

## A INSTRUMENTALIZAÇÃO EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA PARA A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Sirlan da Costa Viana<sup>1</sup>  
Waldecy da Silva Trindade<sup>1</sup>  
Wilza Karla Correa de Sousa<sup>1</sup>  
Allan Jasper Rocha Mendes<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo intitulado “*A instrumentalização em matéria administrativa para a razoável duração do processo administrativo*” teve como objetivo analisar a aplicabilidade do princípio da razoável duração do processo no âmbito da função administrativa para melhor compreender a extensão deste fundamento constitucional, a priori, relacionado à função jurisdicional do Estado, e seus efeitos concretos no desenvolvimento da processualidade administrativa, através do aprimoramento dos mecanismos que dinamizam os atos realizados para emissão de uma decisão administrativa de interesse do cidadão. A pesquisa então foi norteada pelo seguinte problema: Que medidas podem ser adotadas para promover a celeridade processual no âmbito administrativo, prevista no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal brasileira de 1988? Isso porque a inserção desta garantia no texto constitucional reforça a necessidade de se criarem mecanismos que garantam a razoável duração processual administrativa, preservando o exercício dos demais direitos fundamentais. Deste modo, assim como se intensifica a aplicação do princípio em questão nos processos judiciais, com vistas a criar mecanismos de tramitação rápida destes processos, o que tem sido feito através das frequentes alterações em legislação processual; abre-se novo foco de discussão sobre a extensão deste direito fundamental no âmbito da Administração Pública. Assim, por se tratar de uma pesquisa bibliográfica com análise documental, para a realização do estudo foram consultadas fontes bibliográficas de autores consagrados no Direito Administrativo, como Mello (2012), Di Pietro (2008) e Carvalho Filho (2005), dentre outros que debruçaram seus estudos sobre o presente tema, com ainda escassa bibliografia, como Pessoa (2000), Souza (2007) e Borges (2012). Além da análise da Resolução nº 198 que apresenta o Planejamento e a Gestão Estratégica adotado atualmente pelo Poder Judiciário brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Razoável duração do processo. Medidas processuais. Celeridade na tramitação. Planejamento Estratégico.

---

<sup>1</sup> Acadêmicos do curso de graduação à Distância em Administração Pública da Universidade Federal do Amapá – Unifap.

<sup>2</sup> Professor Orientador: Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá, possui Especialização em Gestão Empresarial pelo Centro de Ensino Superior do Amapá, é graduado em Administração e Comércio-Exterior pelo Centro Universitário do Estado do Pará (2002). Atualmente exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento na Universidade Federal do Amapá. Tem como principais linhas de pesquisa a Administração Pública e a Administração da Produção e Operações.

## ABSTRAT

This article entitled “*The instrumentalization in administrative matters to reasonable endurance of the administrative process*” has as general objective to analyze the applicability of the reasonable endurance’s principle of the process in the scope of the administrative function to understand the extension of this constitutional foundation, a priori, related to the States’ jurisdictional function, and their concrete effects on the development of administrative processuality, through the improvement of the mechanisms that streamline the acts carried out to issue an administrative decision of citizen's interest. The present search was guided by the following question: What measures can be taken to promote the procedural speed in administrative processes’ progress, provided for in item LXXVIII of article 5 of Brazilian Federal Constitution of 1988? The insertion of this guarantee in the constitutional text reinforces the need to create mechanisms to ensure speed in the processing of administrative processes, preserving the exercise of the other fundamental rights. In this way, as well as intensifying the application of the principle in judicial proceedings, aiming to create fast-track mechanisms of these processes, what has been done through frequent changes in procedural process; opens the new discussion focus about extension of this fundamental right in Public Administration’s scope, to influence the modus operandi that will culminate in a final administrative act. Thus, because it is a bibliographical research with documentary analysis, to support it were consulted bibliographical sources of diverse authors consecrated in Administrative Law, as Mello (2012), Di Pietro (2008) and Carvalho Filho (2005), and others that studied about the present subject, introducing scarce bibliography yet, such as Pessoa (2000), Souza (2007) and Borges (2012). Besides the analysis of Resolution n° 198 which presents the Planning and Strategic Management currently adopted by the Brazilian judiciary.

**KEY WORDS:** Reasonable endurance of process. Procedural measures. Speed in the process. Strategic planning.

## 1 INTRODUÇÃO

A progressiva aproximação entre a Administração e administrado, reflexo da necessidade de menor distanciamento entre Estado e sociedade, tornou necessário o conhecimento dos modos de atuação administrativa para a atuação do cidadão em busca de sua participação na gestão administrativa, assim como pela defesa de seus direitos.

Deste modo, não há como se negar a importância do processo administrativo nos dias atuais, pois assim como o processo judicial, ele apresenta-se como componente basilar do Estado Democrático de Direito, especificamente no âmbito da Administração Pública, dada as múltiplas e crescentes ingerências do Poder Público na vida privada dos grupos e da sociedade em geral.

