

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO**

TEREZINHA DE JESUS BILIO RAMOS FILHA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL
DURAÇÃO DO PROCESSO**



SÃO LUÍS
2018

TEREZINHA DE JESUS BILIO RAMOS FILHA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL
DURAÇÃO DO PROCESSO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Jesus Rodrigues
Araújo Heilmann.

SÃO LUÍS
2018

Ramos Filha, Terezinha de Jesus Bilio.

Processo administrativo eletrônico e o princípio da razoável duração do processo / Terezinha de Jesus Bilio Ramos Filha. - 2018.

63 f.

Orientador(a): Maria de Jesus Rodrigues Araújo Heilmann.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Morosidade processual. 2. Processo administrativo. 3. Processo administrativo eletrônico. 4. Razoável duração do processo. I. Heilmann, Maria de Jesus Rodrigues Araújo. II. Título.

TEREZINHA DE JESUS BILIO RAMOS FILHA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL
DURAÇÃO DO PROCESSO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Jesus Rodrigues
Araújo Heilmann.

Aprovado em: ____ / ____ / _____, às ____:____ horas.

Nota: _____ ()

Profa. Dra. Maria de Jesus Rodrigues Araújo Heilmann
(Orientadora)

Prof. Me. Raimundo Nonato Serra Campos Filho
(Examinador 1)

Profa. Valéria Maria Pinheiro Montenegro
(Examinador 2)

Às minhas mães, Luiza e Therezinha, pelo
incentivo, apoio e respeito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, criador de todo o universo e autor da minha vida. Mesmo não sendo merecedora, deu-me a oportunidade de iniciar este curso e forças para concluí-lo. Tenho certeza que sem Ele, eu não estaria agora escrevendo estas palavras de agradecimento. Porque Dele por Ele e para Ele são todas as coisas, inclusive minha vida.

A minha família, que sempre confiou em meus sonhos, mesmo nos mais loucos e ensinou-me a acreditar que é possível realizá-los. Ensinou-me que trabalho duro, determinação e honestidade são as ferramentas ideais para atingirmos nossas metas.

A professora Maria de Jesus, minha orientadora, pela simpatia e gentileza que demonstrou em ajudar uma alma perdida na elaboração do trabalho de conclusão de curso.

Agradeço aos meus amigos, Dayanne Chaves, Alberto Bruno e Luís Durans, que tornaram essa jornada mais leve. Obrigada, pelos momentos divertidos e experiências adquiridas durante esse tempo.

Aos demais amigos de curso que vivenciaram comigo os momentos árduos da graduação.

Enfim, é muito difícil agradecer a todos sem esquecer, inevitavelmente, de alguém, mas aos que esqueci meu pedido de perdão e meus agradecimentos sinceros.

“O Senhor fez os pesos e as
medidas; por isso quer que sejam
usados com honestidade”.
(Provérbios 16, 11)

“Não julgueis, e não sereis julgados.
Pois com o mesmo julgamento com que julgardes
os outros sereis julgados; e a mesma medida que
usardes para os outros servirá para vós”.
(Mateus 7, 1-2)

RESUMO

A presente monografia pretende analisar o processo eletrônico na Administração Pública Federal e sua relação com o princípio constitucional da razoável duração do processo, incluído em nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n.º 45/2004. A otimização e modernização do sistema processual na Administração Pública é um tema relevante que precisa da atenção do legislador. O processo eletrônico surge como solução revolucionária para a morosidade no trâmite processual. A implantação do processo administrativo eletrônico melhorou o acesso à informação, a segurança de dados e a transparência do Poder Público. Nessa perspectiva, busca-se uma abordagem ampla e detalhada sobre o processo administrativo e sua revolução pelo uso das novas tecnologias, assegurando o direito fundamental a um tempo razoável de duração.

Palavras-chave: Razoável duração do processo. Processo administrativo. Morosidade processual. Processo Administrativo Eletrônico.

RESUMEN

En la presente monografía se intenta analizar el proceso electrónico en la administración pública federal y sus relaciones con el principio constitucional de razonable duración del proceso, incluido en nuestro ordenamiento jurídico por la Reforma Constitucional n.º 45/2004. La optimización y motivación del sistema procesal en la administración pública es un tema relevante que necesita de la atención del legislador. El proceso electrónico surge como solución revolucionaria para la morosidad del trámite procesal. La implementación del administrativo electrónico mejoró el acceso a la información, la seguridad de datos y la transparencia del Poder Público. En esta perspectiva, se busca un enfoque más amplio y detallado sobre el proceso administrativo y sus revoluciones por el empleo de las nuevas tecnologías, asegurando el derecho fundamental a un tiempo razonable de duración.

Palabras-clave: Razonable duración del proceso. Proceso administrativo. Morosidad procesal. Proceso Administrativo Electrónico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	12
2.1	Origem histórica do direito à razoável duração do processo	12
2.2	A natureza jurídica do inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88	15
2.3	Definição do conceito de “razoável duração do processo”	16
2.4	Duração razoável do processo e demais princípios	20
2.5	As novas tecnologias introduzidas no sistema jurídico como mecanismo de celeridade do processo.	22
3.	O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
3.1	Noções preliminares: processo judicial x processo administrativo	26
3.2	Conceituação	27
3.3	Espécies de processo administrativo	29
3.3.1	Quanto à natureza	30
3.3.2	Quanto ao objeto	31
3.4	A Lei n.º 9.784/99 regulamentando o PA	33
3.4.1	Fases processuais	35
3.4.2	Forma, tempo e lugar dos atos processuais	38
3.4.3	Comunicação dos atos	40
3.4.4	Os prazos processuais	42
4	PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
4.1.	Conceito de processo administrativo eletrônico	45
4.2	Processo Eletrônico Nacional – PEN	48
4.3	Decreto n.º 8.539/2015 e obrigatoriedade do processo administrativo eletrônico no âmbito federal	50
4.4	Da contagem dos prazos	51
4.5	Do sigilo, guarda dos dados e outras providências	51
5	IMPLANTAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ELETRÔNICOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS	52
5.1	Ministério das Comunicações – MINICOM	53
5.2	Ministério da Justiça - MJ	54
5.3	Instituto Federal do Maranhão - IFMA	54
5.4	Senado Federal	55

5.5	Universidade Federal do Maranhão - UFMA	56
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A morosidade na tramitação processual não ocorre apenas na função jurisdicional, mas é um fato presente no processo administrativo dos órgãos públicos da Administração Pública, seja esta federal, estadual, municipal ou distrital.

É um fenômeno que ultrapassa o grau de tolerabilidade, refletindo diretamente na efetividade das decisões administrativas ao comprometer a celeridade processual, gerando o descontentamento da sociedade, e de modo mais específico dos peticionários e usuários que postulam junto ao Poder Público.

Diante da insatisfação geral dos cidadãos com a morosidade processual em obter respostas às representações, petições ou reclamações diante de um processo administrativo, o legislador editou a Emenda Constitucional n.º 45/2004 que, dentre outras alterações, acrescentou o inc. LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, o princípio da razoável duração do processo, seja este de qualquer natureza, e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Neste sentido, o presente trabalho monográfico pretende estudar o processo administrativo na esfera pública federal e sua relação com o princípio da razoável duração do processo, por meio da análise da implantação do novo processo administrativo eletrônico.

Esta pesquisa se divide em quatro partes: na primeira será abordada o histórico da inserção do princípio da razoável duração processual à Carta Magna, bem como seu significado e sua relação com outros princípios constitucionais.

Logo após, na segunda parte, será estudado o processo administrativo como instrumento jurídico utilizado pelo Poder Público para desempenhar sua função administrativa. Está regulado no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta pela Lei Federal n.º 9.784/99, cujo objetivo é à proteção dos direitos dos administrados e a melhor execução dos fins da Administração Pública. Serão destacados na lei alguns pontos relevantes para o desenvolvimento do presente tema.

Na terceira parte, serão analisados o processo administrativo eletrônico e as inovações advindas de sua implantação no âmbito federal, destacando-se o Decreto Federal n.º 8.539/2015 que instituiu o Processo Administrativo Eletrônico na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Por fim, na quarta parte serão apresentados os resultados obtidos em algumas entidades federais, após a implantação do processo administrativo eletrônico.

Enfatiza-se a relevância do estudo do processo administrativo eletrônico em face da pouca literatura acerca do tema, tendo o legislador e demais pesquisadores da área jurídica se dedicado ao aperfeiçoamento do processo judicial eletrônico.

2 PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A Emenda Constitucional – EC n.º 45, de 08 de Dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário, promoveu diversas alterações na Constituição Federal, dentre as quais a inclusão do inciso LXXVIII ao art. 5º, dispondo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O objetivo do legislador, ao incluir esta nova garantia entre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, foi promover uma justiça mais célere e eficaz, assegurando aos jurisdicionados uma efetividade na prestação jurisdicional.

Apesar de nascer expressamente na Constituição Federal com a Reforma do Judiciário, este novo direito fundamental não se remete somente aos processos judiciais, mas destina-se também aos processos administrativos.

O princípio constitucional da razoável duração do processo, ao ser aplicado na processualística da Administração Pública, objetiva promover uma maior celeridade no trâmite até a decisão final do Poder Público.

Para compreender-se o novo direito fundamental, é necessário buscar na contextualização histórica sua conceituação, bem como outros elementos constitucionais que delimitem sua aplicação na Administração Pública Federal.

2.1 Origem histórica do direito à razoável duração do processo

Para compreender a origem do princípio constitucional da razoável duração do processo, é necessário realizar um estudo comparado, tendo em vista que este direito encontra-se presente em diversas Constituições nos países Europeus e Americanos.

Segundo Daniel Pastor (2002 apud REZENDE, 2015, p. 48), o primeiro registro histórico sobre a duração do processo reporta-se ao ano de 530 d. C, com a compilação de Justiniano, na qual houve uma preocupação para que as demandas não se prolongassem no tempo, ultrapassando a duração de vida do homem.

Ao longo da história, encontram-se outras referências à razoável duração, como na Magna Carta das Liberdades de 1215, do Rei João da Inglaterra (NICOLITT, 2014, p. 30): “40. A ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça”.

Já no século XX, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, observa-se a preocupação do legislador em assegurar o direito do cidadão a uma decisão célere sem violação a um julgamento justo e eficaz (JUNQUEIRA, 2015, p. 48):

Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com **processo simples e breve**, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. (grifos nosso)

Artigo XXV. Todo indivíduo, que tenha sido privado da sua liberdade, tem o direito de que o juiz verifique sem demora a legalidade da medida, e de que o julgue sem protelação injustificada, ou, no caso contrário, de ser posto em liberdade. Tem também direito a um tratamento humano durante o tempo em que o privarem da sua liberdade.

Após dois anos de firmado o supracitado documento, a Convenção Europeia para proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de Roma de 1950, recebeu a mesma atenção do legislador de assegurar ao cidadão uma duração processual razoável e eficiente (JUNQUEIRA, 2015, p. 48):

Artigo 6º - Direito a um processo equitativo

§ 1º Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

Frise-se que esse direito foi garantido na pós-segunda guerra mundial, na qual os Estados procuravam assegurar de forma rígida os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, perdidos durante a guerra.

Ao garantir a razoável duração processual buscava-se uma prestação jurisdicional mais célere, sem prejuízo de outros direitos e garantias fundamentais.

Neste mesmo sentido, a razoável duração do processo foi garantida no Pacto de San José da Costa Rica, conhecido como Convenção Americana de Direito Humanos de 1969, dispondo em seu art. 8º, item 1 (NICOLITT, 2014, p. 33):

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as **devidas garantias e dentro de um prazo razoável**, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (grifos nosso)

Num primeiro momento, observa-se que o dispositivo legal se refere aos processos penais, contudo a referida garantia estende-se a área administrativa, bem como outras, ao mencionar direitos e obrigações de qualquer outra natureza.

O Brasil por ser signatário do supramencionado Pacto, através do Decreto Presidencial n.º 678/1992, inseriu de forma tardia a referida garantia ao texto constitucional, a partir da Reforma do Judiciário de 2004, antes mencionada.

Entretanto, o processo em tempo razoável, já estava expresso no ordenamento jurídico brasileiro com a entrada em vigor do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

O Congresso Nacional Brasileiro aprovou o texto do referido Pacto com o Decreto Legislativo n.º 226/1991. O país o aderiu em 24/01/1992, com o Decreto Presidencial n.º 592/1992, cuja entrada em vigor deu-se após três meses, na data de 24/04/1992.

Desta forma, pode-se concluir que o princípio é anterior a Reforma do Judiciário, estando expressamente no ordenamento jurídico brasileiro no § 2º, do art. 5º da CF/1988 que prescreve o acolhimento dos direitos e garantias fundamentais consagrados em tratados internacionais dos quais o Brasil seja membro. Com isso, o referido dispositivo constitucional combinado com os arts. 9º e 14º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos já garantia sua aplicação no Brasil (NICOLITT, 2014, p. 36):

art. 9º (...)

3. Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.

art. 14.(...)

3. Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, a, pelo menos, as seguintes garantias:

- a) De ser informado, sem demora, numa língua que compreenda e de forma minuciosa, da natureza e dos motivos da acusação contra ela formulada;
- b) De dispor do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa e a comunicar-se com defensor de sua escolha;
- c) De ser julgado sem dilações indevidas;

Diferente dos países europeus, palco de diversas guerras onde existiram violações a direitos humanos, no Brasil, os pactos que tratam sobre direitos humanos nunca tiveram muita efetividade. Conforme André Nicolitt (2014, p. 36), talvez esse tenha sido um dos motivos pelos quais o constituinte incluiu, tardiamente, de forma expressa o inc. LXXVIII ao art. 5º da

Constituição Federal, para que os operadores do direito dessem uma maior relevância e efetividade ao princípio no mundo jurídico.

