públicos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.279, de 2020\)](#) (BRASIL,2017)

Primeiramente, por ser também mencionada como diretriz fundamental, destaca-se o caráter mandamental do compartilhamento de informações entre órgãos da administração pública federal que traz o presente decreto. É importante ressaltar que no texto normativo não se faz qualquer menção aos limites de sua aplicação dentro desse âmbito. Assim, o compromisso com a responsividade da administração federal, por meio do compartilhamento de informações, atinge tanto as relações entre órgãos independentes como os setores em que se subdividem tais organizações.

Art. 11. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente, deverão elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Usuário, no âmbito de sua esfera de competência.

(...)

§ 4º Na hipótese de o serviço se tratar de ato público de **liberação**, nos termos definidos no § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Carta de Serviços ao Usuário incluirá também: (Incluído pelo Decreto nº 10.178, de 2019)

(...)

IV - o prazo e as regras para efeitos da **aprovação tácita**; e (Incluído pelo Decreto nº 10.178, de 2019)

(...)

V - o **tempo médio de tramitação de pedidos análogos até a decisão e as demais estatísticas relacionadas ao ato público de liberação**, conforme os critérios de mensuração definidos pelo órgão

ou pela entidade do Poder Executivo federal. (Incluído pelo Decreto nº 10.178, de 2019) (BRASIL,2017)

Em segundo lugar, vale ressaltar que o ato normativo em análise é bastante conciso ao analisar o sistema de tempo de tramitação dos pedidos encaminhados à administração pública. O Decreto 9.094/17, por meio de seu artigo 11, caput, estabelece a chamada “Carta de Serviços ao Usuário”, que nada mais é do que um documento público no qual constam todas as finalidades e regras de funcionamento de determinado órgão público federal. Conforme exposto acima, é bastante claro o decreto em determinar que seja estabelecido um sistema de prazos claro e público a partir do qual os usuários poderão realizar os devidos questionamentos, e, ainda, diante da inércia ou mora injustificada, poderão considerar seus pleitos de liberação tacitamente aprovados pelo órgão de análise.

Art. 12. A edição e a alteração das normas relativas ao atendimento dos usuários dos serviços públicos observarão os princípios da eficiência e da economicidade e considerarão os efeitos práticos tanto para a administração pública federal quanto para os usuários.

Em terceiro, e por último, destaca-se que o referido decreto não se prende em elencar taxativamente todas as medidas que devem ser tomadas por cada instituição pública federal para que se alcance a efetividade de um direito administrativo responsivo. Conforme artigo 12 do referido decreto, e, principalmente, em acordo com a obra de Nonet e Selznick, a condição *sine qua non* para a transição ao direito responsivo é a desvinculação da aplicação da norma em sua literalidade em favor de uma interpretação principiológica e finalística. Assim, concretiza-se um cenário em que os efeitos práticos de cada decisão ou norma passem a ser decisivos para sua elaboração gerando, assim, um círculo virtuoso capaz de violar o sistema de autodefesa burocrático em que se encontram boa parte das instituições nacionais.

Caracterizado assim como de cunho responsivo o Decreto 9.094/17, encaminha-se então para a leitura de alguns dos procedimentos administrativos estabelecidos pela Universidade Federal de Juiz de Fora e sua compatibilização com a proposta de Nonet e Selznick.

Conforme já mencionado na introdução, dadas as motivações que ensejaram a realização deste estudo, o primeiro instrumento a ser verificado é o procedimento

de registro de estágio junto à Pró-Reitoria de Graduação desta Universidade, a PROGRAD.

Trata-se de análise do documento intitulado “Passo a passo solicitação de Estágios - UFJF”, disponível na página de Coordenação de Estágios da PROGRAD. O documento elaborado pelo órgão em questão traz diversas informações e um guia para o aluno que deseja registrar seu vínculo de estágio com a Universidade Federal de Juiz de Fora, condição indispensável para sua realização. Conforme apresentado no texto normativo supramencionado, na presente análise é possível entender tal documento como a carta de serviços ao usuário deste órgão, contendo assim todas as suas regras e limites aos administrados.

A parte inicial do documento se dispõe a orientar o aluno a realizar o procedimento de cadastro de seu estágio através do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica - SIGA<sup>1</sup>. Nestes termos, o SIGA é um sistema de registros que contém informações de todos os administrados da Universidade Federal de Juiz de Fora e cujo acesso pode variar conforme as permissões concedidas a cada usuário. Acima de tudo, conforme a própria nomenclatura, o referido portal é um objeto de integração e compartilhamento de informações entre os setores da instituição, seus administrados e administradores.