Neste contexto é que se situa a processualidade administrativa, quando do exercício da função administrativa do Poder Público no Estado Democrático de Direito, traduzindo-se numa sucessão encadeada de atos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa (PESSOA, 2001).

Na realidade o processo administrativo disciplina, a um só tempo, a legitimidade do desempenho do poder da Administração, através de suas prerrogativas, e o exercício de direitos subjetivos imprescindíveis para os administrados. Nesta perspectiva, as diversas vantagens propiciadas pelo processo administrativo são: garantia dos administrados, legitimação do poder, correto desempenho das funções públicas, justiça da administração, melhor conteúdo das decisões, aproximação entre administração e cidadãos, sistematização das ações administrativas, propiciação de melhor controle da Administração (MEDAUAR *apud* PESSOA, 2001).

Em outros termos, para Pessoa (2011), o processo administrativo é o exercício dos direitos e/ou das garantias assegurados aos administrados quando do desempenho do poder da Administração por meio da sistematização legítima de suas ações, traduzidos seus atos de decisão administrativa, isto é, no desempenho da função administrativa do Estado.

Em que pese o processo tradicionalmente estar vinculado à função jurisdicional, na atualidade, a doutrina brasileira, fundamentada na legislação maior vigente, reconhece que a processualidade encontra-se disseminada na atividade

administrativa do Estado, de modo a permitir que se possa falar em um Direito Processual Administrativo. Por tudo isso, a própria Constituição Federal adotou a expressão “processo administrativo”, como reconhecimento do processo nas atividades da Administração Pública, a exemplo do princípio constante do inciso LXXVIII, do art. 5º, segundo o qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Assim, considerando que o processo representa o instrumento de atuação de todos os poderes estatais, cujos princípios e garantias estão balizados no núcleo constitucional comum de processualidade, o presente estudo com o tema “A instrumentalização em matéria administrativa para a razoável duração do processo administrativo”, foi desenvolvido a fim analisar a aplicabilidade do princípio da razoável duração do processo no âmbito da função administrativa com intuito de compreender a extensão deste fundamento constitucional, a priori, relacionado à função jurisdicional do Estado, e seus efeitos concretos no desenvolvimento da processualidade administrativa, através do aprimoramento dos mecanismos que dinamizam os atos realizados com vista à emissão de uma decisão administrativa de interesse do cidadão.

O estudo em referência está caracterizado como uma pesquisa bibliográfica, pois foram consultadas fontes literárias de doutrinadores consagrados no Direito Administrativo, como José dos Santos Carvalho Filho (2005), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), Celso Antônio Bandeira de Mello (2004); além demais autores da área que têm se dedicado aos estudos dos princípios que regem a Administração Pública, em especial à aplicação deste que é considerado um novo direito fundamental da Administração Pública: a razoável duração do processo administrativo, tema que, conforme se observa, ainda é pouco explorado.

Ainda no intuito de refletir os progressos alcançados pelo âmbito jurisdicional no que tange à aplicação do princípio em estudo com vista e se perquirir os mesmos resultados positivos no âmbito administrativo, buscou-se uma breve análise da gestão processual aplicada pela justiça estadual do Amapá, como forma de compreensão da adoção de mecanismos que garantem a celeridade na tramitação processual.

O artigo está organizado, além da introdução e as considerações finais, em três seções. A primeira seção traz uma breve visita teórica a respeito do processo administrativo: conceitos e finalidades, apresentados pela doutrina brasileira

especializada na área; a segunda traz conceitos sobre os princípios que regem a Administração Pública, mais detidamente aqueles que se aplicam ao processo administrativo, positivados no texto Constitucional, com ênfase no princípio da razoável duração do processo; por fim, no terceiro, buscou-se verificar os efeitos da aplicabilidade do princípio da razoabilidade da duração processual sobre o processo judicial em comparativo para uma perspectiva sobre o processo administrativo.

## **2 BREVE VISITAÇÃO TEÓRICA**

A partir das próximas análises a serem tecidas neste estudo, apresentar-se-á breves reflexões sobre os principais elementos que constituem a processualidade administrativa, quais sejam: processo, procedimento e o princípio objeto principal deste trabalho, a duração razoável processual.

### **2.1 PROCESSO/PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

Preliminarmente, às discussões sobre a aplicabilidade da razoável duração no processo administrativo e quanto à adoção dos mecanismos que garantam a celeridade no trâmite destes, é imprescindível tecer breves considerações sobre o próprio processo administrativo, através de conceitos e definições apresentadas pela doutrina brasileira a respeito deste que é nosso objeto de nosso estudo.

Conforme Di Pietro (2008), processo, em sentido amplo, caracteriza-se como atos coordenados em série que se operam para o alcance da realização dos fins estatais. Isto quer dizer que para cada função exercida pelo Estado haverá um processo que permite a atuação dos três poderes estatais: o processo legislativo, pelo qual o Estado elabora as leis; os processos judicial e administrativo, pelos quais a lei é aplicada.