2.2 A natureza jurídica do inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88

Compreender a natureza jurídica de um dispositivo constitucional é de fundamental importância para a concretização de seus efeitos no mundo jurídico.

André Nicolitt (2014, p. 37) afirma que a natureza jurídica é o que representa o instituto no mundo jurídico, a sua essência, de tal modo que se compreende a que categoria geral aquele instituto específico está inserido.

O princípio da razoável duração do processo está inserido de forma explícita no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Ademais, o parágrafo 1º do referido artigo trata dos direitos e garantias fundamentais, dispondo o seguinte: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

O direito à razoável duração do processo, incluído ao referido art. 5º pela EC n.º 45/2004, não se trata de uma norma constitucional programática, tendo sua aplicabilidade imediata.

A aplicabilidade e eficácia de normas constitucionais que versem sobre direitos e garantias fundamentais depende de seu conteúdo, tendo em vista a existência de alguns direitos e garantias fundamentais que necessitam de legislação posterior. Geralmente, os direitos e garantias fundamentais devem ter eficácia plena e aplicabilidade imediata, porém há suas exceções (NOVELINO, 2016, p. 305).

Segundo Canotilho (1999, p. 31), a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais advém de dois motivos. O primeiro da ausência de intermediação do legislativo para que sejam aplicados por meio da edição de leis. A outra é que as leis que os contrariem são consideradas inconstitucionais:

A primeira característica do regime próprio dos «direitos, liberdades e garantias» consiste em que os respectivos preceitos são não apenas normas preceptivas (e não simples normas programáticas), mas sobre- tudo normas de eficácia imediata, sendo «directamente [sic] aplicáveis» (n.º1). Esta aplicação directa [sic] traduz-se no seguinte: (a) os preceitos constitucionais relativos aos direitos, liberdades e garantias não carecem de mediação, desenvolvimento ou concretização legislativa para serem aplicáveis, pelo que se aplicam mesmo na ausência de lei; (b) são inválidas as leis que infringem os preceitos relativos aos direitos, liberdades e garantias (tal como as

que infrinjam qualquer outra norma constitucional), sendo eles aplicáveis, nesse caso, contra a lei e em vez da lei. Ponto duvidoso quanto à aplicação do primeiro princípio (aplicação mesmo na ausência de lei) é o que se refere aos casos em que é a própria Constituição a remeter expressamente para a lei a regulamentação de um ou mais aspectos do regime do certo direito fundamental (v., por ex., os arts. 40.º-1 e 52.º-3).

O legislador permitiu que essa garantia seja postulada pelos cidadãos sem a necessidade de regulamentação infraconstitucional.

Importante esclarecer que o princípio da razoável duração do processo já permeava a Carta Magna, encontrando-se assegurado no art. 37 da Constituição Federal ao dispor sobre o princípio da eficiência na Administração Pública, bem como também de forma implícita, no art. 5º, LIV ao tratar do devido processo legal, o que será verificado nos próximos tópicos.

2.3 Definição do conceito de “razoável duração do processo”

O legislador ao inserir o dispositivo ao ordenamento jurídico utilizou-se de conceito indeterminado e vago ao afirmar que a duração do processo deve ser razoável.

Ricardo Lodi Ribeiro (2008, p. 03) tratando sobre a linguagem vaga e imprecisa no Direito Tributário, afirma:

Em relação aos conceitos indeterminados, a lei se reporta a uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisados em seu enunciado, uma vez que este não comporta uma quantificação ou determinação rigorosa. Porém, tal norma se refere a um contexto de realidade que será precisado no momento de sua aplicação a partir de conceitos de experiência ou de valor contidos em seu próprio texto. Tais conceitos se vinculam a pressupostos concretos e não a definições vagas, imprecisas ou contraditórias, demandando durante a sua aplicação um processo de preenchimento semântico, ou seja, de densificação, por meio de uma valoração. Nesses conceitos, a lei não abre espaço para uma escolha subjetiva do aplicador, muito embora careçam eles sempre de um preenchimento valorativo. Isso não significa que essa valoração resultará em uma escolha entre mais de uma situação possível, pois a indeterminação do enunciado não leva à indeterminação na aplicação destes, que só autorizam uma unidade de solução justa em cada caso, extraída por uma atividade de cognição objetiva, e não de volição. Não que só exista uma conduta capaz de merecer, entre todas as possibilidades, a qualificação apontada pelo conceito, mas que, em determinado caso concreto, o aplicador adote um juízo disjuntivo de apreciação, já que o objeto de sua apreciação não pode ser duas coisas antagônicas ao mesmo tempo: ou o sujeito está de boa-fé ou não está.

Por estar inserido ao art. 5º da Constituição Federal, o princípio da duração razoável do processo carece de interpretação dos operadores do direito para sua definição, porquanto sua aplicabilidade é imediata, não podendo ser conceito vago e indeterminado.

Lopes Jr. (2004 apud NICOLITT, 2014, p. 39) assevera que as pessoas têm o direito de saber antecipadamente e com exatidão qual é o tempo máximo que poderá durar o processo.

Quando uma norma prescreve os prazos para a prática de atos processuais, como a Lei n.º 9.784/1999, tem-se um prazo determinado para a realização desse ato e, portanto, é presumível a duração do processo. Quando a norma não fixa prazos para determinado ato processual, não é possível determinar ou delimitar qual o período razoável para a duração processual. Nesse ponto, o princípio tem como destinatário o legislador e operadores do direito, para que criem meios que assegurem que o processo decorra dentro da razoabilidade, conforme afirma Marcio Luís Dutra de Souza (2007, p. 01):

Este novo direito fundamental tem como destinatário o legislador, para que crie normas que visem assegurar a razoável duração do processo, e também os aplicadores do direito, como os juízes e os próprios agentes públicos de modo geral, no sentido de dar maior eficácia à norma constitucional, conduzindo o processo da forma mais eficiente possível, e sem dilações indevidas.

Todavia, o descumprimento de prazos previstos em lei não constitui violação ao princípio da duração razoável do processo, em vista de vários fatores que podem prorrogar prazos e, conseqüentemente, dilatar a duração processual ao seu desfecho.

Não é possível para o legislador definir de modo geral a duração do processo. A delimitação da expressão “duração razoável do processo” é carregada de subjetivismo, necessitando a análise de cada caso para aferição da razoabilidade do tempo processual.

Segundo André Nicolitt (2014, p. 65), medir a razoabilidade do tempo perpassa duas questões. A primeira é quais são os termos inicial e final da contagem do tempo. A segunda é quais são os critérios para avaliar a razoabilidade de duração processual.

Respondendo a sua indagação, Nicolitt (2014, p. 72) afirma que é necessário verificar primeiramente se há uma duração anormal do processo, considerando seu termo inicial e final, sugerindo que certas dilações e atrasos exigem uma justificativa por parte do Estado. Após essa constatação, analisa-se a razoabilidade da duração do processo, segundo os seguintes critérios: 1. A complexidade da causa; 2. A conduta dos litigantes; 3. O contexto em que se desenvolveu o processo; 4. A atuação das autoridades judiciais e 5. A importância do litígio para os demandantes.

A Corte Europeia dos Direitos do Homem firmou entendimento que, ressalvadas as peculiaridades de cada processo, devem ser observados quatro critérios para que se determine se a duração do processo é razoável ou não: a) complexidade do assunto; b) o comportamento

dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa do processo: c) a atuação do órgão jurisdicional, e, d) eventuais consequências do processo. Critérios que devem ser sopesados de acordo com as circunstâncias do caso concreto. (TUCCI, 1997 apud SOUZA, 2007, p. 08).

De outro modo, a doutrina espanhola, manifesta-se no sentido da ocorrência de mais um elemento, além dos quatro ora citados:

Entre las circunstancias que deberán ponderarse a estos efectos el TEDH há considerado cuatro critérios: a) complejidad del litigio; b) comportamiento del recurrente; c) conducta de las autoridades nacionales; y d) eventuales consecuencias del proceso; a los cuales nuestro TC ha añadido um quinto: duración media de los procesos del mismo tipo¹. (PEREZ, 2002, p. 82)

Tucci (1999 apud DIDIER, 2016, p. 97) aponta outros elementos para a demora irrazoável do processo:

Não poderão ser taxadas de indevidas, as dilações proporcionadas pela atuação dolosa da defesa, que, em algumas ocasiões, dá azo a incidentes processuais totalmente impertinentes e irrelevantes.

E, ademais, é necessário que a demora, para ser reputada realmente inaceitável, decorra da inércia, pura e simples, do órgão jurisdicional encarregado de dirigir as diversas etapas do processo.

Carvalho Filho (2013, p. 63) pondera que o termo duração razoável do processo é carregado de plurissignificação e indeterminismo, cabendo aos magistrados analisarem o caso concreto e decidir se o preceito constitucional está sendo violado:

O mandamento não tem inteira exatidão. A expressão contemplada na lei – **“duração razoável do processo”**– constitui conceito jurídico indeterminado e, por conseguinte, tem caráter plurissignificativo, podendo gerar juízos de valor diferentes por parte dos intérpretes e operadores do direito. Não obstante, deve considerar-se ofensa ao princípio a hipótese em que a duração do processo ultrapasse determinados limites de tolerabilidade, acabando por não atingir seu objetivo final, que é o desejado pelos interessados. Não se pode perder de vista que o postulado é corolário do princípio do acesso à justiça e que este, por sua vez, exige a observância do princípio da efetividade. Em outras palavras, de nada adianta o processo se não for efetivo no que toca aos resultados que se pretende alcançar. Resulta, pois, que, de um lado, não pode a imprecisão do conceito servir como escusa para a não aplicação do princípio, cabendo ao Judiciário analisar hipótese concreta e concluir no sentido de estar ou não havendo ofensa ao postulado, e, de outro, não se pode interpretar a garantia de forma arbitrária, sem que haja ao menos alguns parâmetros

¹ Entre as circunstâncias que deverão ponderar-se aos efeitos do TEDH deve-se considerar quatro critérios: a) complexidade do litígio; b) comportamento do recorrente; c) conduta das autoridades nacionais; e d) eventuais consequências do processo; dos quais nosso TC tem adicionado um quinto: duração média de processo do mesmo tipo. (tradução nossa)

ou critérios que sirvam como pontos de referência , o que tem sido feito em alguns ordenamentos estrangeiros. (grifos do autor)

Para o administrativista só ocorrerá grave ofensa ao preceito constitucional quando ultrapassar os limites de tolerabilidade, sendo possível que haja atrasos, mas os mesmos devem ocorrer dentro de uma margem de razoabilidade. De outro lado, deve-se levar em conta a complexidade dos processos para delimitar a tolerabilidade nos atrasos.

Diversos são os motivos que podem ocasionar dilação na duração processual, como, por exemplo, as diversas manifestações das partes com recursos ou requerimentos protelatórios ou as diligências necessárias para a instrução processual, requisitadas pelos magistrados e agentes públicos.

Por outro lado, ao tratar da questão do tempo no processo, deve-se levar em conta a ideia de justiça. A pressa na prestação jurisdicional pode acarretar prejuízos, ocasionando verdadeira injustiça para quem busca uma prestação efetiva do Estado. Assim como maiores delongas no tempo processual podem suprimir a verdadeira justiça.

De acordo com a doutrina espanhola, pontuada por Vallespin (2002, p. 82), “resolver un proceso en un tiempo razonable no significa resolverlo en el plazo marcado por la ley².” Isso porque explica o processualista que o descumprimento dos prazos é apenas um caráter indicatório para apreciação da informação pelo Tribunal, não existindo uma regra universal que identifique quando o prazo está superado e há demora indevida. Portanto, deve haver uma indicação de que os atrasos prejudiquem um juízo justo.

Conforme Nicolitt (2014, p. 29), “uma decisão justa não pode ter açodamento e a irreflexão, incompatíveis com a atividade jurisdicional, tampouco pode ter a morosidade destrutiva da efetividade da jurisdição”. Para o autor, a razoável duração do processo é um direito correlato ao direito do devido processo legal.

Partindo desse ponto de vista, o princípio da razoável duração do processo já estava implícito na Constituição Federal, por estar presente em outros princípios constitucionais. A citar, tem-se o devido processo legal, garantindo às partes o direito à ampla defesa e ao contraditório. Por este princípio, o agente público ou magistrado não pode em decorrência de outros princípios constitucionais, como o da razoável duração do processo, sacrificar uma decisão justa, ao violar o direito do cidadão de exercer uma participação efetiva na decisão, a partir do seu direito de defesa.

² Resolver um processo em um tempo razoável não significa resolvê-lo no prazo marcado pela lei. (tradução nossa)

Nesse diapasão, a delimitação do que seja tempo razoável de duração do processo, é mais complexa que apenas fixar ou não fixar prazos para seu encerramento. Até porque fixar prazos é restringir a eficácia de um direito fundamental que tem aplicabilidade imediata, deixando à margem do legislador criar parâmetros para sua efetivação. (NICOLITT, 2014, p. 43).

