

## *Normas e métodos de trabalho*

### *Os formulários e a racionalização*

HESIO FERNANDES PINHEIRO

*Técnico de administração do DASP*

Certas praxes burocráticas existentes, mas perfeitamente dispensáveis, entorpecem a marcha dos processos que circulam pelas nossas repartições federais, retardando sobremodo a realização pronta dos interesses públicos e particulares que, pelo seu caráter, poderiam ser resolvidos em breve tempo. A formalística supérflua dos "vistos", dos "submeta-se à consideração superior" e dos "de acôrdo", fazem rolar os processos, dias e dias, meses e meses, anos e anos, pelas gavetas atulhadas das mesas dos funcionários.

Não se justifica, em muitos casos, a formação do processo, nem mesmo o capeamento do papel que lhe dá origem. O expediente, uma vez simplificada a rede de canais competentes, dispensa, também, informações prolixas e literárias que raramente exprimem e determinam a legalidade ou ilegalidade do assunto que é tratado, fazendo engordar os processos com gasto inútil de material e de tempo. Outrossim, pela falta de uma determinação uniforme e geral de como deve ser feito o expediente, perdem-se os funcionários em "dissertações" supérfluas, o que dá como resultado a desuniformidade de tratamento e o encaminhamento anormal do caso que se pretende tratar.

Torna-se, pois, medida de premente necessidade a simplificação de alguns dos métodos de trabalho que, consagrados pelo uso, se aferraram à rotina dos serviços ministeriais, tornando quasi impossível sua supressão. Aboli-los seria,

no dizer de um velho burocrata, "motivar uma hecatombe e desorganizar a administração".

Como, então, simplificar êsses métodos existentes, sem produzir a "hecatombe"? Como racionalizá-los obrigando o seguimento de normas uniformes e limitadas em todos órgãos da administração pública?

A introdução metódica e simplificadora de formulários nos serviços federais é um meio excelente de racionalização passiva. Não sendo possível, como não o é no momento, uma reorganização geral em todos os serviços da administração pública brasileira, embora seja ela necessária, pode-se, entretanto, racionalizá-los pouco a pouco, impregnando-os de formulários e simplificando-se, assim, os métodos de trabalho.

Os formulários, além de tornarem prático o dispositivo legal, de reduzirem a 5% as probabilidades de erros e enganos, de limitarem ao estritamente necessário os tempos de movimento e os termos a serem empregados, implicam em economia de material e de tempo, não só para a administração como, também, para o interessado.

Adotando-se formulários, todo o expediente relativo ao assunto por êles tratado tem de ser feito, obrigatoriamente, dentro de seus moldes. Da inobservância dêstes resultará um desequilíbrio consequente nos tempos de movimento seguintes ao da omissão, êrro ou engano. O controle do serviço será perfeito e imediato. Os funcionários, por sua vez, não se podem estender

em informações prolixas, pois as soluções estão todas previstas e os espaços de que dispõem nos formulários só podem ser preenchidos por uma resposta lacônica, mas precisa.

A elaboração dos formulários, em si, não é difícil. Diz Galdino Siqueira que é "a parte eminentemente artística da Prática Forense" (Galdino Siqueira — **Prática Forense**, pag. 47). Este conceito também se aplica à prática administrativa, da qual passaremos a tratar neste artigo.

Conheça-se o dispositivo legal, conheça-se perfeitamente a organização do serviço em que se pretende aplicá-lo, conheça-se, enfim, a forma e a fórmula e poderemos elaborar um formulário.

Mas, que se entende por forma? Que se entende por fórmula? Que se entende por formulário?

Si a atividade administrativa se manifesta sob "aspecto determinado para a eficiência legal de um processo ou de um ato", temos a forma. O aspecto externo desse processo ou desse ato, por si só, em sua apresentação, não se pode manifestar sem os requisitos (formalidades) impostos pela forma e que, quanto ao seu caráter, podem ser solenes ou não solenes.

A confecção da forma, desde que tenha por objetivo exemplificar ou modelar um ato, denomina-se **fórmula**. Diz Teixeira de Freitas que a "formula é diminutivo de forma, é pequena forma, não como resumo, abreviação ou miniatura da mesma forma modelada; mas porque esta só contém um ato, só o manifesta externamente, um ato de cada vez; ao passo que a fórmula, sendo modelo, é sempre a mesma, presta seu serviço a todas as formas da mesma espécie." (Teixeira de Freitas — **Formulário do Tabelionato** — pag. XXIII).