Uma vez registradas as devidas informações de estágio na respectiva seção do Sistema de Gestão Acadêmica, conforme o documento em análise, o órgão responsável terá 15 dias para homologação ou não das informações ali inseridas. Verificando a validade e possibilidade do que foi apresentado pelo aluno passa-se então para uma segunda fase da homologação do estágio pretendido, a qual envolve o seguinte procedimento:

12 - O(a) estudante, deve baixar o Termo de Compromisso de Estágio (TCE) e o Plano de atividades do Estágio (PAE) gerados no formato .PDF no SIGA 3 do(a) estudante, converter os documentos para o formato JPEG e enviá-los por e-mail para a Comissão Orientadora de Estágio (COE), Secretaria da Unidade ou Coordenação do Curso.

13 - O(a) estudante, deve se cadastrar como usuário externo do SEI seguindo as orientações contidas no link

---

<sup>1</sup> SIGA é a sigla para Sistema Integrado de Gestão Acadêmica. Trata-se de um sistema computacional para ser executado em ambiente *web*, produzido pelo CGCO (Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional), o setor da UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora) encarregado de criar e gerir sistemas de informação. Tem quatro módulos básicos principais, quais sejam: ensino, administração, recursos humanos e biblioteca. Estes módulos, por sua vez, são compostos por diversas rotinas de cadastro, consulta, relatórios e outros tipos de transação que podem ser acessadas pelos usuários do sistema, de acordo com as permissões específicas de cada tipo de usuário.

<https://www2.ufjf.br/sei/usuario-externo/>. Após realizar o cadastro no SEI, para a liberação no sistema, o(a) estudante deverá preencher o Formulário de Solicitação de Liberação de Usuário Externo (disponível em: <https://www2.ufjf.br/cat/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/6-Termos-de-Concord%C3%A2ncia-e-Veracidade-Usuario-Externo-SEI-UFJF-1.pdf>).

14 - Os(as) estudantes devem receber um e-mail automático da Secretaria da Unidade do seu curso assim que for aberto o processo, informando que os documentos foram liberados para assinatura em seu perfil do SEI. 15 - O(a) estudante deve acessar o SEI e assinar os documentos “PROGRAD ESTÁGIO 01.1: Termo de Compromisso” e “PROGRAD ESTÁGIO 01.2: Plano de Atividades”. (BRASIL, 2021)

A leitura das orientações acima transcritas evidencia uma prática diametralmente oposta aos ditames do Decreto 9.094/17 e, assim, a possibilidade de transição a um direito responsivo. Nota-se que, não bastasse o preenchimento de todas as informações necessárias para o usufruto do serviço de registro pretendido no SIGA, a Coordenação de Estágios estabelece um complexo procedimento em que deve ser realizada a migração para uma nova plataforma na qual o usuário deverá realizar o devido cadastramento e, ainda, realizar a conversão de arquivos do formato PDF para o formato JPEG para conseguir anexar os documentos que foram por ela mesma emitidos. Uma vez na nova plataforma, deverão os responsáveis pela gestão do estágio realizar a assinatura dos termos ali apresentados, no entanto, não é apresentado ao usuário qualquer prazo para que tal seja realizado, podendo-se caracterizar prática até mesmo ilegal do órgão analisado se aplicados os ditames do Art. 11, §4º, V do Decreto 9.094/17. Nestes termos, vale destacar, há violação ainda do dever de comunicação entre os órgãos da administração pública nos termos do Art. 2º, caput do Decreto 9.094/17.

O processo administrativo para a liberação de estágios dentro da Universidade Federal de Juiz de Fora representa, assim, um bastião da prática do direito autônomo dentro da instituição. Suas práticas são marcadas não pela finalidade dos atos ou pelo atendimento prático do usuário, mas sim por um complicado trâmite burocrático e pouco compreensível, por meio do qual a administração, por não estar vinculada a um prazo final para a entrega da prestação do serviço, acaba por se esconder dentro de suas prerrogativas procedimentais e jurídicas. Este cenário representa justamente o oposto do que dita o sistema jurídico responsivo, neste caso representado pelo Decreto 9.094/17.



A partir desse contexto, o que se passa a identificar é não uma prevalência do direito autônomo, mas uma verdadeira resistência das instituições assim organizadas para uma transição ao direito responsivo.

Nesse mesmo compasso e de tal maneira a reforçar esta tese, vale fazer a breve análise de outro procedimento administrativo bastante presente na vida dos alunos da UFJF, a averbação das horas complementares para a obtenção do diploma ao final do curso.

Antes da presente análise, vale reforçar que o Sistema Integrado de Gestão Acadêmica, conforme informado pela própria instituição universitária, é dotado de informações acerca de todas as atividades realizadas pelo aluno, desde que envolvam a autorização direta da instituição, como a realização de estágio ou projetos de pesquisa ou extensão.

Conforme comunicação da Secretaria da Faculdade de Direito, é necessário que, para o cômputo de todas as atividades complementares, ainda que registradas no SIGA, sejam enviados os devidos certificados e comprovantes de atividades por meio de e-mail com o devido preenchimento de um formulário padronizado.