O necessário é averiguar todas as variáveis que incidem nos processos, analisando cada caso e ao mesmo tempo comparando com outros semelhantes, para chegar a uma conclusão e delimitação sobre seu decurso e se transcorreu dentro da normalidade. (NICOLITT, 2014, p. 40)

2.4 Duração razoável do processo e demais princípios

Consoante visto anteriormente, o conceito de razoável duração do processo é indeterminado e vago, permitindo que o mesmo seja interpretado a partir de outros princípios constitucionais como o princípio da celeridade e da eficiência.

O princípio da eficiência possui a ideia de celeridade, por meio do qual o interessado ao ajuizar um processo, judicial ou administrativo, requer uma decisão final sem delongas e descumprimento de prazos.

O princípio da eficiência, assegurado pelo art. 37 da Constituição Federal, é tão importante para celeridade e, conseqüentemente, à razoável duração do processo, que foi reafirmado na Lei n.º 9.784/99 que rege o processo administrativo em âmbito da Administração Pública Federal: “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”.

Para Carvalho Filho (2013, p. 63), o princípio da eficiência consiste na adoção de meios que agilizem a tramitação dos processos, a fim de perseguir a finalidade pretendida pela Administração Pública.

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado. Exemplificamos o aspecto relativo à produção de provas (arts. 29 a 47). É necessário dar cunho de celeridade e eficiência nessa fase, com a utilização de computadores, com a obtenção de documentos pelas modernas vias da informática e, por que não dizer, por gravações de depoimentos para minorar o gasto do tempo que ocorre nessas ocasiões.

A eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia. A sociedade de há muito deseja rapidez na solução das questões e dos litígios, e para tanto cumpre administrar o processo administrativo com eficiência.

Hely Lopes Meirelles (2007, p. 86) trata da eficiência como um dos deveres da Administração Pública, conceituando-o como o que se impõe a “todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Para Maria Sylvia di Pietro (2017, p. 154) pode ser averiguado sobre dois pontos de vista: um referente ao modo como agente público atua e o outro como a Administração Pública é organizada, estando os dois ligados para colimar os objetivos do interesse público.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

De acordo com Celso Bandeira de Mello (2009, p. 496), pelo princípio da celeridade processual “a Administração deve atuar no processo com presteza, de sorte a que este tenha, como diz o texto constitucional (art. 5º, LXXVIII), duração “razoável” e se assegure a “celeridade de sua tramitação”.

Observa-se uma relação entre o princípio constitucional da eficiência e da razoável duração do processo, sob o prisma da celeridade, que se justifica na adoção de medidas que impulsionem a tramitação dos processos.

Neste sentido, o julgado do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª região, dispõe sobre o atraso na decisão final e, conseqüentemente, a violação ao princípio da eficiência e razoável duração do processo:

MANDADO DE SEGURANÇA. ESTAGNAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. A tramitação de processo administrativo em prazo razoável é consequência da aplicação dos princípios da eficiência e da duração razoável do processo (artigos 5º, LXXVIII e 37 da Constituição Federal). Assim, não se mostra plausível a estagnação, por mais de quinze meses, de processo onde se postula alteração estatutária de sindicato, máxime quando firmada na mera alegação do Ministério do Trabalho e Emprego que o atraso é decorrente do excesso de demanda e da falta de pessoal, pois tais fatos não justificam o descumprimento da missão institucional que lhe foi delegada. (TRT-10 - RO: 01538201301210000 DF 01538-2013-012-10-00-0 RO, Relator: Desembargador Pedro Luis Vicentin Foltran, Data de Julgamento: 11/04/2014, 1ª Turma, Data de Publicação: 25/04/2014 no DEJT)

O princípio da razoável duração do processo encontra-se ainda inserido no princípio constitucional do devido processo legal, disposto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, conforme o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Segundo Marcelo Novelino (2016, p. 413), o princípio do devido processo legal dirige-se, primeiramente, ao legislador que deve criar meios para que os interessados possam se manifestar em ações de seu interesse e, conseqüentemente, chegando a um ato decisório final.

O devido processo legal substantivo se dirige, em um primeiro momento, ao legislador, constituindo-se em um limite à sua atuação, que deverá pautar-se pelos critérios de justiça, razoabilidade e racionalidade. Como decorrência deste princípio surgem o postulado da *proporcionalidade* e algumas garantias constitucionais processuais, como o *acesso à justiça*, o *juiz natural*, a *ampla defesa*, o *contraditório*, a *igualdade entre as partes* e a exigência de *imparcialidade do magistrado*. (grifos do autor)

Ademais, Marcelino Novelino (2016, p. 413) afirma ainda que esse princípio não é restrito aos processos judiciais, mas aplicável aos processos administrativos:

O princípio do devido processo legal é o núcleo material comum de todas as garantias relacionadas à efetividade e à justiça, não apenas dos processos judiciais, mas também dos administrados. É exatamente a aplicação das garantias constitucionais processuais ao processo administrativo que faz dele um verdadeiro processo e não um mero procedimento. A Constituição de 1988 consagrou o princípio do devido processo legal em duas acepções: processual e material (CF, art. 5º, LIV e LV).

A partir da análise dos princípios da eficiência e do devido processo legal, conclui-se que o princípio da razoável duração do processo é preexistente à EC n.º 45/2004, tendo em vista o mencionado dispositivo constitucional encontrar-se inserido nos demais preceitos constitucionais estudados.

2.5 As novas tecnologias introduzidas no sistema jurídico como mecanismo de celeridade do processo.

O princípio da celeridade processual acompanha o princípio da duração razoável do processo, e encontra-se previsto na Constituição Federal, no art. 5º, LXVIII, dispondo “que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados *a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

O conteúdo do dispositivo constitucional baseia-se na ideia de economicidade, com ênfase no lapso temporal, de tal modo que o processo deva tramitar no menor tempo possível, ressalvadas os demais postulados processuais.

Os princípios da celeridade e da razoável duração do processo embora estejam próximos e tenham como objetivo a maior efetividade do processo, possuem significados diferentes, completando-se de forma harmônica.

O direito fundamental à razoável duração do processo tem por finalidade a composição justa do litígio, buscando os meios mais céleres para este fim. A celeridade processual é a garantia para que o Estado busque meios de adequação a nova realidade, garantindo o acesso do cidadão à informação e justiça.

Em outro diapasão, como sustentado por Vallespir, a consagração expressa do direito a um processo sem dilações indevidas implica admitir, a contrário senso, a existência de dilações que não são “indevidas”, isto é, dizer-se que ainda que não possam ser “devidas” não têm a gravidade ou qualidade necessária para serem consideradas “indevidas” em seu significado constitucional. (2002, p. 82).

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 65), a celeridade “retrata um aspecto do princípio da eficiência”, pelo qual o Estado deve adequar-se aos novos métodos e tecnologias indispensáveis a melhor gestão dos interesses do Poder Público, qual seja uma prestação de qualidade e justa ao cidadão.

No último século, com o crescimento populacional, houve uma expansão dos conflitos, gerando mais demandas processuais. O Estado, criticado constantemente pela morosidade dos processos, viu-se obrigado a acompanhar o uso de novos meios tecnológicos que possibilitassem uma maior celeridade e efetividade dos litígios.

Com a utilização da tecnologia da informação foi criado o Processo Eletrônico, que permitiu uma maior efetividade no acompanhamento das demandas pelas partes, facilitando uma aceleração nos trâmites de remessa e recebimento, das manifestações e da decisão final proferida por juízes e agentes públicos.

Na Administração Pública, assevera Ribeiro (2004, p. 26),

Com a evolução das tecnologias de informação, e em especial com o aprimoramento dos sistemas de informação, o acesso ao conhecimento está se tornando um requisito para o exercício pleno da administração pública em todas as esferas governamentais. Passamos a ver a disseminação irreversível e progressiva da utilização da tecnologia da informação em todos os níveis da administração pública direta e indireta, tanto federal quanto estadual e, especialmente municipal, em todos os escalões e níveis da estrutura organizacional das entidades públicas.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o processo eletrônico “objetiva a melhoria no desempenho dos processos do setor público, resultando em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos”. (LYRA, 2014, p. 17).

Foi um grande avanço para os usuários do processo informatizado que podem consultar seus processos de qualquer lugar do mundo, via rede mundial de computadores, inclusive através de “tablets” e aparelhos celulares com conectividade, bem como requerer algo ou praticar atos processuais, a qualquer hora e local, em tempo real, sem necessidade de deslocar-se ao órgão competente.

Segundo Arídio Silva (2005, p. 192), o uso da tecnologia da informação traz outros elementos que garantam a efetividade da prestação estatal, como o sigilo e a segurança das informações, por meio das chaves públicas– ICP:

Com a aprovação da infra-estrutura de chaves públicas ICP-Brasil, pela MP2200, em julho 2001 e pelos diversos decretos, portarias e outros instrumentos subsequentes, que estabeleceram a política de segurança, as normas para a ICP-Brasil, entre outras medidas, bem como o processo em curso na efetiva implantação das providências para a utilização de certificados digitais, estamos caminhando no rumo certo para garantia da operacionalização dos padrões e mecanismo de garantia da segurança das transações on-line com o governo. O aspecto de sigilo é outro requisito garantido pelo governo, indicando que nenhuma informação mantida em seus bancos de dados pode ser divulgada, a não ser por imposição jurídica.

A celeridade processual garantiu a efetividade nas atividades, assegurando que o tempo previsto em lei para análise dos processos fossem cumpridos dentro de um prazo razoável.

Com esse avanço, busca-se menos burocracia, melhor processamento dos documentos e maior integração dos processos que podem ser divididos em diversos arquivos para facilitar a sua análise e proferimento de uma decisão fundamentada e justa.

Neste primeiro momento, é importante destacar que o processo eletrônico já é uma realidade na esfera administrativa brasileira, tornando-se um importante mecanismo de desburocratização da Administração Pública e de acesso do cidadão à informação em tempo real, como será visto no capítulo III com o Processo Administrativo Eletrônico.

3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carvalho Filho (2013, p. 03), compreende o processo, em sentido amplo, “como instrumento, de maior ou menor formalismo, constituído de atos, fatos e atividades e gerador

de vínculos entre as pessoas envolvidas, com vistas a alcançar determinado objetivo”. Partindo-se dessa conceituação e nos três Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário, pode-se depreender três modalidades de processo: legislativo, jurisdicional e administrativo.

Cada um desses estão sujeitos a princípios próprios e específicos, estabelecido conforme a função que pretendem atingir. Porquanto, ainda sim, seguem princípios e regras gerais que permitem falar sobre uma teoria geral do processo.

O processo legislativo, inerente ao Poder Legislativo, está previsto no art. 59 da Constituição Federal, consistindo na elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Os processos jurisdicionais consistem no exercício da função jurisdicional do Estado, com o fim de dirimir os conflitos de interesses entre as partes envolvidas. Por fim, o processo administrativo, objeto deste trabalho, é a modalidade pela qual o Estado desempenha sua função administrativa, garantindo o direito dos administrados e preservando a organização de seus atos administrativos.

Pode-se dizer que o Estado por meio do processo legislativo cria as leis e pelos processos judicial e administrativo aplica a lei.

Compreendidas as espécies de processo e adentrando especificamente no processo administrativo, é necessário pontuar algumas noções preliminares sobre a Administração Pública.

Conforme Marcelo Alexandrino (2016, p. 22), “a Administração Pública em sentido formal é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos, não interessando a atividade que venham a exercer”. No sentido material, compreende o conjunto de atividades da função administrativa. Desse modo, a administração pública brasileira é formada pelos órgãos integrantes da administração direta e pelas entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 137), os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta compõem o aparelho estatal, por meio do qual o Estado exerce sua competência administrativa, exercendo seus poderes-deveres de satisfazer o interesse da coletividade.

Para o aparelho estatal efetivar os serviços em benefício da coletividade, necessita seguir a um regime diferenciado do particular, o qual será baseado no princípio da supremacia do interesse público.

Maria Silvia Zanella Di Pietro (2017, p. 135), afirma que este princípio encontra-se presente na fase de elaboração da lei, bem como no momento de sua aplicação ao caso concreto.

Como exemplo de prerrogativa do interesse da coletividade sobre o particular, garantida pelo princípio da supremacia do interesse coletivo, podem ser citados os poderes que a administração pública possui para consecução de suas tarefas: poder hierárquico, poder normativo, poder vinculado, poder discricionário, poder de polícia e poder disciplinar.

Neste trabalho, ressalta-se a relevância do entendimento do poder normativo por meio do qual o Chefe do Poder Executivo emana normas complementares à lei, para sua fiel execução, bem como do poder disciplinar, no qual a Administração Pública por meio de lei específica disciplina a apuração de infrações praticadas por agentes públicos e sua devida punição por meio de sanções. Vale ressaltar, ainda, o poder hierárquico o qual representa a forma como a Administração Pública se organiza. Por meio deste, o servidor saberá qual função exerce dentro da Administração e a quem deve obedecer. Já o administrado saberá a quem deve ser dirigido o remédio constitucional assecuratório de seu direito.

Partindo-se desses pressupostos, abordar-se-à o processo administrativo, instrumento utilizado pelo Estado para cumprimento da finalidade da Administração e proteção dos direitos dos administrados.

3.1 Noções preliminares: processo judicial x processo administrativo

A definição de processo administrativo não é pacífica na doutrina jurídica, em decorrência da falsa concepção de que o processo sempre esteve atrelado ao campo judicial.