Tal perspectiva evidencia que a terminologia “processo” não pode ser encarada como propriedade do poder judiciário, comumente identificado como o procedimento judicial, uma vez que a processualidade, segundo Pessoa (2000, p. 3), “encontra-se disseminada nas atividades básicas do Estado de Direito, nas manifestações dos três Poderes Constitucionais”, o que permite distinguir, no ordenamento jurídico, uma processualidade administrativa, legislativa e jurisdicional, cujos traços e características são peculiares aos objetivos de cada função estatal.

No que se refere ao processo administrativo, Di Pietro (2008) destaca os elementos fundamentais que o distingue dos demais processos anteriormente citados. Neste sentido, o processo administrativo além de poder ser instaurado mediante provocação do interessado, pode o ser por iniciativa da própria Administração, numa relação bilateral, em que de um lado tem-se o administrado, que deduz uma pretensão, e de outro lado, a administração que, com poder de decisão, atua como parte na busca do próprio interesse, agindo, no entanto, nos limites impostos pela lei.

Dessa peculiar posição da Administração, segundo Di Pietro (2008), decorrem outras duas características distintas do processo administrativo. Primeiro: a gratuidade que se opõe à onerosidade do processo judicial, que para este é cabível em razão de o Estado agir como terceiro (a relação jurídica é trilateral), movimentando a máquina do Poder Judiciário para solução de conflitos de interesses de particulares. Segundo: a impossibilidade de a Administração proferir decisão com força de coisa julgada, uma vez que ninguém pode ser juiz e parte ao mesmo tempo, ou ainda, ninguém pode ser juiz em causa própria, distinguindo, fundamentalmente, as funções administrativa e jurisdicional.

Para Carvalho Filho (2005), o procedimento administrativo é a sequenciação de atividades da Administração interligadas entre si com o objetivo de alcançar determinado efeito final previsto em lei. Isso quer dizer que, para o autor quando a lei assim o estabelece, o procedimento regular é condição de eficácia e validade do ato final, cujas fases que o constitui estarão sempre sujeitas a verificação da legalidade.

Deste modo, Carvalho Filho (2005, p. 26) ainda ressalta que, “as operações materiais ou os atos jurídicos”, a cargo da Administração Pública, se concretizam por meio do processo administrativo, visto que este se constitui no instrumento indispensável para a atuação da Administração Pública, se esta objetiva executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o fazendo através de atividades em série que culminarão na prática do ato administrativo final, seja qual for sua matéria.

Para Pessoa (2000, p. 2), o processo administrativo resta claramente distinto do procedimento ao considerar que este é o conjunto de atos, interligados entre si, progressivamente, ordenados, objetivando a produção de uma decisão administrativa, isto é, um ato final a ser proferido:

apresenta-se como uma sucessão de atos, juridicamente ordenados, destinados todos à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa

Neste sentido, Di Pietro (2008) destaca que não se pode confundir processo com procedimento, pois aquele é o instrumento para o exercício da função administrativa, e este “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” (p. 589).

Definição muito próxima dessa compartilha Mello (2012), ao observar a diferença entre a terminologia processo, como o objeto no qual se manifesta a vontade administrativa, do procedimento, como sendo a modalidade ritual de cada processo. No entanto, considerando a divergência que acredita haver entre o Direito Administrativo tradicional, que consagrou a nomenclatura procedimento para batizar tal fenômeno, e as leis atuais que regem a matéria, a exemplo da Lei federal nº 9.782/1999, o autor opta por usar indistintamente uma ou outra.

Mais importante ainda é o que observa Di Pietro (2008), ao salientar que os procedimentos a serem adotados num processo, conforme definição defendida acima, quando previstos em lei, devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final, cuja inobservância gerará a ilegalidade do ato da Administração. Assim como esclarece Pessoa (2001), para o qual sendo o procedimento a concatenação de atos legalmente previstos, sua observância é imperiosa para se atribuir legalidade e legitimidade à manifestação final da vontade da Administração Pública.

Como bem ressalta Di Pietro (2008), nem sempre a lei estabelece procedimentos a serem observados pela Administração, cabendo-lhe a livre escolha da forma de atingir os seus objetivos, o que normalmente ocorre quando se trata de fase interna de desenvolvimento do processo, desde que não sejam atingidos os direitos dos administrados.

Dentro desta ótica, Mello (2012, p. 509) destaca que:

A questão mais importante relativa ao tema do procedimento administrativo substância na seguinte pergunta: há ou não princípios gerais aplicáveis ao procedimento administrativo? Ou seja: mesmo à falta de lei reguladora de um dado procedimento, poder-se-á detectar alguns cânones gerais, ou, pelo menos, algumas diretrizes de acatamento obrigatório para a administração? A resposta é positiva.