Procurando distinguir a forma da fórmula, manifesta-se João Monteiro dizendo que "a forma (forma ou fôrma, de etimologia comum: **forma** em latim e **morphe** em grego) é a figura externa do ato jurídico ou do processo, seu molde, seu modelo; a fórmula é o sistema orgânico da forma". — E conclue: — "Em uma palavra: a forma é uma adição de que as fórmulas são as parcelas. Tal qual como a jurisprudência, cujas parcelas são arestos, usos, costumes e estilos forenses" (João Monteiro — **Processo Civil e Comercial** — 3.<sup>a</sup> Ed. Vol. I, § 67, nota 3, pag. 291).

De importância capital revestiam-se as fórmulas oficiais no Direito Romano. Todos os preceitos contidos na Lei das XII Táboas eram, por meio delas, postos em ação. A inobservância ou omissão de qualquer palavra ou ordem de enunciado da fórmula bastava para a completa anulação do ato.

No ano 449 de Roma, Cneo Flávio publicou uma consolidação das fórmulas existentes, que se denominou "Jus Flavianum" e, posteriormente, foi a mesma completada por Aelio Peto em nova consolidação: — "Jus Aelianum" ou "Triperitita".

Formalistas posteriores tentaram a consolidação de todas as fórmulas existentes e "a mais completa obra nesse gênero foi a de Brisson: **De formulis et solemnibus populi romani verbis...**" (Candido de Oliveira — **Direito Teórico**, pag. 154, e Teixeira de Freitas — **Formulário do Tabelionato**, pag. XXVII).

Estudando agora a formalística administrativa, podemos escolher o ramo teórico ou o prático.

O primeiro procura, apenas, traçar normas gerais e ensinar a maneira pela qual os atos administrativos devem ser executados, e são preceituados raramente pelas leis e comumente pelos regulamentos, regimentos, instruções e avisos. O segundo constitui o complexo das fórmulas administrativas que se denomina "formulário administrativo", do qual nos ocuparemos mais adiante.

A execução dessas disposições é a prática administrativa e constitui um dos ramos intimamente ligado ao estudo jurídico: a jurisprudência formulária.

Exaltando-a, diz Manoel Alvares: "As vantagens da jurisprudência formulária são intuitivas; e, na verdade, não só as fórmulas resumem a substância dos negócios, dando corpo, por assim dizer, aos conhecimentos teóricos anteriormente adquiridos, mas também nos auxiliam, pela sua aplicação, a retê-los na memória e a dar a devida importância a algumas prescrições que nos tenham passado despercebidas. Diferente é para o espírito humano conhecer as regras, segundo as quais se deve fazer uma obra qualquer na ausência de qualquer modelo, ou apreender essas regras na sua realização. As fórmulas facilitam, já a expedição dos negócios, já a sua

perfeição, vindo em auxílio da memória e ocorrendo a lapsos sempre possíveis".

.....

"É tão condenável um demasiado apêgo às fórmulas como a sua rejeição absoluta é imprudente. É um erro e um sinal de rudeza ou excessiva timidez a observância literal, inalterável da fórmula, visto que admite mudanças e alterações de palavras segundo as circunstâncias e estilo de cada um, sem inconveniente, desde que as disposições legais sejam observadas" (José Manoel Alvares — **Formulário Civil, Criminal e Comercial** — Ed. 1897 — Coimbra — "Introdução").

Passemos agora a tratar do formulário.

Podemos defini-lo como o complexo das fórmulas a serem aplicadas "mutatis mutandis" a cada caso administrativo, e considerá-lo como a **indumentária administrativa**, isto é, a maneira pela qual um dispositivo legal se apresenta na vida prática.

Diz Ihering que: "o formulário dá uma imagem fiel ao ato em toda a sua extensão e conteúdo. Razões poderosas de comodidade e de oportunidade impõem o uso dos formulários: assim encontrâmo-los, mais ou menos perfeitos, em todas as épocas e em todas as legislações".

.....

"De fato, o formulário representa o papel de conselheiro prudente e fiel" (Ihering — **Esprit du Droit Romain** — pág. 270 — Trad. de João Mendes — "Revista da Faculdade de Direito de São Paulo" — Vol. III — pag. 85).

Os formulários, segundo a fonte de sua elaboração, podem classificar-se em: "formulários oficiais e formulários officiosos ou particulares" (Galdino Siqueira — **Prática forense** — pág. 47).

Em ambos os casos, o destino dos mesmos dá origem à sub-classificação que os rotulará. Assim, teremos: formulários para licença, formulários para aposentadoria, etc.

Formulários oficiais são aqueles aprovados em Portaria pela autoridade superior dos órgãos de administração. Somente em casos especialíssimos, de caráter geral, o Governo aprova formulários, *v. g.* os formulários que vão anexos às leis, decretos e decretos-leis.

Formulários particulares são aqueles que, confeccionados pelas organizações ou repartições que deles necessitam para melhor desempenho de suas atribuições e simplificação do expediente,

não são aprovados pelas autoridades com mandato público.