Pode-se estabelecer o seguinte comparativo: o processo judicial é instrumento do Poder Judiciário para dirimir conflitos de interesses numa determinada relação jurídica. Já o processo administrativo é instrumento da função administrativa da Administração Pública da União, Estados e Municípios, incluindo os poderes Judiciário e Legislativo, no exercício de suas funções administrativas, não se exigindo, necessariamente, que haja um conflito de interesses para que seja instaurado. Aliás, neste aspecto, no processo administrativo existe uma subespécie que trata do processo administrativo sancionador ou denominado de contencioso administrativo, quando importa em aplicar penalidades (multas, suspensão ou restrição de direitos, etc).

Ademais, o processo judicial requer uma decisão definitiva proferida por um magistrado, dando fim a lide. No processo administrativo, a Administração é parte interessada e julgadora, não produzindo coisa julgada.

Cabe ressaltar que o processo administrativo, pode se revestir de formalidade ou informalidade, diversamente do processo judicial, o qual segue os ditames da lei processual, civil ou penal para dirimir os conflitos.

Outra diferença está na instauração do processo judicial e do administrativo. No primeiro, o Poder Judiciário necessita ser provocado pela parte para poder intervir na lide. No outro, o processo pode ser instaurado pela parte interessada ou pela própria Administração Pública.

Resumidamente, Carvalho Filho (2014, p. 982) destaca os elementos diferenciais entre os processos judiciais e administrativos,

O que é necessário, isto sim, é distinguir alguns pontos fundamentais que marcam cada tipo de processo. O processo judicial encerra o exercício de função jurisdicional e sempre há conflito de interesses, ao passo que o processo administrativo implica o desempenho de atividade administrativa, nem sempre se verificando qualquer tipo de conflito. No processo judicial, a relação é trilateral, porque além do Estado-Juiz, a quem as partes solicitam a tutela jurisdicional, nela figuram também a parte autora e a parte ré. No processo administrativo, a relação é bilateral, porque, quando há conflito, de um lado está o particular e de outro o Estado, a este incumbindo decidir a questão; o Estado é parte e juiz. Por fim, o processo judicial vai culminar numa decisão que pode tornar-se imodificável e definitiva, ao passo que no processo administrativo as decisões ainda poderão ser hostilizadas no Poder Judiciário.

Realizada essa diferenciação entre processo judicial e administrativo, passar-se-à a conceituação do processo administrativo de acordo com a doutrina pátria.

3.2 Conceituação

Hely Lopes Meireles (2007, p. 581) concebe o processo administrativo como:

o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual. O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos, consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo como, por exemplo, os de licitações e concursos.

Ressalta-se que o autor, na sua definição faz uma diferença entre processo e procedimento. Essa diferenciação decorre do fato de parte da doutrina entender que processo e procedimento se tratam do mesmo instituto.

Carvalho Filho (2013, p. 15), tecendo comentários a referida conceituação do jurista, afirma que o mesmo foi infeliz em suas colocações. Para este “o processo administrativo nem sempre é sede para decisão de controvérsias”. Acrescenta que o procedimento na via da Administração Pública deve ser seguido conforme a lei que o contempla. Assim para a existência de um procedimento, deverá ser formalizado um processo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 480) define processo e procedimento administrativo como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos, tendendo todos a um resultado final e conclusivo”. Essa noção adotada pelo administrativista aproxima-se mais da noção de procedimento administrativo.

A definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 851) é precisa sobre a diferença entre procedimento e processo administrativo:

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

Nem sempre a lei estabelece procedimentos a serem observados necessariamente pela Administração; nesse caso, ela é livre na escolha da forma de atingir os seus objetivos, o que normalmente ocorre quando se trata de fase interna de desenvolvimento do processo, não atingindo direitos dos administrados. Em outras hipóteses, a lei estabelece uma **sucessão de atos preparatórios que devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final**; nesse caso, existe o **procedimento**, cuja inobservância gera a ilegalidade do ato da Administração. Em regra, o procedimento é imposto com maior rigidez quando esteja envolvido não só o interesse público, mas também os direitos dos administrados, como ocorre na licitação, nos concursos públicos, nos processos disciplinares. (grifos do autor)

Carvalho Filho (2014, p. 982), nas suas noções sobre procedimento e processo administrativo, ressalta a diferença entre o processo na esfera administrativa e o processo judicial:

PROCESSO E PROCEDIMENTO - O termo processo indica uma atividade para a frente, ou seja, uma atividade voltada a determinado objetivo. Trata-se de categoria jurídica caracterizada pelo fato de que o fim alvitrado resulta da relação jurídica

existente entre os integrantes do processo. Na verdade, pode definir-se o processo como a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades direcionadas para determinado fim. De fato, a ideia do processo reflete função dinâmica, em que os atos e os comportamentos de seus integrantes se apresentam em sequência ordenada com sentido teleológico, vale dizer, perseguindo o objetivo a que se destina o processo.

O processo costuma ser qualificado como instituto típico da função jurisdicional ou, na preferência de alguns processualistas, como instrumento da jurisdição. Através do processo é que os juízes exercem seu poder jurisdicional e, como regra, decidem os litígios entre as partes. A relação jurídica, todavia, na qual sobressai o desempenho da função jurisdicional é o processo judicial, que, sem embargo de ser o mais notório (e clássico, pelas antigas e ultrapassadas noções jurídicas), não é a única modalidade de processo (este considerado como categoria jurídica). É bastante usual ouvir-se a

afirmação - de todo equivocada - de que o processo é o instrumento da jurisdição, como se fora essa a única forma de sua exteriorização. O que é instrumento da função jurisdicional é - isto sim - o processo judicial, que não exclui, como é óbvio, a existência de outras categorias de processo.

Contudo, o administrativista pontua em sua obra sobre a noção de procedimento, apontando a existência de diferenças entre o conceito de processo e procedimento, não podendo ambos ser utilizados como sinônimos.

Para ele, baseando-se na ideia de Calmon de Passos, o processo é dinâmico, consistindo numa sucessão de atos para consecução de um fim. O procedimento seria o meio e tudo que for utilizado para alcançar o fim do processo. Sintetiza Carvalho Filho, concluindo que: o “processo administrativo é o instrumento formal que, vinculando juridicamente os sujeitos que dele participam, através da sucessão ordenada de atos e atividades, tem por fim alcançar determinado objetivo, previamente identificado pela Administração Pública”. (2013, p. 21)

A partir da conceituação dos nobres doutrinadores, observa-se que há uma diferença entre processo e procedimento. Pelo processo, que consiste em atos sucessivos e organizados, os órgãos e entidades da Administração Pública alcançam a finalidade pretendida. O procedimento é o meio adotado pelo processo para alcançar sua finalidade, estando estabelecido previamente por lei e conhecido pelos interessados.

3.3 Espécies de processo administrativo

A doutrina não é uniforme sobre a classificação dos processos administrativos, em decorrência de cada autor adotar critérios diferenciados para classificá-los.

Neste trabalho, adotar-se-á a classificação de Carvalho Filho que os dividem de acordo com os critérios de natureza, objeto e abrangência.

3.3.1 Quanto à natureza

Essa classificação leva em consideração se o processo administrativo formou-se a partir de um conflito de interesses ou não. Nessa seara, ele pode ser classificado em não litigiosos e litigiosos.

a) Processos não litigiosos

A maioria dos processos que tramitam na via administrativa pertencem a esta categoria.

Os processos não litigiosos são caracterizados pela ausência de um litígio entre um particular e o Estado. Nesse ponto, diferenciam-se dos processos judiciais, cujo fundamento parte de um conflito de interesses entre as partes.

Como não há conflito de interesses, esses processos não se enquadram no art. 5º, LV da Constituição Federal, em decorrência do mencionado dispositivo constitucional aplicar o princípio da ampla defesa e do contraditório sobre os processos administrativos e judiciais em que haja conflitos de interesses.

Enquadram-se nesta categoria os processos de mera apuração ou investigatórios, cuja natureza é apenas inquisitória. Neles se incluem o inquérito policial, o inquérito civil e a sindicância administrativa, os quais são preparatórios para os processos principais supervenientes.

Ressalta-se que a sindicância administrativa, neste caso, é apenas para apuração dos fatos, não incidindo a ampla defesa e o contraditório, diferentemente, da sindicância acusatória, cuja natureza é punitiva, e na qual se aplicarão os mencionados princípios.

b) Processos litigiosos

Nesta categoria se enquadram os processos que possuem um conflito de interesses entre o Estado e o administrado. Aproximam-se, portanto, dos processos judiciais, cuja origem provém de um litígio.

Contudo, diferenciam-se destes, pois a decisão proferida pelo Estado-Administração não possui caráter imutável, não produzindo coisa julgada.

Nos processos litigiosos, o Estado assume a posição de parte e julgador, desse modo, a imparcialidade da Administração é questionável, diferentemente dos órgãos jurisdicionados,

cujo juiz, representante do Estado na sua função judicante, é uma terceira parte que não possui interesse no conflito.

Ressalta-se que as decisões proferidas pela Administração podem ser pugnadas na esfera judicial.

Podem ser citados como exemplos de processos litigiosos, o tributário, o previdenciário, alguns processos da lei de trânsito e do poder de polícia ambiental. Neles são aplicáveis o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Ademais, nesses processos há diversas fases, atos relativos às partes, instrução do feito, perícias, podendo até haver órgãos e instâncias revisionais.

3.3.2 Quanto ao objeto

Nesse critério, os processos administrativos são classificados de acordo com os fins perseguidos pela Administração. Podem ser divididos em: a) processos com objeto de mera tramitação; b) processos com objeto de controle; c) processos com objeto punitivo; d) processos com objeto contratual; e) processos com objeto revisional; e f) processos com objeto de outorga de direitos.

a) Processos com objeto de mera tramitação

Constituem a maioria dos processos administrativos, pelos quais a Administração Pública realiza suas rotinas administrativas.

Hely Lopes Meirelles, apesar de considerar inapropriado a nomenclatura, os denomina como processos de mero expediente.

Segundo Carvalho Filho (2014, p.988), enquadram-se nesta categoria “os processos resultantes de ofícios encaminhados por entidades públicas ou privadas; de meras comunicações aos órgãos públicos; de planejamento de serviços, e tudo enfim que acarrete uma tramitação pela via administrativa”.

b) Processos com objeto de controle

São processos cuja finalidade é aplicar o princípio da fiscalização das atividades e das funções públicas. Como exemplo, cite-se o processo que encaminha as contas dos

administradores públicos aos Tribunais de Contas, conforme art. 71, I e II da Constituição Federal.

c) Processos com objeto punitivo

Tem como objeto a averiguação de irregularidades cometidas na Administração Pública e, conseqüentemente, comprovadas as situações ilegais, aplicadas as sanções e punições aos responsáveis.

Ressalta-se que a aplicação de sanções somente se concretizará se houver previsão legal para a infração administrativa cometida.

d) Processos com objeto contratual

São aqueles cuja finalidade é a celebração de contrato para execução de obras, serviços e aquisição de bens entre a Administração Pública e um terceiro. Podem ser citados, os processos de licitação regulados pela Lei n.º 8.666/93.

e) Processos com objeto revisional

São aqueles instaurados em decorrência de interposição de recurso administrativo pelo administrado ou servidor público.

Nestes processos, cabe à Administração rever seu ato, deferindo ou indeferido, o pedido formulado pelo recorrente.

f) Processos com objeto de outorga de direitos

São aqueles cujo objeto é deferir o pedido do interessado, conferindo-lhe um direito ou situação especial. Enquadram-se nessa categoria as permissões e autorizações para o exercício de determinada atividade.

Ressalte-se que não é necessário que haja deferimento do pedido, basta haver um requerimento solicitando a aquisição de um determinado direito.

Exposta essa visão geral sobre processos administrativos, abordar-se-á a seguir os processos administrativos federais, objeto deste trabalho e, mais precisamente, pontuando-se

alguns dispositivos da Lei n.º 9.784/99 que regula os processos administrativos (adiante PA) no âmbito da Administração Pública Federal.

3.4 A Lei n.º 9.784/99 regulamentando o PA

Até o fim dos anos 90, não havia um sistema unitário em relação aos processos administrativos (PA), permitindo que cada entidade política adotasse sua própria sistemática, por meio de sua autonomia e capacidade administrativa assegurados pela Constituição Federal.

Especificamente, no âmbito federal, os diversos órgãos ou pessoas administrativas adotavam seus próprios procedimentos, o que tornava o trâmite processual complexo para os agentes administrativos e os administrados, em decorrência de diversos procedimentos para prática de igual ato ou decisão.

Para os administrados, a diversificação de procedimentos adotados pelos inúmeros órgãos que compõem a Administração Pública Federal, tornou-se um limitador na defesa de seus interesses.

O administrado ao buscar informações, por vezes, se deparava com condutas ilegais e abusivas, e por não conhecer os regulamentos que vigoravam nos processos, sentia-se desprotegido e conformado com o ato praticado pela Administração Pública.

Para uniformizar o processo administrativo em âmbito federal foi editada em 29 de janeiro de 1999, a Lei n.º 9.784 que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

A sua origem advém do art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal que trata do devido processo legal, bem como do inciso LV, que assegura “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Ressalta-se que a Lei n.º 9.784/99, trata-se de uma lei administrativa federal, porquanto suas normas incidem na administração pública federal direta e indireta, incluído os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando desempenharem funções administrativas, conforme previsto no art. 1º, caput, e § 1º desta Lei.