Em outros termos, na ausência de lei que regulamente um procedimento a ser adotado, os princípios basilares aplicáveis ao processo administrativo, previstos explícita ou implicitamente pelo ordenamento jurídico-positivo brasileiro, são diretrizes para a atuação da Administração Pública no exercício de sua função, que embasará a manifestação de sua vontade em determinada matéria.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

É neste contexto de compreensão da aplicabilidade do princípio da duração razoável do processo administrativo, que este estudo se desenvolveu, numa abordagem qualitativa, por meio da investigação em bibliografias especializadas no assunto, em especial, na doutrina brasileira, além da análise documental realizada sobre a Resolução nº 198 do Conselho Nacional de Justiça, a fim de embasar uma breve discussão sobre a aplicação do princípio em comento na área administrativa, através da adoção de medidas que o concretizem de modo dinamizar os atos que visam a uma decisão administrativa adequada e tempestiva.

### **4 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Aplicam-se ao processo administrativo princípios positivados no texto Constitucional ou aqueles desenvolvidos pela doutrina ou jurisprudência do Direito administrativo, ou ainda os princípios infraconstitucionais postos pelo ordenamento jurídico. Alguns se referem às atividades administrativas em geral, como as elencadas no caput do art. 37, a saber, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; outros estão relacionados especificamente ao processo administrativo, a exemplo das garantias fundamentais constantes no art. 5º da Carta Magna.

A Lei nº 9.784/99 além de trazer consigo as diretrizes procedimentais que regem o processo administrativo na esfera federal, fixa ainda os seguintes princípios: da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, do interesse público, cuja força jurídica, segundo Pessoa (2000), opera as coordenadas necessárias ao processo, do contrário, este se encontrará eivado de vício de nulidade, pois, como ressalta Mello (2012, p.518), em todos os casos em que seja obrigatório um procedimento administrativo externo, os princípios decorrentes,



em especial, “de cânones constitucionais explícitos ou projeções naturais dos princípios informadores da Constituição brasileira” deverão ser considerados obrigatoriamente porque dele informadores.

#### **4.1 PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO: FUNDAMENTOS E EFEITOS DE APLICABILIDADE**

Destacou-se neste estudo, como fora proposto, o princípio da duração razoável do processo administrativo como direito fundamental a aperfeiçoar o acesso à justiça através da Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/04, no art. 5º, com o inciso LXXVIII, conforme o enunciado a seguir: “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”.

Deste modo, o princípio tem aplicação tanto em relação ao processo judicial, perante o juízo ou tribunal componente do Poder Judiciário em que se exerce o direito de ação ou o direito à prestação jurisdicional, como em relação ao processo administrativo, perante as autoridades competentes, quando do exercício do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV), na defesa de direitos ou contra abusos do poder administrativo, como afirma Márcio Luís Dutra de Souza,

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 juízes 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. (SOUZA *apud* BORGES, 2012, p. 71)

Apesar de introduzido recentemente na Carta Magna de 1988 de forma explícita, o direito à razoável duração do processo administrativo, segundo Souza (2007), já se encontrava inserido no nosso ordenamento jurídico, por meio do art. 37 da Constituição Federal, no qual se instituiu a Eficiência como um dos princípios da Administração Pública, bem como se encontrava incluído, isto é, subentendido, no inciso LIV, do art. 5º, ao asseverar que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. (Grifos nossos)

Conforme Souza (2007), tal preexistência do direito em discussão à emenda constitucional nº 45 se dá porque, a exemplo do Princípio da Eficiência, este

traz implícita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outras formas de impedir que o processo cumpra sua finalidade: a prática do ato decisório final; bem como o devido processo legal, que por abranger todos os direitos fundamentais atinentes ao processo, é direito que lhe confere efetividade, sem dilações indevidas.

Souza (2007) ainda ressalta a existência da ligação entre o direito assegurado no art. 5º, inciso LXXVIII, com a proteção dos direitos humanos, uma vez que a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos nas Américas, de 1969, conhecido como o Pacto de São José da Costa Rica, adotado pela legislação brasileira, através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, traz também dispositivos relacionados ao princípio em estudo, conforme dispõe o art. 8º:

Art. 8º. Toda a pessoa tem o 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 natureza. (Grifos nossos)

Nesta perspectiva, ressalte-se que as políticas de afirmação e defesa dos direitos humanos, segundo Souza (2007), guardam estreita vinculação com a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do inciso III do artigo 1º da Constituição Federal, posto que os direitos humanos refletem os valores próprios da dignidade humana.

Deste modo, Souza (2007) observa que todos os direitos fundamentais, inclusive o direito ao processo em tempo razoável, inserem-se dentro do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que atribuem ao ser humano o mérito de consideração e respeito por parte do Estado. Logo, a aplicabilidade do princípio em estudo, tanto no processo judicial quanto no processo administrativo, traduz-se no resguardo das condições necessárias para uma vida digna e saudável. Do contrário, a mora do poder público na emissão de uma decisão administrativa de interesse do cidadão, quando de um processo devidamente instaurado, consubstanciar-se-á em um atentado ao Princípio da Dignidade Humana.

O princípio da razoável duração do processo, como fundamento constitucional, portanto, “demanda prestações positivas por parte do legislador, do juiz e do administrador”, segundo BORGES (2012, p.78). O que implica em adoção de várias medidas com o objetivo de efetivar a aplicação do princípio no campo do

processo civil, penal e na área administrativa.