Sob a égide de um instrumento de transição para um direito administrativo responsivo, o Decreto 9.094/17, tal disposição se mostra indevida. Nos termos de seu art. 2º, caput, sempre que necessário o acesso a alguma informação dos administrados deve-se perseguir o ditame do compartilhamento de informações com os órgãos da própria administração pública, no caso, a Pró-Reitoria responsável pelo gerenciamento de atividades que são legalmente reconhecidas como atividades complementares. Trata-se, assim, não só de um incremento da responsividade para com os administrados, mas um gerenciamento amplo e automatizado das informações contidas nas bases de dados da Instituição.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Partindo da premissa burocrática apresentada na obra de Max Weber e apoiado na proposta dos autores Nonet e Selznick para uma transição gradual para o direito responsivo no contexto norte-americano, este trabalho se debruçou sobre uma pequena parte da imensa discussão que cerca o fenômeno da burocracia em um cenário pós-moderno inclusive o nacional.

A análise dos procedimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora tem por objetivo tanto uma crítica como uma contribuição construtiva em prol de uma universidade que seja cada vez mais acessível a todos. Trata-se de uma pequena e particular contribuição deste aluno ante a imensa carga de conhecimento que me foi passada nos últimos cinco anos.

A partir do que foi exposto, resta fixado que a burocracia é um fenômeno vivo e que não pode ser entendido como um fato negativo, visto que sua presença é essencial tanto para a própria existência como para um melhor funcionamento das organizações administrativas. Não se pode perder de vista, no entanto, que esta não pode se confundir com sua forma patológica na qual a predominância dos meios e a preservação de um estamento praticamente vedam qualquer realização que possa se dar entre administrado e administração.

Assim como as formas de dominação tradicional, carismática e racional-legal, as formas de sistematização do direito, repressivo, autônomo e responsivo, coexistem em nosso ordenamento e estão em constante conflito entre si, influenciando a manutenção e evolução de nosso ordenamento jurídicos. A instituição analisada possui um sistema predominantemente autônomo com seu funcionamento e evolução marcados por uma dominação racional legal de seus integrantes. A transição ao direito responsivo, como propõem Nonet e Selznick, possui um caráter, a princípio, orgânico, onde aqueles tutelados por estas normas, insatisfeitos com a ineficácia de seus direitos, através da participação democrática, serão capazes de promover uma reformulação das instituições. Estas reformas vêm com o escopo de restaurar a proposta de realização das finalidades que são a cada órgão designadas, de tal forma a abandonar o ciclo vicioso das regras como para um fim em si mesmas. A concretização destes objetivos implicará necessariamente na restauração da ordem burocrática dando, desta maneira, uma razão de existência para cada procedimento.

A transição a um direito responsivo, uma burocracia reflexiva, ou ainda, a uma burocracia responsiva, tem por escopo não só o abandono das vicissitudes legais que hoje fazem parte das normas da instituição ou ainda assegurar a simples

regularização da prestação de um serviço. O fito desta mudança é assegurar a todos os administrados e à comunidade acadêmica uma nova forma de se relacionar com a instituição, não mais temendo a hierarquia e os sistemas da administração pública, mas sim se vendo como parte integrante desta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo. **Burocracia E Crise De Legitimidade: A Profecia De Max Weber**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 99, p. 47-77, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/H6MXWDsPqGbV5htz7dFXdwn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. **Assuntos Gerais - Acesso - Hardware/Software - Suporte: o que é o siga?. O que é o SIGA?**. 2011. Disponível em: [https://siga.ufjf.br/result2011/resultfinalpism/miolo.ufjf.br\\_8594/indexb426.html?module=common&action=html:files:faq.html#1](https://siga.ufjf.br/result2011/resultfinalpism/miolo.ufjf.br_8594/indexb426.html?module=common&action=html:files:faq.html#1). Acesso em: 22 nov. 2021

BRASIL. **Passo a passo solicitação de Estágios - UFJF**. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/estagio/wp-content/uploads/sites/65/2021/11/Passo-a-passo-solicita%C3%A7%C3%A3o-de-Est%C3%A1gios-UFJF-1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.. Brasília, DF, 17 ago. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm). Acesso em: 08 nov. 2021.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Burocracia, legalidade e eficiência - notas sobre supostas (in)compatibilidades**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, p. 9-21, jan. 20. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.1.pdf?d=636909377789222583>. Acesso em: 16 jan. 2022.

Coordenação do Direito. **[Alunosdireito] ATENÇÃO Orientações - Inscrição TCC e Projeto de pesquisa e Cômputo de ACGs**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <ALUNOS>. em: 22 nov. 2021.

MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2014. 9788584930050. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930050/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

Mendes, Gilmar, F. e Paulo Gonet Branco. **Série IDP - Linha Doutrina - Curso de direito constitucional**. Disponível em: Minha Biblioteca, (15th edição). Editora Saraiva, 2020.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade: a transição ao sistema juridico responsivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 174 p. Tradução: Vera Ribeiro

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-39, 1996.

WEBER, MAX, E REGIS BARBOSA. **Economia e sociedade. 1 / Trad. da quinta edição** revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 1991.