Acerca da incidência desta Lei sobre a Administração Federal Direta e Indireta, Carvalho Filho (2013, p. 35-36) assevera:

A Administração Federal envolve, genericamente, todos os órgãos e pessoas administrativas federais. A administração direta (no sentido de **gestão**) é exercida pelos diversos órgãos que integram a União Federal em qualquer lugar do país, visto que, sendo a pessoa federativa maior, sua jurisdição abrange todo o território federal. Há três segmentos básicos na Administração Direta federal, considerando apenas o Poder Executivo: 1º a Presidência da República; 2º os órgãos de assessoria e consultoria da Presidência; 3º os Ministérios com toda a sua estrutura interna, dotada de numerosos órgãos, como Departamentos, Coordenadorias, Superintendências, Delegacias, Divisões, Conselhos etc. (grifos do autor)

A administração indireta (também do Poder Executivo) é composto pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas aos diversos Ministérios integrantes da União.

Diferente das leis nacionais n.º 8.666/93 e 8.987/95, a Lei n.º 9.784/99 é uma lei federal, não tendo aplicação aos estados, municípios e Distrito Federal.

Devido a sua autonomia constitucional, se um estado ou município pretender regular essa matéria, deverá criar suas próprias leis, não possuindo quaisquer vínculos com a lei federal.

Contudo, nada impede que as pessoas políticas criem suas leis tendo como base a lei n.º 9.784/99. Acerca disso, Carvalho Filho (2013, p. 37) cita algumas leis estaduais que foram editadas, tendo como fundamento as regras contidas na Lei Federal: “foi o que ocorreu, por exemplo, com o Estado de São Paulo (Lei Estadual n.º 10.177/98) e Goiás (Lei Estadual n.º 13.800/01)”.

No Estado do Maranhão foi editada a Lei n.º 8.959 de 08/05/2009, que estabelece normas gerais para a elaboração e tramitação dos atos e *processos administrativos* no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão.

O art. 69 da Lei n.º 9.784/99 prevê que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Desse modo, a lei que regula os processos administrativos na Administração Federal Direta e Indireta, ao entrar em vigor, não revogou lei específica que disciplina determinados processos administrativos, tal qual o processo administrativo disciplinar federal – PAD (Lei 8.112/90) e processo tributário federal de consulta (Lei n.º 9.430/96).

A Lei n.º 9.784/99 somente será aplicada nos casos que inexistir lei específica, ou subsidiariamente, na ausência de preceitos não regulados nas leis específicas.

A Lei dos processos administrativos na Administração Federal Direta e Indireta será aplicada, ainda, como mencionada, anteriormente, aos Poderes Legislativo e Judiciário no exercício de suas funções administrativas. Nesse ponto, Carvalho Filho (2013, p. 41) declara:

Ocorre que, além do Poder Executivo, de natureza basicamente administrativa, os Poderes Legislativo e Judiciário também possuem amplo espectro de órgãos e

agentes administrativos, cuja missão é a de organizar os Poderes e dar apoio para execução de suas tarefas típicas. Todos esses órgãos e agentes compõem a Administração Pública como um todo, e, integrando a pessoa da União Federal, estão abrigados dentro da noção de Administração Direta federal, incumbindo-lhes o exercício de atividades administrativas centralizadas. Em consequência, tramitam inúmeros processos administrativos nessa ampla esfera desses Poderes.

Por fim, o renomado jurista ressalta a aplicação da Lei n. 9.784/99 no âmbito do Ministério Público e Tribunal de Contas:

A conclusão é, pois, no sentido de que esses órgãos superiores da República admitem dois campos de incidência normativa no que toca a processos administrativos. Em se tratando de processo administrativo institucional, incidirão as leis e atos análogos disciplinadores, ambos caracterizados como *leis específicas*. Já os processos administrativos comuns, que, aliás, não são tratados nessas leis específicas, receberão a incidência da Lei n.º 9.784/99, visto que, como já foi citado, tem ela caráter residual. (grifos do autor)

Ressalta o autor que, apesar da independência das instituições, em decorrência das funções exercidas, e das mesmas possuírem leis específicas que regulam seus processos administrativos institucional, elas possuem um exercício de função administrativa comum pelo qual será aplicada a Lei n.º 9.784/99 de forma subsidiária.

Como a Lei n.º 9.784/99 é extensa, é necessário destacar e abordar alguns assuntos relevantes para o desenvolvimento deste trabalho, como as fases processuais, forma, tempo e lugar dos atos, comunicação dos atos e prazos processuais.

3.4.1 Fases processuais

O processo administrativo compreende as seguintes fases: instauração, instrução, defesa e julgamento.

A instauração está prevista no art. 5º da Lei n.º 9.784/99, podendo iniciar-se de ofício (devido ao princípio da oficialidade) ou a pedido do interessado, o qual está previsto no art. 9º da referida Lei:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:
I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

O requerimento inicial deve conter alguns elementos essenciais: o órgão ou autoridade a quem se dirige, a identificação do interessado, incluído seu domicílio ou local para recebimento de comunicação, formulação do pedido, data e assinatura do requerente. Ressalte-se que é vedada a simples recusa imotivada da Administração pela falta de algum elemento essencial no requerimento, devendo esta, orientar o interessado a aditar o requerimento inicial.

Oportuno dizer que na hipótese de uma pluralidade de interessados com objeto e fundamentos idênticos, a Lei permite que ingressem em um único requerimento os seus pedidos (art. 8º).

A instauração, prevista no art. 29, destina-se a averiguação e comprovação dos dados necessários, afim de que a Administração Pública tome uma decisão fundamentada.

Nessa fase, que ocorre de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável, a Administração, para bem fundamentar a decisão proferida no processo, determinará a realização de diligências necessárias, produção de provas, intimação dos administrados para prestarem depoimentos ou apresentar documentos, enfim todas as medidas que forem necessárias para o proferimento da decisão final.

Durante toda esta fase, é permitido, até antes da decisão, aos interessados juntar documentos e pareceres, ou requisitar diligências e perícias, aduzindo suas alegações (art. 38).

Também, nesta fase, é permitida a consulta pública, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral. Neste caso, “o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada” (art. 31).

Ademais, o art. 35 dispõe que quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 1028),

As regras aduzidas no parágrafo precedente decorrem do princípio da verdade material, que norteia os processos administrativos, impondo à administração o dever de tomar conhecimento de todos os elementos que lhe sejam trazidos, ou cuja produção lhe seja solicitada, e que possam auxiliar na apuração dos fatos efetivamente ocorridos (diferentemente da denominada "verdade formal", própria do direito processual civil, que, em regra, só permite a apreciação das provas dos fatos trazidas aos autos em fase determinada do processo).

Conforme prevê o art. 44 da Lei, “encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado”.

Nesta fase, são assegurados todos os meios legais para que o interessado exerça seu direito à ampla defesa, conforme texto constitucional.

Ressalte-se, como visto anteriormente nos tipos de processos, o direito à defesa não está presente em todos os processos administrativos, como por exemplo, os que não envolvam conflitos.

Para fundamentar sua defesa e baseado no princípio da publicidade, os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem (art. 46).

Finalizada a instrução, a Administração tem o prazo de 30 dias para decidir, podendo este prazo ser prorrogado mediante expressa motivação.

Quando o órgão responsável pela instrução não for competente, “deverá elaborar um relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente” (art. 47).

A Administração é obrigada, conforme art. 48, a emitir uma decisão explícita nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

No tocante, aos recursos administrativos e revisão dos atos processuais, previstos nos arts. 56 a 65, aplica-se a Súmula 473:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Neste sentido, destaca-se jurisprudência sobre sua aplicação:

O recorrente pretendeu ver reconhecida a legalidade de seu agir, com respaldo no verbete da Súmula nº 473 desta Suprema Corte, editada ainda no ano de 1969, sob a égide, portanto, da Constituição anterior. (...) A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi erigido à condição de garantia constitucional do cidadão, quer se encontre na posição de litigante, num processo judicial, quer seja um mero interessado, em um processo administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes. Ou seja, a partir de então, qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. Mostra-se, então, necessário, proceder-se à compatibilização entre o comando exarado pela aludida súmula e o direito ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, garantidos ao cidadão pela norma do art. 5º, inciso LV, de nossa

vigente Constituição Federal." (RE 594296, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 21.9.2011, DJe de 13.2.2012, com repercussão geral - Tema 138).

Salienta-se que ao editar a Súmula, o Supremo Tribunal Federal veio reafirmar o princípio da autotutela da Administração Pública, por meio do qual pode rever seus próprios atos de ofício.

3.4.2 Forma, tempo e lugar dos atos processuais

A Administração Pública executa sua função executiva por meio de atos jurídicos, denominados atos administrativos.

Para Odete Medauar (2004, p. 158), os atos administrativos são “modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade”.

O ato administrativo é materialização da vontade da Administração, portanto, diferente do Direito Privado, requer uma formalidade, sob pena de nulidade. Neste aspecto Maria Sylvania Zanella di Pietro (2017, p. 284) manifesta-se:

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui **garantia jurídica** para o administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado. A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais; o que se exige, a rigor, é que seja adotada, como **regra**, a forma escrita, para que tudo fique documentado e passível de verificação a todo momento; a não ser que a lei preveja expressamente determinada forma (como decreto, resolução, portaria etc.), a Administração pode praticar o ato pela forma que lhe parecer mais adequada. (grifos do autor)

A Lei n.º 9.784/99, art. 22, não prevê uma forma determinada para os atos, salvo quando a lei expressamente o exigir. Contudo, prevê que sejam escritos, em vernáculo, com aposição da assinatura da autoridade responsável, local e data de sua realização.

A lei estabelece ainda uma presunção de veracidade em relação às assinaturas que constem no processo. Havendo dúvidas sobre sua autenticidade, deverão ter reconhecimento de firma (§ 2º, art. 22).

De outro modo, as cópias de documentos poderão ser autenticadas no próprio órgão administrativo (§ 3º, art. 22).

Por tratar-se de processos físicos, as páginas devem ser numeradas em sequência e rubricadas, permitindo que haja uma sequência cronológica entre os documentos acostados, bem como os atos praticados dentro do processo, evitando-se assim, fraudes, alterações ou desentranhamento indevidos de documentos.

A respeito da lisura do processo, Carvalho Filho (2013, p. 155) assevera que é “ilegítima a prática, ocorrida em algumas repartições públicas, de substituir páginas relativas a atos anteriores, mesmo depois de várias páginas já existam”. Para o nobre jurista, essa conduta configura ‘ilícito funcional’, ofendendo o mesmo o princípio do devido processo legal, ao promover insegurança na formalização do processo e direito que faz jus os interessados.

Quanto ao tempo dos atos do processo, a Lei n.º 9.784/99 dispõe que “devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo”. A lei não fixou um horário genérico para prática dos atos, devendo ser realizados de acordo com o horário de funcionamento de cada repartição.

Em sendo assim, se uma repartição funcionar aos sábados, é considerado válido sua realização neste dia.

Em situações especiais, os órgãos também podem realizar seus atos fora do horário de expediente normal, desde que não haja prejuízos aos interessados ou à própria Administração.

Prevê ainda, em exceção, que os atos já iniciados poderão ser concluídos após o horário normal, desde que seu adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause danos ao interessado ou à Administração.

A Lei especifica um prazo ordinário de cinco dias para prática dos atos, no caso de inexistência de disposição específica, podendo este prazo ser dilatado em dobro, mediante comprovada justificativa.

O objetivo do legislador ao fixar prazo para a prática dos atos, tanto dos responsáveis na Administração como dos interessados, foi permitir uma maior celeridade e impulsão processual, impedindo que o processo ficasse parado, por tempo indeterminado, aguardando a manifestação da parte que fora comunicada a praticar o ato. Ademais, a não observância do prazo fixado gera consequência tanto para os agentes administrativos, quanto para os administrados.

Para os agentes públicos, a inobservância do prazo constitui infração passível de sanções disciplinares. Para os administrados, gera preclusão temporal, exaurindo-se o tempo que teve de prazo para praticar o ato, mas não o fez. Vale ressaltar que o administrado não é obrigado a praticar o ato, mas deve arcar com as consequências de sua inércia, salvo por impossibilidade justificada por não o fazer (falha na intimação, p.ex.).

Por isso, além de previsão legal para prazo diverso dos cinco dias previsto nesta Lei, outra exceção, é a ocorrência de motivo de força maior, entendido como situação alheia à vontade daquele que deve praticar o ato, impedindo que o faça no tempo designado. O motivo de força maior deve ser analisado caso a caso.

Quanto ao lugar onde deva ser praticado, o art. 25 da Lei, prescreve que os atos devem ser praticados na sede do órgão. Ocorrendo situações especiais, deve ser cientificado o interessado da mudança do local da prática do ato.

Ressalta-se a importância da forma, tempo e lugar dos atos nos processos administrativos para compreensão de sua realização no processo administrativo eletrônico que será visto no quarto capítulo.

3.4.3 Comunicação dos atos

O art.26 prevê que o “órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.”

Contudo, nem toda movimentação ou ato praticado dentro do processo deverá ser cientificado ao interessado. Neste aspecto, Carvalho Filho (2013, p. 166), assevera sobre os fins da intimação. Para ele, a intimação possui dois objetos: genérico e específico.

Objeto generico é o conjunto inespecífico de atos e condutas sobre os quais devem incidir as intimações. A disposição do art. 26 indica, claramente qual é o objeto genérico da intimação, ao averbar que a autoridade intimarará o interessado “**para ciência de decisão ou a efetivação de diligências**”.