## **5 MEDIDAS PARA ASSEGURAR CELERIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Acompanhou-se ao longo deste estudo que o ordenamento jurídico brasileiro é base para a garantia da celeridade processual administrativa, seja através da própria Constituição, consubstanciada por meio do inciso LXXVIII do art. 5º do texto constitucional, seja pela lei infraconstitucional, como a Lei nº 9.784, de 1999, que apesar de regular o processo administrativo federal, é, por vezes, aplicável, subsidiariamente, aos demais procedimentos específicos no âmbito da União.

Segundo Souza (2007), é nela que se encontram vários dispositivos que fixam prazo para a prática de atos processuais, a exemplo do art. 24, conforme o qual “inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de 5 (cinco) dias, salvo motivo de força maior”.

Ressalte-se ainda que, mais do que a necessidade de avanços na legislação brasileira, medidas que concretizem a aplicação do princípio em estudo podem ser adotadas pela administração pública que age em conformidade com o interesse público. Nesta perspectiva, Souza (2007), a exemplo, cita que dentre as medidas a serem tomadas pelo Poder Público estão: a profissionalização do servidor, através do preparo técnico daqueles que se encontram investidos em cargo, emprego ou função pública, ou até mesmo do estabelecimento de critérios mais rigorosos para a investidura em cargos em comissão. Ou o que ele chama de “responsabilização administrativa do agente público desidioso”, que se traduziria na imediata reação punitiva pelas autoridades administrativas em relação às condutas dilatórias e procrastinatórias de seus subordinados.

Já para Borges (2012), a responsabilização das próprias autoridades administrativas pelo descumprimento dos prazos decisórios é avanço que se faz necessária na legislação administrativa em vigor. Esta autora observa que mesmo antes de a Emenda Constitucional nº 45 consagrar a fundamentalidade do direito à razoável duração do processo, algumas legislações processuais administrativas se preocuparam com o assunto, seja estipulando prazos para as diversas decisões; seja enfatizado o dever de decisão, como o faz o art. 48 da Lei 9.784/99; seja prevendo

formas de responsabilização das autoridades administrativas pelo descumprimento dos prazos decisórios. A exemplo da Lei nº 14.184/2002 (lei administrativa mineira), que impõe o dever de decisão em seu art. 46, e no parágrafo único do art. 48, obriga a autoridade responsável pelo impedimento de emissão de decisão dentro do prazo previsto na mesma legislação a ressarcir o Estado dos danos resultantes para o erário.

Borges (2007), porém, reconhece que a falta de sanção adequada pelo descumprimento do dever de decisão tempestiva previsto em legislação, como o modelar artigo 48 da Lei 9.784/1999, revela sua aplicabilidade inócua, ressaltando ainda mais sua defesa pela necessidade de revisão das leis processuais administrativas em vigência, para que consecutivamente ao direito fundamental à razoável duração do processo se assegure a responsabilização pessoal das autoridades responsáveis por danos causados por sua deliberada omissão, como forma de garantir a aplicabilidade do referido fundamento constitucional.

### **5.1 A GESTÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A CELERIDADE PROCESSUAL JURÍDICA – MODELO DO CNJ: PARÂMETROS À RAZOÁVEL DURAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Diante das considerações acerca imprescindibilidade da adoção das medidas acima expostas, a fim de que se promova um processo justo, sem dilações indevidas, sem prejuízo àqueles que se socorrem à Administração Pública em busca de seus direitos, destaque-se o que defende Dinamarco (1996), ao concluir que mais que a compreensão de que o processo é o instrumento necessário para o alcance de melhoria na prestação do serviço (público), é preciso que se fixem os objetivos a serem alcançados e que nortearão sua instituição e as condutas dos agentes estatais que o utilizam:

É vaga e pouco acrescenta ao conhecimento do processo a usual afirmação de que ele é um instrumento, enquanto não acompanhada da indicação dos objetivos a serem alcançados mediante o seu emprego [...] O raciocínio teleológico há de incluir então, necessariamente, a fixação dos escopos do processo, ou seja, dos propósitos norteadores da sua instituição e das condutas dos agentes estatais que o utilizam. (DINAMARCO, 1996, p.149)

Neste sentido, o autor então esclarece que a ideia de instrumentalidade intrínseca ao processo conduz à tomada de consciência de que este é instrumento

que inevitavelmente requer a elaboração e/ou especificação dos objetivos traçados, ou seja, não há que se falar em processo sem ter a noção de que ele somente se legitima em função dos fins a que se destina. Em outras palavras, conforme defende o referido autor, “a perspectiva instrumentalista do processo é teleológica por definição e o método teleológico conduz invariavelmente à visão do processo como instrumento predisposto à realização dos objetivos eleitos” (DINAMARCO, 1996, p.150).

Desta forma, se o fundamento constitucional em estudo garante que as medidas a serem adotadas, seja no processo jurisdicional ou administrativo, devem assegurar a celeridade processual, a definição dos objetivos, ressalte-se estratégicos, que levem a isso é imperioso, para que as atividades da Administração Pública se voltem para o alcance deste que é fundamento basilar constitucional, permitindo assim que o dispositivo da razoável duração do processo não permaneça somente como uma boa intenção.