## COMO SE PREPARA UM FORMULÁRIO

Do momento em que pretendamos implantar formulários, devemos ter presentes três dos princípios de Le Chatelier: "**determinar o objetivo, estudar os meios de realização e preparar o plano**". (Le Chatelier — "**Le Taylorisme**" — pág. 45 e 46).

Estudemos, primeiramente e com minúcia, a organização do ramo de atividades em que se quer implantar os formulários. Verifiquemos quais a sua finalidade, suas atribuições, suas necessidades e seus métodos de trabalho. Com isso, **determinamos o objetivo** do formulário que futuramente será elaborado.

Façamos, a seguir, um estudo racional e esquemático do exposto acima e eliminemos tudo o que não fôr estritamente necessário para a perfeita e legal execução e solução do assunto.

Com os elementos restantes temos, de um lado, a organização estudada e simplificada e, do outro, as normas gerais, a fórmula de sua execução. Façamos, então, como ensina Bretel, "a obra de análise e de ligação com as idéias gerais". Estas "são, em síntese, as dificuldades que podem surgir nas primeiras fases essenciais do trabalho a ser executado. A elaboração lógica do ato é feita depois, sendo o prático auxiliado nessa tarefa, daí em diante construtiva, por outros elementos acessórios" (Bretel — "**Principes Directeurs de L'Elaboration des Actes**" — pag. 16). Estes são os meios de realização.

Expostas as duas primeiras fases, passemos à terceira, isto é, à **preparação do plano**.

Em folha de papel padronizada, distribuamos pela sua superfície limitada ao mínimo necessário, deixando a margem de dois centímetros à esquerda ou ao alto, toda a organização esquemática feita anteriormente, e já simplificada, por ordem sucessiva de acontecimentos.

Todos os dizeres de caráter permanente e invariáveis deverão ser impressos, e os que estiverem sujeitos a variações, substituídos pelos "claros". Estes serão distribuídos de tal forma que aquele que os tiver de preencher fique apenas com o espaço necessário para fazê-lo "apertando a letra".

As hipóteses de complicação durante o processamento do expediente a que se refere o formulário deverão, quanto possível, ser previstas. O vocabulário impresso será escolhido de tal forma que as palavras tenham um caráter genérico, mas preciso. Ex.: Em vez de "extranumerário" ou "funcionário", empregue-se a palavra "servidor" que abrange as duas espécies e não se presta a dúvidas.

Existem quatro sistemas para preenchimento dos espaços nos formulários:

- a) **Sistema do claro total com número** — No claro figura um número, entre parêntesis, que corresponde precisamente ao item das instruções impressas no verso ou abaixo.

Ex.:

É contribuinte do X?	1)
----------------------	----

Instruções: 1) Neste espaço o interessado deverá declarar apenas: *sim* ou *não*.

- b) **Sistema de fração** — Consiste em colocar-se as respostas em fração para que seja riscada a que não se aplicar ao caso.

Ex. :  $\frac{\text{É}}{\text{Não é}}$  contribuinte do X

Este sistema não é aconselhável, pois um engano acarretaria sérias dificuldades para a devida retificação, dada a inutilização da palavra aplicável ao caso e a falta de espaço para a ressalva.

- c) **Sistema das linhas pontilhadas** — Consiste em deixar-se um espaço com linhas pontilhadas e, sob este, entre parêntesis, colocar-se as respostas para que se transcreva a que no caso couber.

Ex. : ..... contribuinte do X.  
(É ou Não é)

- d) **Sistema do quadrado** — Consiste em colocar-se todas as hipóteses possíveis e, adiante de cada uma, um quadrado correspondente — que será preenchido com um V ou um X.

Ex.:

Contribuinte do	}	A	<input type="checkbox"/>
		B	<input type="checkbox"/>
		C	<input type="checkbox"/>
		D	<input type="checkbox"/>

Instruções: Coloque um V (ou um X) no quadro correspondente ao órgão para o qual contribue.

Em qualquer dos quatro sistemas, o formulário deverá conter sempre, no verso ou abaixo, as instruções relativas à maneira de ser aplicado e preenchido. É de toda conveniência que essas instruções sejam lacônicas e precisas, sem exemplos concretos para o preenchimento.

Quando houver no formulário uma parte destacável, um recibo *v. gr.*, torna-se necessário que esta seja incluída no tamanho padrão.

Assim, o formulário em geral, conforme vimos pelo exposto, é incontestavelmente um excelente meio de racionalização.

**R**ECUSAR INFORMAÇÕES AOS AGENTES DO SERVIÇO NACIONAL DE RECENSEAMENTO É O MESMO QUE RENUNCIAR À PÁTRIA.