Objeto específico são as categorias determinadas de atos processuais que devem ser objeto das intimações. Tais atos, estão relacionados no art. 28 da lei. Reza o dispositivo que devem ser comunicados ao interessado por meio de intimação “**os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse**”. (grifos do autor)

No caso das intimações com objeto genérico, o interessado será cientificado quando houver uma decisão, final ou incidental, que resolva determinada questão em relação à

Administração. Ou então, quando o interessado necessitar promover alguma diligência necessária para o regular andamento do processo.

Já as intimações com objeto específico, Carvalho Filho (2013, p. 167) divide-as em atos restritivos e atos benéficos:

1. **Atos restritivos:** são aqueles que impõem deveres, ônus, sanções ou restrições a direitos e atividades do interessado.
2. **Atos benéficos:** são aqueles favoráveis aos interesses do administrado, porque representam, de alguma forma, um ganho, um acréscimo, um reconhecimento, ou ainda a eliminação de restrições e o cancelamento de punições. Uma decisão favorável deve ser objeto de intimação ao interessado. (grifos do autor)

Enfatiza-se que atos praticados em decorrência da tramitação processual, como os assemelhados ao denominados de ‘mero expediente’ no processo judicial, não precisam ser notificado aos interessados, em decorrência da economia e celeridade processual. Caso a parte tenha interesse em acompanhar essa tramitação, deverá deslocar-se até a sede do órgão responsável, sem que gere o direito de deles serem intimados.

De outro modo, a Lei n.º 9.784/99 estabelece os elementos essenciais que devam constar nas intimações, sob pena de provocar a nulidade de determinados atos.

- Art. 26. (...)
- § 1º A intimação deverá conter:
- I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;
 - II - finalidade da intimação;
 - III - data, hora e local em que deve comparecer;
 - IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;
 - V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;
 - VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

O § 2º, art. 26, fixa o prazo de três dias para que haja tempo hábil de cumprimento da respectiva comunicação para que o interessado compareça ao local indicado.

A intimação pode ser realizada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado. Neste aspecto, ressalta-se a importância da expressão ‘outro meio’, elemento necessário para análise do procedimento de intimação, a ser visto no capítulo três deste trabalho que trata sobre processo administrativo eletrônico.

Para Carvalho Filho (2013, p. 171), o que importa, realmente, na intimação é que “o destinatário tenha tomado ciência do ato ou providência a ser cumprida”, mesmo que a forma empregada não esteja prevista em lei e não seja prejudicial aos interessados.

As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade. Assim como, o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

O fato do administrado, manter-se inerte, não é causa de renúncia ou reconhecimento tácito de direito. Contudo, ao não se manifestar, o administrado perde a oportunidade de defender-se, se a intimação tiver sido válida, e, conseqüentemente, a decisão proferida pode ser-lhe prejudicial.

3.4.4 Os prazos processuais

A Lei n.º 9.784/99, em seu art. 66, prevê em seu texto a contagem geral dos prazos no processo administrativo:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

À *priori*, o dispositivo legal não dispõe sobre o termo inicial, tratando apenas do termo final ao afirmar que deve ser prorrogado “até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.”

Segundo Arruda Aragão (2014, p. 01), “a doutrina administrativa ensina que a exegese correta do art. 66 é aquela que, combinando seu *caput* com o §1º, entende que o prazo processual administrativo começa a contar no primeiro dia útil”. Desse modo, se a notificação/intimação ocorrer em dia não útil, esta deverá iniciar-se no primeiro dia útil subsequente:

Portanto, combinado o *caput* do art. 66 e o § 1º, podemos concluir que a contagem do prazo despreza o dia da cientificação e começa a contar no dia seguinte, desde que o dia seguinte seja dia útil, ou seja, **não se começa contagem de prazo em fim de semana, feriado e dia que não haja expediente, inclusive se o expediente for encerrado mais cedo.** (grifos do autor)

As formas de cientificação estão dispostos no art. 26, podendo ser por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento ou por outro meio que assegure ao interessado o conhecimento do ato (§3º) e por publicação oficial (§ 4º). Para os órgãos administrativos, a exemplo do art. 59, § 1º, da Lei n.º 9.784/99, a cientificação ocorre no momento do recebimento dos autos na repartição, sendo este o termo inicial para que o mesmo profira decisão no prazo de 30 dias sobre o recurso.

Para Carvalho Filho (2013, p. 341), os prazos no processo administrativo são *peremptórios*, pois quando a lei admite prorrogação de prazos, não o faz como resultado de qualquer ajuste entre as partes, mas devido a alguma excepcionalidade que justifique essa prorrogação exclusivamente aos órgãos administrativos.

Em outro aspecto, quanto aos destinatários sejam estes os agentes da Administração ou os administrados, Carvalho Filho (2013, p. 341) ainda afirma que os prazos podem ser agrupados de acordo com tais destinatários, e a inobservância dos prazos pode gerar infração funcional aos agentes, e perda da faculdade de praticar o ato, no caso, dos administrados. O jurista cita alguns exemplos destes prazos previstos em lei, conforme os destinatários:

Exemplos de prazos destinados aos agentes da Administração: (a) prazo de 30 dias para decidir o processo (art. 49); (b) prazo de 30 dias para decidir o recurso administrativo (art. 59, §1º); prazo de 5 dias para o juízo de reconsideração, após interposto o recurso (art. 56, § 1º).

Exemplos de prazos fixados para os interessados: (a) prazo de 5 dias para praticar atos, como regra, os atos do processo (art. 24); (b) prazo de 10 dias para interposição de recurso (art. 59); (c) prazo máximo de 10 dias para apresentação de alegações finais (art. 44).

Por fim, a contagem dos prazos processuais pode ocorrer em dias, meses e anos, não sendo previsto no texto legal prazos contados em minutos e horas.

Conforme o art. 66, § 2º prescreve: “os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo, excluindo-se o dia do começo e incluindo o dia do vencimento”. Sendo assim, se o interessado tomar ciência, hipoteticamente, em uma terça-feira e o prazo fixado para manifestar-se for de 05 dias, a contagem exclui a terça-feira, cabendo ainda ser verificado se o dia subsequente será feriado, de modo que não o sendo, encerra-se o prazo no sábado. Entretanto, o prazo que findar em feriado seguido de fim de semana, prorroga-se até o primeiro dia útil subsequente, encerrando-se, portanto, no primeiro dia útil que pode ser na segunda-feira. Neste sentido, vide o julgado:

PROCESSUAIS ADMINISTRATIVOS. DIAS CORRIDOS. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO. INTEMPESTIVIDADE. I – A Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe que os prazos processuais administrativos são contados em dias corridos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento (art. 66, § 2º). II – Esse é o modo pelo qual o CNJ – sabidamente órgão que julga processos administrativos, portanto submetido aos ditames da Lei n. 9.784/99 – realiza a contagem de prazos processuais expressos em dias: continuamente, considerando-se na contagem os dias não úteis, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. III – Recurso Administrativo não conhecido, por intempestivo. (CNJ - PCA: 00051526320172000000, Relator: Henrique de Almeida Ávila, Data de Julgamento: 07/03/2018).

Quanto à contagem de meses e anos, o Art. 66, § 3º prescreve que “os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.” Sendo assim, se o termo inicial for 31 de outubro, e o prazo fixado para manifestação for de um mês, o termo final será dia 30 de novembro, sendo este o prazo legal.

Por fim, como regra geral, o art. 67 da Lei n.º 9.784/99 não prevê suspensão de prazos processuais, salvo comprovada motivação, caso alterado por ato administrativo geral baixado pela Administração. Não existindo o instituto da interrupção de prazo processual.

Superado a Lei Geral dos Processos Administrativos Federais, passar-se-á ao estudo do processo eletrônico e, mais detalhadamente, sua inserção no âmbito administrativo e consequências para a Administração Pública Federal.

4 PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O advento da era digital trouxe significativas mudanças à sociedade contemporânea, tais como os modos rápidos de difusão de informações que permitem que as pessoas estejam sempre atualizadas nas diferentes áreas, sejam elas sociais, econômicas, políticas e culturais.

Dentro desse quadro, ganha destaque os sistemas de informatização definidos por O'Brien (2004 apud SANTOS, 2017, p. 21) como “um conjunto organizado de pessoas, hardware, software, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização”.

Neste sentido, não podia a Administração Pública permanecer alheia à evolução tecnológica da rede computacional, levando-se em consideração que durante anos foi alvo de críticas devido à morosidade nos trâmites de seus processos.

Desse modo, a adoção de novas tecnologias, advindas da era digital ou da informação, tornou-se uma estratégia de modernização nos trâmites processuais, concretizando o princípio constitucional previsto no art. 5º, LXXVIII, da CF/88, ao assegurar meios que garantam a celeridade e economia processual.

Com o objetivo de dar maior celeridade aos processos, com redução de custo e tempo de manuseio, bem como garantindo o acesso à informação por parte dos interessados, a Administração Pública passou a adotar o processo administrativo eletrônico.

4.1. Conceito de processo administrativo eletrônico

Segundo se refere à doutrina “o processo administrativo eletrônico pode ser definido como aquele em que os documentos de origem podem ter sido gerados ou não em meio eletrônico, mas em que os atos processuais são processados, armazenados e disponibilizados por meio eletrônico”. (CORREA, 2011 apud UCHOA, 2013, p. 05).

É relevante não confundir processo eletrônico com documento eletrônico. Àquele envolve diversos procedimentos em um pleito, enquanto o documento eletrônico resume-se a um registro de um fato, tais como os comunicados ou avisos, não se tornando por si só um processo.

O ingresso do processo eletrônico no mundo jurídico pátrio teve início em 19 dezembro de 2006, com a edição da Lei n.º 11.419 que dispõe sobre a informatização do processo judicial.

O art. 4º da Lei n.º 11.419/2006, conhecida como Lei do Processo Eletrônico, assevera que a publicação dos atos judiciais e administrativos próprios dos Tribunais e dos órgãos subordinados a eles, bem como as comunicações em geral poderão ser disponibilizadas no Diário da Justiça Eletrônico a ser criado e disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores.

A implantação do processo eletrônico na Administração Pública, quanto à segurança e autenticidade das informações, seguiu em parte o modelo já adotado nos processos judiciais, seguindo a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP – Brasil) instituídas pela Medida Provisória n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

A respeito da ‘assinatura digital’, considerada uma modalidade da chamada “assinatura eletrônica”, cuja finalidade é assegurar a autenticidade do documento encaminhado pelo interessado, veja-se o conceito constante no TRT da 4ª região (2014, p. 01):

A assinatura digital é uma modalidade de assinatura eletrônica, resultado de uma operação matemática que utiliza algoritmos de criptografia assimétrica e permite aferir, com segurança, a origem e a integridade do documento. A assinatura digital fica de tal modo vinculada ao documento eletrônico “subscrito” que, ante a menor alteração neste, a assinatura se torna inválida. A técnica permite não só verificar a autoria do documento, como estabelece também uma “imutabilidade lógica” de seu conteúdo, pois qualquer alteração do documento, como por exemplo a inserção de mais um espaço entre duas palavras, invalida a assinatura³.

Ademais, foi verificado que uma assinatura digitalizada não é confiável, pois a mesma pode ter sido copiada de um documento e ‘colada’ em outro, o que não permite afirmar a integridade do documento digitalizado. Desse modo, criou-se a ‘certificação digital’ de relevante importância para a segurança e confiabilidade do emissor nos trâmites processuais em meio eletrônico.

De outra parte, a Medida Provisória n.º 2.200-2/2001, transformou o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) em uma autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República, cuja finalidade é fiscalizar a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP – Brasil), podendo aplicar sanções e penalidades na forma da Lei.

A ICP-Brasil é composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro – AR.

Conforme Instituto Nacional de Tecnologia da informação (2017, p. 01), AC-Raiz é a primeira autoridade da cadeia de certificação e executa as políticas de certificados e as normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, competindo a emissão, expedição, distribuição, revogação e gerenciamento dos certificados das autoridades certificadoras de nível imediatamente subsequente ao seu.

Compete, também, a AC-Raiz a emissão da lista de Certificados Revogados – LCR e de fiscalizar e auditar as Autoridades Certificadoras – ACs, Autoridades de Registro – ARs e demais prestadores de serviço habilitados na ICP-Brasil. As funções dessas Autoridades

³ Certificado digital e assinatura digital. Disponível em: < https://www.trt4.jus.br/content-portlet/download/68/certificado_digital_ins.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Certificadoras consistem em: emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais. Veja-se, à propósito, o comentário abaixo extraído do Instituto Nacional de Tecnologia da informação sobre a AC – autoridade (2017, p. 01):

Uma Autoridade Certificadora – AC é uma entidade, pública ou privada, subordinada à hierarquia da ICP-Brasil, responsável por emitir, distribuir, renovar, revogar e gerenciar certificados digitais. Tem a responsabilidade de verificar se o titular do certificado possui a chave privada que corresponde à chave pública que faz parte do certificado. Cria e assina digitalmente o certificado do assinante, onde o certificado emitido pela AC representa a declaração da identidade do titular, que possui um par único de chaves (pública/privada). Cabe também à AC emitir Listas de Certificados Revogados – LCR e manter registros de suas operações sempre obedecendo às práticas definidas na Declaração de Práticas de Certificação – DPC. Além de estabelecer e fazer cumprir, pelas Autoridades de Registro – ARs a ela vinculadas, as políticas de segurança necessárias para garantir a autenticidade da identificação realizada.