Marques (2009), numa visão holística, esclarece que a Administração Pública, em consonância com novas tecnologias gerenciais, a serem adotadas, assim, não somente pela gestão privada, deve estabelecer seus planos estratégicos para o alcance seus objetivos estabelecidos a partir da análise dos ambientes de tarefa e geral, assim como das deficiências e suficiências organizacionais.

Assim sendo, para Marques (2009), estratégia traduz-se no planejamento de ações de uma organização a fim direcioná-la à finalidade pré-determinada por esta, aspecto que ele denomina de missão, acompanhadas ainda de medidas de controle e coordenação em conformidade à adaptação das atividades propostas ao seu ambiente:

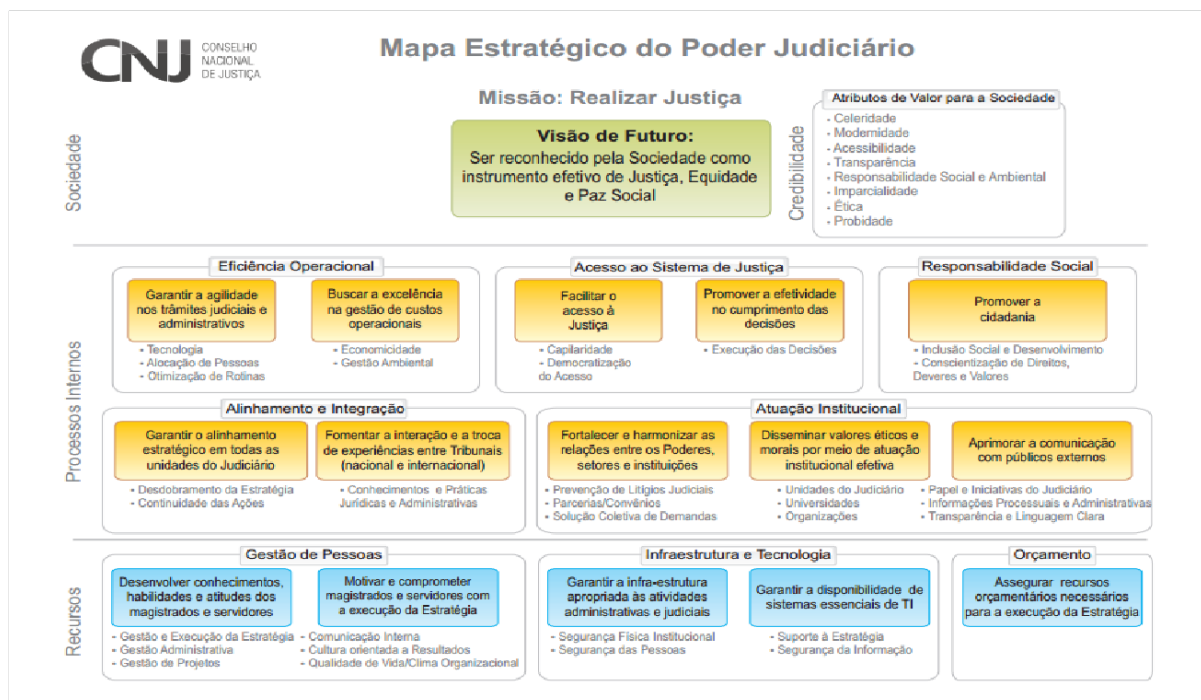
Estratégia é o conjunto de decisões fixadas em consonância com a missão. A missão é a razão de ser de uma organização, sendo, portanto, uma necessidade atemporal, ou seja, precisa estar presente em qualquer época da existência de uma organização. Entendemos, ainda, que a estratégia é o processo contínuo e sistemático de direcionar a organização para atingir sua missão. Envolve atividades de planejamento e controle de decisões, além da coordenação das ações resultantes do processo de adaptação ao seu ambiente. (p. 177)

Nesta linha de raciocínio, o autor em estudo aponta que o planejamento estratégico é o que promoverá uma gestão estratégica por parte de uma organização, que para tanto deverá considerar as seguintes fases de um planejamento estratégico

clássico: concepção, gestão do conhecimento, formulação, implementação e avaliação da estratégia, nas quais serão, por sua vez, definidos elementos de gestão, como missão, visão, valores, análises interna e externa, estratégias, objetivos, plano de ação e indicadores, isto é, os elementos basilares que constituem, conforme ele afirma em sua obra, o referido planejamento estratégico clássico.

Deste modo, considerando que a gestão estratégica constitui-se no mecanismo adotado por grande parte das organizações institucionais, de modo a instruir-lhes suas atividades, destaca-se neste momento o plano de gestão e estratégia apresentada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como exemplo da aplicação prática desta ferramenta organizacional na Administração Pública, conforme o modelo clássico apresentado por Marques (2009), como garantia de efetividade dos objetivos traçados, dentre os quais se verá, o da celeridade processual.

Em uma breve visita ao portal do CNJ, verifica-se que o modelo de planejamento estratégico adotado pelo Conselho vem desde o ano de 2009, sendo o mais atual a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020, documento que se passa a analisar brevemente, do qual se apresenta o mapa conforme a **figura 1** a seguir:



**Figura 1 - Mapa Estratégico do Poder Judiciário**

Fonte: Mapa estratégico retirado da Resolução nº 198 - Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, encontrada no site [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br).

O referido documento, cujas componentes principais são apresentadas neste mapa, foi instituído pela Resolução nº 198/2014, de 1º de julho de 2014, e como se vê representa a direção a ser seguida e a motivação das ações institucionais para celeridade na atuação gerencial, conseqüentemente, modelo para a gestão estratégica de todos os tribunais a ele subordinados, uma vez que o referido Conselho é o órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais.

Observe-se que além de apresentar clarivamente os componentes do planejamento e gestão estratégica clássica, como visão, missão e as próprias estratégias, traçadas em objetivos estratégicos, vê-se que a celeridade é valor atribuído para a sociedade, assim como se constitui em objetivo definido para eficiência operacional, ao “garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos”, em clara medida de subsidiar a prática do fundamento constitucional em estudo, o da razoável duração do processo, pois não basta apenas “realizar justiça”, é necessário oferecê-la à sociedade de forma célere a fim de aprimorar a prestação jurisdicional.

É importante ainda mencionar o que traz o art. 9º da Resolução nº 198/2014:

Art. 9º. Os órgãos do Poder Judiciário realizarão Reuniões de Análise de Estratégias (RAE), pelo menos quadrimestralmente, para avaliação e acompanhamento dos resultados, nos quais poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho institucional.

O que revela que de fato a planejamento estratégico é, como dito anteriormente por Marques (2009), processo contínuo e sistemático, no qual as estratégias traduzem-se em ações de planejamento, de controle de decisões e de coordenação a envolver todo o corpo funcional da instituição, para que atividade a que se propõe se adapte ao seu ambiente.

Pontue-se, ainda, que o documento em estudo que prevê tais encontros para análise e avaliação do plano estratégico, também incentiva “divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das Metas Nacionais (MN), na criação e na implantação de boas práticas;” (Art. 12, II, destaques nossos). Observando que tais práticas poderão ser inseridas em um “Banco de Boas Práticas e ideias para o judiciário (BPIJus), a ser continuamente atualizado, com intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de práticas e ideias inovadoras, visando o aperfeiçoamento dos serviços”, conforme previsto no art. 13 da Resolução.

Neste sentido, lembra-se do que observa Souza (2007) na defesa pela criação de medidas a serem adotadas pelo poder público para melhorar a qualidade dos serviços prestados ao administrado, com foco na celeridade processual, a saber: a valorização sobre o servidor público, que investido em cargo, emprego ou função pública deve estar em constante capacitação profissional de modo a lhe possibilitar as boas práticas no serviço público, e, por consequência, o reconhecimento destas, ou do contrário, sua responsabilização pelo desempenho funcional ineficiente.

Mais que isso, o art. 15 do documento que rege a gestão estratégica jurisdicional brasileira para o período de 2014 a 2020 pregoa que “as boas práticas” assim incluídas no BPIJus (Banco de Boas Práticas e ideias para o judiciário) concorrerão ao “Prêmio de Excelência em Gestão Estratégica do Poder Judiciário”, o que demonstra, mais acentuadamente, que o processo de construção das ações que conduzirão as atividades jurisdicionais, em vista da eficiência funcional, o que na prática revelará uma justiça mais célere, pode ser fomentado entre os próprios agentes que estão inseridos na atuação da Poder Público, possibilitando assim a eficiência na prestação de serviços, isto é, que atendam aos anseios da sociedade, o interesse público, porque consideram o tempo hábil para o trâmite processual adequado.

Destaque-se ainda que tal modelo de gestão e planejamento proposto pelo poder judiciário brasileiro apresenta, como instrumento que subsidiará o desenvolvimento das atividades, os indicadores, como produtividade de magistrados, agilidade na tramitação dos processos, eficiência operacional, aproveitamento das boas práticas de gestão, isto é, índices que estabelecem padrões de desempenho necessários ao alcance dos objetivos, os quais podem ser consultados no próprio portal do Conselho Nacional de Justiça.

E para mostrar um destes, em última análise, traz-se para o presente estudo o índice Taxa de Congestionamento, cuja função é de medir a efetividade do tribunal em um dado período, no qual considera-se o total de casos novos (processos) que ingressam cotidianamente, os que são baixados rotineiramente e o estoque pendente que resta ao final do período anterior ao período base, que costuma ser aferido semestralmente.

Deste modo, conforme esclarecimento contido no próprio portal referido, o índice em estudo é comparado a uma caixa d'água, em que, quando ocorre vazão frequente ao volume que entra, mantém um nível baixo de processos, o que resulta



em uma taxa de congestionamento baixa. O contrário, quando a rotina de trabalho não permite a vazão ao que entra, acumula-se um estoque alto de processos que gerará alta taxa de congestionamento.