Por fim, tem-se ainda a destacar a figura da Autoridade de Registro – AR, instituída como sendo “a responsável pela interface entre o usuário e a Autoridade Certificadora – AC”, cujo objetivo é o recebimento, a validação, o encaminhamento de solicitações de emissão ou revogação de certificados digitais e identificação, de forma presencial, de seus solicitantes. (ITI, 2017, p. 02).

Ressalta-se que conforme prescreve o art. 10, § 1º, da Medida Provisória n.º 2.200-2/2001, “as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários”.

De outro modo, podem ser utilizados outros meios de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento” (art. 10, § 2º).

Destaca-se que a certificação visa atender alguns princípios do processo eletrônico, a enumerar: “a certificação digital, portanto, assegura os princípios da **autenticidade**: identificação inequívoca do signatário; **da integridade**: que é a inviolabilidade do documento assinado e do **não repúdio**: do qual o titular da certificação não poderá negar sua autoria”. (LYRA, 2014, p. 17)

Neste sentido, a Administração Pública tem adotado mecanismos que garantam que seus atos sejam praticados por meio eletrônico, assegurando o disposto na Carta Magna, art. 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Uma das iniciativas tomadas pelo Governo Federal foi o Plano Nacional de Desmaterialização de Processos na Administração Pública Federal. Celebrado em 15 de dezembro de 2011, trata-se de um acordo entre o ITI e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), visando à informatização dos procedimentos administrativos. Os documentos devem ser produzidos, tramitados e armazenados em meio eletrônico. (AGUIAR, 2013, p. 07)

São muitos os benefícios esperados pelo Plano de Desmaterialização de Processos na Administração Pública Federal, consoante elenca o autor Everson Lopes de Aguiar (2013, p. 16):

- Reduzir a utilização do papel e também de outros insumos a ele relacionados (grampos, carimbos, cliques e etc), gerando assim redução de despesas correntes da administração pública e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país;
- Gerar economia em despesas com malote, serviços de postagem, transporte e manutenção de acervo convencional (em papel);
- Minimizar o problema relativo ao esgotamento gradativo da capacidade de armazenamento do acervo documental em papel dos órgãos da administração pública, ao se incentivar a adoção do documento nato digital;
- Tornar a administração pública mais eficiente, em razão da celeridade nas tramitações processuais, hoje vinculadas ao trânsito físico dos processos e documentos;
- Promover a qualidade operacional, pois permitirá à Administração maior controle do seu fluxo documental;
- Possibilitar a integração e virtualização de fluxos e processos interinstitucionais, promovendo a melhoria do governo eletrônico;
- Melhorar a gestão do conhecimento corporativo, pela padronização e facilidade do acesso à informação;
- Permitir maior controle, transparência e publicidade dos atos processuais;
- Facilitar o acesso à informação e o exercício da transparência ativa; e
- Estimular a desburocratização e a modernização do funcionamento da Administração Pública.

Outra iniciativa importante, que merece destaque é o Processo Eletrônico Nacional – PEN, cujo objetivo é melhorar o desempenho dos processos do setor público, garantindo agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos, que será abordado a seguir.

4.2 Processo Eletrônico Nacional – PEN

Conforme incentivado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Processo Eletrônico Nacional – PEN é uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de

diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos.

O PEN surgiu do Acordo de Cooperação Técnica n.º 02/2013, celebrado entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF).

Essa nova ferramenta eletrônica teve como referência outro instrumento eletrônico idealizado a partir do ‘e-Processo da Receita Federal’ que, em 2011, apresentou bons resultados, tais como redução em 40% do tempo de trâmite do processo fiscal e economias anuais de mais de R\$ 200 milhões⁴.

O PEN é composto por três grandes soluções advindas de distintas bases de dados, sendo a principal delas o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. As demais são o Barramento de Integração do SEI e o Protocolo Integrado.

As principais razões para escolha do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), conforme Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015, p. 04) foram: práticas inovadoras de trabalho sem uso do papel; interface intuitiva e orientada ao aumento de produtividade; Possibilidade de execução em plataforma 100% software livre; arquitetura de software bem definida; compatibilidade com diversos ambientes operacionais; histórico de implantações bem-sucedidas em outros órgãos e propriedade pública.

Conforme implementado pelo Ministério do Planejamento, o SEI⁵, “é uma plataforma que compreende um conjunto de módulos e funcionalidades que fomentam a eficiência administrativa”. O sistema é oferecido gratuitamente para instituições públicas e permite transferir a gestão de documentos e de processos eletrônicos administrativos para um mesmo ambiente virtual.

Quanto ao Sistema de Protocolo Integrado este compreende uma base de dados com informações sobre documentos, avulsos ou processos, criados a partir de janeiro de 2015. Seu principal objetivo é proporcionar à sociedade um canal para consultas, além de serviços como o envio de informes sobre a movimentação de documentos, avulsos ou processos, via correio eletrônico⁶.

⁴ PEN – Projeto Eletrônico Nacional. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional>. Acesso em: 10 jun. 2018.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Por fim, segundo salientou o Ministério do Planejamento, “o BARRAMENTO PEN é uma solução que permitirá a tramitação de processos entre os órgãos que utilizam o SEI ou outras soluções de processo eletrônico⁷”.

Importante concluir este tópico salientando que os conceitos apresentados até o momento são importantes para compreensão de um processo eletrônico em qualquer esfera, passando-se agora a uma breve análise do Decreto federal regulador do processo administrativo eletrônico.

4.3 Decreto n.º 8.539/2015 e obrigatoriedade do processo administrativo eletrônico no âmbito federal

Em 08 de outubro de 2015, foi editado o Decreto federal n.º 8.539/2015 que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O referido decreto só tem aplicação no âmbito federal. Desse modo, como foi exposto no início deste estudo, os Estados e Municípios que queiram adotar esse modelo devem editar suas próprias normas.

O art. 2º, III do Decreto mencionado, conceitua processo administrativo eletrônico como “aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico”.

Neste mesmo artigo, define os conceitos de ‘documento’ e ‘documento digital’. O primeiro refere-se à unidade de registro de informações, independentemente do formato, do suporte ou da natureza. Já o último, remete à informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional, podendo ser nato-digital, criado originalmente em meio eletrônico, ou digitalizado.

Os objetivos estão descritos no art. 3.º do Decreto e visam:

- I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;
- III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e
- IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

⁷ Ibid.

A adoção do processo administrativo eletrônico é obrigatória, porém os atos processuais podem ser praticados conforme as normas aplicáveis aos processos físicos (em papel). Entretanto, o documento deve ser digitalizado conforme o disposto no art. 5º, parágrafo único.

A definição dos formatos de arquivo dos documentos digitais deverá obedecer às políticas e diretrizes estabelecidas nos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePING e oferecer as melhores expectativas de garantia com relação ao acesso e à preservação.

Reafirmado o disposto na Lei, o art. 6º faculta a utilização de certificado digital, nos termos seguintes: “a autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura, nos processos administrativos eletrônicos, poderão ser obtidas por meio de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil”. Porém, é permitida a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem identificação por meio de nome de usuário e senha.

4.4 Da contagem dos prazos

Diferente do que ocorre nos processos físicos, os atos processuais em meio eletrônico consideram-se realizados no dia e na hora do recebimento pelo sistema informatizado de gestão de processo administrativo eletrônico do órgão ou da entidade, o qual deverá fornecer recibo eletrônico de protocolo que os identifique.

Na hipótese de prazo para prática do ato, considera-se praticado até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do último dia do prazo, no horário oficial de Brasília. Ocorrendo indisponibilidade do sistema por algum motivo técnico, o prazo prorroga-se até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do primeiro dia útil seguinte ao da resolução do problema.

Por se tratar de um processo tramitado em meio eletrônico, o direito de vista pode ser exercido eletronicamente ou por acesso à cópia do documento, preferencialmente em meio eletrônico.

4.5 Do sigilo, guarda dos dados e outras providências.

O art. 9º ressalta a importância de classificação da informação quanto ao *grau de sigilo* e a possibilidade de limitação do acesso aos servidores autorizados e aos interessados

no processo, observando os termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e demais normas vigentes.

Os órgãos ou as entidades deverão estabelecer políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais.

Ademais, o art. 19, prevê que a guarda dos documentos digitais e processos administrativos eletrônicos considerados de valor permanente deverão estar de acordo com as normas previstas pela instituição arquivística pública responsável por sua custódia, incluindo a compatibilidade de suporte e de formato, a documentação técnica necessária para interpretar o documento e os instrumentos que permitam a sua identificação e o controle no momento de seu recolhimento.

Convém observar que ficou estabelecido um prazo de dois anos, contado da data de publicação do Decreto, para que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional apresentassem cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Contudo, em que pese o Decreto ter estabelecido esse prazo de dois anos para implementação do uso do meio eletrônico para realização de processo administrativo, contados da data da publicação, este findou em outubro de 2017, ressalvando-se que para aqueles órgãos e entidades que já utilizam o processo administrativo eletrônico foi estabelecido o prazo de três anos, contados da publicação, para adaptar-se ao Decreto (art. 22, §2º).

A partir do referido Decreto, o governo buscou assegurar os princípios constitucionais da razoável duração do processo e da eficiência, possibilitando celeridade nos trâmites processuais e segurança para agentes públicos e administrados, além de facilitar o acesso do cidadão as esferas administrativas em suas manifestações (representações, petições, reclamações).

5 IMPLANTAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ELETRÔNICOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS

Com a edição do Decreto Federal n.º 8.539/15, a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional fica obrigada a aderir ao processo administrativo eletrônico.

Neste sentido, apresenta-se o resultado da implantação do processo eletrônico em algumas instituições federais.

Alguns dados apresentados a seguir são baseados na pesquisa de Fausto Cruzeiro de Moraes (2016, p. 44-46) intitulada Processo Administrativo Eletrônico – Plano de Implantação na Controladoria Geral do Estado do Goiás, dissertação aprovada, em 2016, no Programa de Pós- Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Goiás.

Serão apresentados alguns relatos sobre a implantação do sistema SEI ou outro similar e os resultados alcançados.

5.1 Ministério das Comunicações – MINICOM

Desde o ano de 2014 que o Ministério das Comunicações já utilizava o Processo Eletrônico Nacional, e segundo destacado por Fausto Moraes (2016, p. 44), houve uma redução média de 63 % no tempo de tramitação processual, conforme tabela apresentada pelo autor, abaixo transcrita:

Tabela 7 – Tempos médios antes e depois do processo eletrônico

Tipo de processo	Antes do PE (dias)	Depois do PE (dias)	Redução %
Aposentadorias de servidores	32	10	69%
Licenças para fazer cursos no Brasil	669	23	97%
Sindicâncias	119	27	77%
Alterações na folha de pagamento	45	23	49%
Apurações de infrações	53	43	19%
Denúncias contra empresas de telecomunicações	119	57	52%
Formalização de concessões de rádio e TV	89	48	46%
Projetos de inclusão digital	62	16	74%
Licenças para fazer cursos no exterior	21	1	95%
Questões ligadas a processos judiciais envolvendo aposentadorias de servidores	51	23	55%
MÉDIA	-	-	63%

Fonte: Adaptado de Ministério das Comunicações, 2015

Segundo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015, *apud* Fausto Moraes, 2016, p. 44), somente o projeto piloto do processo eletrônico trouxe uma economia de mais de R\$ 500 mil reais nos gastos com impressão e a tramitação média de duração processual decaiu de 199 dias para 25.

Ademais, foi observado que em apenas oito meses de funcionamento do processo eletrônico houve um aumento de 43% na produtividade do Ministério.

5.2 Ministério da Justiça - MJ

Em novembro de 2014, o Ministério da Justiça assinou convênio para utilização do Sistema SEI.

O processo foi implantado em três meses, gerando uma economia de dois milhões nos gastos do órgão em 2015, calculados a partir da diminuição na aquisição de papel, serviços de postagem, impressão e transporte.

Conforme o Ministério de planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016, *apud* Fausto Moraes, 2016, p. 45), os resultados obtidos com a implantação do Sistema SEI foram os seguintes:

- a) Redução de 10 dias úteis para 1 dia útil na assinatura de contratos e convênios;
- b) Redução de 99% no tempo de tramitação;
- c) Redução de 50% no contrato com a Empresa de Correios e Telégrafo (ECT);
- d) Redução de 60% no contrato de impressão.

5.3 Instituto Federal do Maranhão - IFMA

O Instituto Federal do Maranhão, por meio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DIGTI), ligada à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLADI) iniciou a transição dos processos convencionais para processos virtuais em outubro de 2017.

A PROPLADI optou pela utilização do Sistema Unificado de Administração Pública –SUAP, permitindo aos servidores e unidades administrativas a tramitação do processo inteiramente por meio eletrônico.

Segundo o portal de notícias do IFMA (2018, p. 02), a implantação do processo administrativo eletrônico trouxe diversas vantagens dentre as quais menciona-se: a redução de custos concomitante à promoção da sustentabilidade, otimização das ações e fluxos, automatização de processos, maior celeridade processual e maior transparência nas ações.

Atualmente, a implantação do sistema está sendo realizado por fases nos diversos campi que compõe o Instituto Federal, porém está previsto que, no futuro, o SUAP permitirá a comunicação com o Protocolo Eletrônico Nacional – PEN e o Sistema Protocolo Integrado

Segundo o IFMA (2017, p. 02), o SUAP funciona do seguinte modo:

No SUAP, haverá um módulo auxiliar denominado “Documentos Eletrônicos”, onde estarão disponíveis pastas com os nomes dos processos contendo os modelos de documentos padrão para cada processo. Para esses dois processos, os documentos são criados por meio de formulário eletrônico e assinados diretamente no sistema pelo usuário. A assinatura eletrônica será feita com certificação digital (token) ou senha do SUAP. Logo em seguida, o usuário poderá abrir um processo no módulo “Protocolo Eletrônico”, incluir o documento gerado e tramitar para o setor de destino.