Neste sentido, quanto maior for o total de processos judiciais baixados, menor será a taxa de congestionamento, uma vez que haverá equilíbrio entre os casos novos e os que restarão pendentes, o que pode ser traduzida na seguinte fórmula:  $TC: (1 - (TPJB / (TCN + TCP))) * 100$ , cujo demonstrativo em números pode ser visto a seguir:

**Tabela 1\*** – Indicadores – Taxa de Congestionamento

Total de Processos Judiciais Baixados (TPJB):	699
Total de Casos Novos (TCN):	784
Total de Casos Pendentes (TCP):	571
Taxa de Congestionamento (TC)*:	48.41%

\*Fonte: TJAP

Tal instrumento é que tem permitido aos tribunais de todo território nacional acompanhar o volume de processos judiciais em trâmite, e mesmo para o controle dos objetivos traçados, que, como se vê, voltados para assegurar a razoável duração do processo, uma vez que se tem a aferição do volume processual como ferramenta de estabelecimento de padrões de desempenho, o que revela que, muito além de reformas e/ou criação de novas legislações que promovam a celeridade necessária ao trâmite processual, a gestão estratégica é medida que garante o funcionamento do aparelho institucional na busca pela aplicação do direito à razoável duração do processo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se compreender medidas que podem ser adotadas no intuito de favorecer a celeridade processual administrativa, tendo como fundamento o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal brasileira de 1988, o qual foi inserido no texto constitucional por meio de edição de Emenda Constitucional nº 45, considerando que a aplicação da razoável duração no processo administrativo, como já ocorre no âmbito judicial, também é possível quando da formulação e adoção de estratégias de gestão de modo a operacionalizar, ou ainda, a instrumentalizar as atividades que integrarão os procedimentos que culminarão no ato administrativo final.

Sendo assim, ressalta-se que entre as medidas que promoverão a duração processual razoável, destacam-se as recentes alterações do Código de Processo Civil, que, com o novo diploma processual, busca a prestação jurisdicional na esfera civil, primando pela racionalização dos atos processuais sem prejuízo para as partes que se socorrem das vias judiciais para solução de suas lides, com modificações especialmente nos prazos processuais para garantia do exercício dos demais direitos que lhes assistem. Portanto, tal medida é estratégia para a aplicabilidade da celeridade preconizada no inciso LXXVIII, art. 5º do texto constitucional, considerando que a legislação se constitui em ferramenta de efetividade.

Neste sentido, pôde-se compreender ainda que processo administrativo brasileiro tem na Constituição de 1988 a principal fonte de princípios norteadores da atividade administrativa, em particular, através do art. 37, caput, assim como os direitos e garantias fundamentais assegurados aos administrados em geral, principalmente as cláusulas decorrentes do devido processo legal, dentre eles, a razoável duração do processo, previstos no art. 5º da Constituição Federal.

Considere-se ainda que o processo administrativo brasileiro não possui legislação própria compilada em um código processual específico, como os Direitos Penal e Civil, por exemplo, que por serem leis que disciplinam o procedimento em cada matéria, estabelecem os prazos para a prática dos atos processuais. O que permite presumir que a falta de legislação processual própria, a depender de cada ente federativo, possibilita a procrastinação dos atos administrativos a serem praticados por sua administração pública com a finalidade de um ato decisório.

Por outro lado, com a breve análise do plano estratégico atualmente adotado pelo judiciário brasileiro, verificou-se que o direito fundamental à duração razoável do processo ganha efetividade quando os objetivos que orientam a Administração Pública são definidos precipuamente, no sentido de lhes orientar as atividades a serem desenvolvidas na cadeia procedimental. Assim, entende-se que o fundamento constitucional também pode adquirir aplicabilidade imediata na adoção de medidas estratégicas para promoção da celeridade na tramitação processual por parte do Poder Público, embasadas em um plano estratégico de gestão a ser definido, adotado e reformulado sempre que necessário. Mais ainda quando a matéria dispõe de escasso subsídio legal positivado no ordenamento jurídico brasileiro como é o caso do Direito Administrativo.

## 7 REFERÊNCIAS

- BORGES, Alice Gonzales. **Duração razoável do Processo Administrativo e Responsabilidade do Estado**. Revista de Direito da Procuradoria-Geral, Rio de Janeiro, edição especial, 2012. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/915066/DLFE53906.pdf/REVISTAEDE SP70.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de (2004). Curso de Direito Administrativo.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 198. **Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Disponível em:< <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento>>. Acesso em: 19 de mai. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 ago.2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2005.
- MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2009.
- PESSOA, Robertônio Santos. **Processo Administrativo**. Revista Jus Navegandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, nº 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2016>>. Acesso em 15 nov. 2016.
- SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **Direito à Razoável Duração do Processo Administrativo**. Revista Jus Navegandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, nº 1460, 1 jul. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10056>>. Acesso em: 20 dez. 2016.