Os processos administrativos tramitados em meio eletrônico asseguram transparência, eficiência, segurança e celeridade processual.

5.4 Senado Federal

A implantação do processo administrativo eletrônico no Senado iniciou em abril de 2012, com o Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos do Senado Federal – SIGAD, para controlar a produção, transmissão, armazenamento, manutenção e preservação dos conteúdos.

Até meados de abril de 2015, o Senado reduziu em 22% o tempo de tramitação de cada processo e 55% a produção de processos na Casa.

Segundo Wenis de Almeida (2015, p. 02), coordenador de Arquivo da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação (Sgidoc), “um processo de autorização de viagem e concessão de passagem dura de três a quatro semanas até sua conclusão. Com o processo eletrônico, esse mesmo processo tramitará em uma semana no máximo”.

Em abril de 2015, tornou-se obrigatória a tramitação de processos eletrônicos de documentos no Senado Federal, o que gerou redução de gastos tanto de insumos quanto de servidores.

O processo administrativo eletrônico trouxe transparência na administração, segurança nos dados, diminuição no tempo de conclusão dos processos e menos burocracia nas decisões.

Ademais, segundo Ilana Trombka (2015, p. 02) – Diretora-Geral da Casa, a implantação do processo eletrônico na esfera administrativa trouxe economia de tempo e diminuição da burocracia:

Um dos ganhos foi a possibilidade de vários entes acessarem o processo ao mesmo tempo, e a oportunidade de correção antes do fim do processo. Também há uma questão de controle. Eles [os processos] são muito facilmente controlados, localizados, verificados e estão disponíveis para todos os envolvidos.

A implantação do processo eletrônico no Senado, além de garantir celeridade processual, assegurou segurança e transparência. Qualquer alteração realizada em algum documento digital ou tramite processual será de conhecimento das partes interessadas.

5.5 Universidade Federal do Maranhão - UFMA

A portaria GR n.º 569-MR, de 29 de setembro de 2017 que dispõe sobre a implantação e funcionamento do processo eletrônico no âmbito da Universidade Federal do Maranhão, no art. 2º, tornou obrigatório o uso do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), como sistema oficial para comunicações internas e cadastro de processos eletrônicos no âmbito da UFMA, seguindo o disposto no Decreto Federal n.º 8.539/2015.

Conforme o art. 4º da Portaria GR n.º 569 MR, “a partir de 02 de outubro de 2017, todos os processos administrativos cadastrados no SIPAC tramitarão exclusivamente na forma eletrônica, vedada à utilização do suporte físico, ressalvada as hipóteses do artigo 5º, do Decreto nº 8.539/2015”.

Os processos eletrônicos serão cadastrados por servidores e colaboradores da UFMA que possuam acesso autorizado ao módulo protocolo do SIPAC, através de usuário e senha (art. 5º).

De acordo com o portal de notícias da UFMA (2017, p. 01), os processos administrativos em suporte físico, cadastrados antes de 02 de outubro de 2017, deverão ser preservados seguindo os procedimentos arquivísticos normais, até seu arquivamento final no Arquivo Geral ou no Arquivo da Contabilidade para as atividades de preservação documental.

Além da portaria, os procedimentos a serem seguidos estão disponibilizados no Manual Simplificado – versão 4.24 – SIPAC/UFMA.

Os objetivos alcançados com a implantação desses novos procedimentos são a diminuição no consumo excessivo de papéis na Universidade e maior fluidez, rapidez e eficiência nos trâmites dos processos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foi abordado o princípio constitucional da razoável duração do processo, incluído pelo constituinte ao art. 5º da Constituição, pela Emenda Constitucional n.º 45/2004. Observou-se que este princípio era anterior a sua inclusão pela Reforma do Judiciário, já estando presente na Constituição pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, bem como implicitamente em princípios constitucionais como o da eficiência e devido processo legal.

Salienta-se que o princípio da razoável duração do processo não abrange somente a noção de tempo, mas o direito a uma decisão justa e efetiva.

A decisão administrativa para que seja adequada e justa, necessita além das disposições legais, ser entregue ao administrado em prazo razoável, sob pena de perecimento do direito.

Entretanto, a morosidade na prestação administrativa pública é notória, sendo o principal motivo para denegrir a credibilidade da Administração Pública, haja vista a burocracia para solucionar conflitos em tempo razoável.

Desse modo, diante do desprestígio do Poder Público, em face da sua lentidão e burocracia processual, buscaram-se novas formas de mitigar a morosidade, aprimorando e atualizando os sistemas processuais, sendo o processo eletrônico uma de suas principais ações.

Relevante destacar que o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta está regulado pela Lei n.º 9.784/1999 que disciplina, como destacado na pesquisa, a instauração do processo, fases processuais, forma, tempo e lugar dos atos processuais e outras providências, tratando-se de lei administrativa federal não incidindo nos estados, municípios e Distrito Federal.

A informatização do processo administrativo proporcionou celeridade na tramitação dos processos no âmbito da Administração Pública Federal, garantindo aos administrados razoável duração processual, conforme o art. 5º, inc. LXXVIII da Constituição Federal.

Perante o uso dos meios eletrônicos e dos avanços e experiências com a implantação do processo judicial eletrônico, o legislador resolveu editar o Decreto Federal nº 8.539/2015, sujeitando a Administração Pública Federal, autárquica e fundacional a adotar o processo administrativo eletrônico, cabendo aos Estados e Municípios criar sua própria legislação.

Conforme o art. 2º do Decreto Federal n.º 8.539/2015, os atos processuais serão registrados e disponibilizados em meio eletrônico, para tanto será necessário que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional adotem sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

Conforme os resultados apresentados pelo Ministério das Comunicações, Ministério da Justiça, Instituto Federal do Maranhão, Senado Federal e Universidade Federal do Maranhão, a virtualização do processo administrativo reduziu custos e tempo de manuseio do processo, acarretando celeridade e economia processual. Como exemplo, cite-se o Ministério das Comunicações, no qual o trâmite processual foi reduzido em 63% após a implantação do processo virtual.

Ressalte-se que a implantação do processo administrativo eletrônico apresenta mais segurança do que o processo em papel. Neste último, os documentos poderiam ser rasurados, alterados ou subtraídos do processo. No processo eletrônico, devido as Chaves Públicas de Segurança – ICP, é quase impossível essa alteração nos documentos.

Por fim, o processo administrativo eletrônico tem se apresentado como o instrumento adequado para assegurar o direito constitucional à razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS

ABRAO, Carlos Henrique. **Processo eletrônico: processo digital**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

AGUIAR, E. L. **Plano nacional de desmaterialização de processos: Administração sem papel**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/985/1/C6_TP_PLANO%20NACIONAL%20DE%20DESMATERIALIZA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo esquematizado**. São Paulo: Método, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE. Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 24 ed. São Paulo: Método, 2016.

ARAGÃO, Cid Arruda. **A contagem do prazo inicial no processo administrativo federal em dia não útil ou em véspera de dia não útil: superação da lacuna da Lei n.º 9.784/99**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48565&seo=1>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BARBOSA, Joaldo dos Santos. **Sistema de processo administrativo eletrônico: um estudo sobre a implantação no IFPB**. Instituto Federal da Paraíba: João Pessoa, 2017.

BARRETO, Irineu Cabral. **A convenção europeia dos direitos do homem**. Coimbra: Almedina, 2015.

BRASIL, **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992**, Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001**, institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso: 05 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19784.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL, **Emenda Constitucional n.º 45, 30 de dezembro de 2004**, altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 11.419, de 19 de dezembro de 2006**, dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm>. Acesso: 05 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, 18 de novembro de 2011**, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 10 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal n.º 8.539, de 08 de outubro de 2015**, dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992**, Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-678-6-novembro-1992-449028-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O Processo Eletrônico Nacional e a solução que revolucionou a gestão dos processos administrativos governamentais.** Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2725/1/O%20Processo%20Eletr%C3%B4nico%20Nacional%20e%20a%20solu%C3%A7%C3%A3o%20que%20revolucionou%20a%20gest%C3%A3o%20dos%20processos%20administrativos%20governamentais.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PEN - Projeto eletrônico nacional.** Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/pen-projeto-eletronico-nacional>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 09 jul. 2018

BRASIL. ITI. **Plano de desmaterialização equilibra sustentabilidade e tecnologia.** Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/noticias/indice-de-noticias/213-plano-de-desmaterializacao-equilibra-sustentabilidade-e-tecnologia>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. TRT4. **Certificado Digital e Assinatura Digital**. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/content-portlet/download/68/certificado_digital_ins.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**: comentários à Lei n.º 9.784/99, de 29.1.1999. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONVENÇÃO AMERICANA DO DIREITO DOS DIREITOS DOS HOMENS. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm> Acesso em: 05 mai. 2018.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 05 mai. 2018.

CONVENÇÃO EUROPEIA DO DIREITO DOS HOMENS. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e de conhecimento. 18º ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

_____. **Governo eletrônico como modernização da administração pública**: o novo enfoque do e-gov e dos sistemas de informação na democracia participativa. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/3/articles/34112/supp/34112-45134-1-SP.doc>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

IFMA. INSTITUTO FEDERAL DO MARANHÃO. **IFMA inicia nova etapa de implementação do processo eletrônico**. Disponível em: <<https://planejamentoestrategico.ifma.edu.br/2018/02/20/ifma-inicia-nova-etapa-de-implementacao-do-processo-eletronico/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

IFMA. INSTITUTO FEDERAL DO MARANHÃO. **IFMA inicia implementação de processos eletrônicos**. Disponível em: <<https://portal.ifma.edu.br/2017/08/01/ifma-inicia-implementacao-de-processos-eletronicos/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

LYRA, Lindomberto Nogueira. **Processo Administrativo Eletrônico**: Proposições à sua implementação no Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2014.

MARACONI, Alexandre. **Fases do processo administrativo**. Disponível em: <<https://alexandremacaroni.jusbrasil.com.br/artigos/339146902/fases-do-processo-administrativo>>. Acesso em 01 jun. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Vinicius. **Fases do processo administrativo conforme Lei 9.784/1999**. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/fases-do-processo-administrativo-conforme-lei-9-784-1999/56590>>. Acesso em 01 jun. 2018.

MORAES, Fausto Cruzeiro de. **Processo administrativo eletrônico - plano de implantação na controladoria geral do estado de Goiás**. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/tcfs-dissertacoes-1/ufg/2016/39_ufg_2016_processo-administrativo-eletronico-plano-de-implantacao-na-controladoria-geral-do-estado-de-goias_fausto-morais.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MOTTA, Marianna Martini. **Proposta de releitura da súmula 473 do Supremo Tribunal Federal à luz do princípio da proteção da confiança: do dever de invalidar ao de convalidar e a técnica da modulação temporal dos efeitos da invalidação dos atos administrativos**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 45, set 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2253>. Acesso em: 09 jul. 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

NICOLITT, André. **A duração razoável do processo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PÉREZ, David Vallespín. **El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil**. Barcelona: Atelier, 2002.

REZENDE, Luciano dos Santos. **O direito fundamental à celeridade e razoável duração do processo no âmbito administrativo, sob a ótica do direito como integridade**. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/2002/1921>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

RIBEIRO, A; RODRIGUES, L. **Sistemas de informação na administração pública**. Rio de Janeiro: Revan, 2004

RIBEIRO, R. Lodi. **Os conceitos indeterminados no direito tributário.** Disponível em: <https://www.academia.edu/19724527/Os_Conceitos_Indeterminados_no_Direito_Tribut%C3%A1rio>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SANTOS, Valfredo José dos. **O documento eletrônico no processo judicial eletrônico.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 59, nov 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5333>. Acesso em 04 jun 2018.

SANTOS FILHO, Manoel da Cruz. **Os sistemas de informação na administração pública e a transparência a serviço do povo.** Disponível em: <https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/53290.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

SENADO FEDERAL. **Senado inaugura processo eletrônico na próxima segunda-feira.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/30/senado-inaugura-processo-eletronico-na-proxima-segunda-feira>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SENADO FEDERAL. **Processo eletrônico garante eficiência e transparência na rotina administrativa do Senado.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/06/processo-eletronico-garante-eficiencia-e-transparencia-na-rotina-administrativa-do-senado>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SILVA, Arídio; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Alberto. **Sistemas de informação na administração pública.** Rio de Janeiro: Revan, 2005.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **Direito à razoável duração do processo administrativo.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1460, 1 jul. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10056>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

UCHOA, C. E. **Processo eletrônico nacional: uma solução universal de processo eletrônico.** VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/996/1/C6_TP_PROCESSO%20ELETR%C3%94NICO%20NACIONAL.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

UFMA. Universidade Federal do Maranhão. **Processos da UFMA tramitarão, exclusivamente, de forma eletrônica, a partir de segunda-feira.** Disponível em: <<http://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/noticias/noticia.jsf?id=50569>>. Acesso em 09 jul. 2018.

UFMA. Universidade Federal do Maranhão. **Processos da UFMA tramitarão, exclusivamente, de forma eletrônica, a partir de segunda-feira.** Disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/Manual%20Simplificado-PEN.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2018.