

JELMA LAIS VASCONCELOS ZANCHETTA GUIMARÃES

*RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA E O DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO
PROCESSO NO ÂMBITO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO*

Monografia apresentada à Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Público.

Orientadora: Professora Maria de Fátima Neves da Silva.

FORTALEZA
2014

JELMA LAIS VASCONCELOS ZANCHETTA GUIMARÃES

RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O DA
RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NO ÂMBITO DA REFORMA DO
JUDICIÁRIO

Monografia apresentada à Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Público.

Aprovada em: ___ / ___ / ___

BANCA EXAMINADORA

Professora Maria de Fátima Neves da Silva (Orientadora)

Professor Flávio José Moreira Gonçalves

Professor William Paiva Marques Júnior

AGRADECIMENTOS

A DEUS, por tudo que tenho e sou.

Aos meus pais, Ricardo e Rosangela, que sempre me apoiaram no decurso da minha vida.

Ao meu marido, Irineu, por todo incentivo.

Às minhas amigas, companheiras de classe, que estiveram sempre prontas para me ajudar quando precisei.

À querida professora Fátima, pela atenção e dedicação na realização deste trabalho, que sem seu considerável auxílio, não teria sido concretizado.

“Justiça atrasada não é justiça,
senão injustiça qualificada e manifesta.”

(Rui Barbosa)

“A maior agilidade no andamento
dos processos depende
de uma atuação do juiz não só nos
despachos, nas decisões,
nos atos processuais
que ele tem que prolatar,
mas também numa postura de
gestor na unidade judiciária.”

(Desembargador Mário Parente

Teófilo Neto)

RESUMO

A sociedade aspira por uma justiça mais célere. Ao longo dos anos, identificaram diversas causas para o problema da morosidade processual e apontaram diferentes soluções. Desta feita, a Reforma do Judiciário, através da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi mais uma tentativa de acabar ou, pelo menos, minimizar a delonga dos processos, bem como a descrença das pessoas perante o Poder Judiciário. Pode-se constatar também que algumas práticas da gestão privada, se inseridas na Administração Pública, podem melhorar sua eficiência, auxiliando na dissociação da morosidade, atuando diretamente numa razoável duração para os processos. Sendo assim, este trabalho consiste numa pesquisa com ênfase nos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, como forma de entender como eles se relacionam, e como um pode influenciar no outro para a busca da celeridade processual.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Eficiência. Razoável duração dos processos. Celeridade processual.

ABSTRACT

The society aspires for a faster justice. Over the years, many causes of the slow justice were identified and different solutions indicated. So, the Judiciary established the Judicial Reform by Constitutional Amendment 45/2004, as an attempt to stop or at least minimize the delay of the lawsuits as well as the disbelief of the people against Judiciary. Some practices of private management inserted in Public Administration can improve its efficiency and make the justice faster, acting directly on a reasonable term for the processes. Thus, this work consists of research with emphasis on the principles of efficiency and reasonable term for the processes as a way to understand how they relate, and how one can influence the other to the pursuit of procedural celerity.

Keywords: Judiciary. Efficiency. Reasonable length of proceedings. Procedural celerity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS	10
1.1 Administração Pública	11
1.1.1 Serviço Público	14
1.1.2 Agentes e Servidores Públicos	16
1.1.3 Órgãos Públicos	19
1.2 Princípios da Administração Pública	22
1.2.1 Regime Jurídico	22
1.2.2 Princípios Constitucionais do Direito Administrativo	23
2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	30
2.1 O Princípio da Celeridade Processual	33
3 O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	36
3.1 Atos Administrativos	37
3.2 O Procedimento (Processo) Administrativo	40
4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO, NO ÂMBITO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A doutrina nacional tenta solucionar a problemática do conflito entre tempo e processo. Por tal razão, a ordem jurídica busca dispor de meios e institutos com a finalidade de solucionar ou atenuar os efeitos maléficos da demora do processo, dentre eles, as descrenças e descontentamentos em relação à própria atividade jurisdicional.

A finalidade do Poder Judiciário nada mais é do que solucionar conflitos, de interesse público ou particular, mas para que isso aconteça é necessário que sua gestão seja eficiente, através de serviços de qualidade prestados por seus servidores.

A eficiência, inserida na Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, passa a exigir que a atividade administrativa seja desempenhada com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Nesse sentido, pretende-se, neste trabalho, a partir do estudo dos Princípios da Administração Pública, com especial ênfase no Princípio da Eficiência e no Princípio da Razoável Duração do Processo, analisar como o Poder Judiciário utiliza a eficiência para combater a morosidade dos processos, através de um prazo que lhe seja razoável, beneficiando os jurisdicionados, com um serviço mais célere e de qualidade.

Para tanto, é preciso perceber as problemáticas do cotidiano de tal Poder, relacionando seus servidores com sua gestão, tentando identificar quais as causas, bem como quais soluções podem auxiliar no combate à morosidade processual, fazendo da Justiça um Poder eficiente e capaz de proporcionar um prazo razoável para que o processo seja finalizado sem delonga.

Também será analisado neste estudo, como o desenvolvimento tecnológico influencia na busca da eficiência demandada, - procura diminuir o número de processos que cresceu significativamente após a CF/88 -, garantindo a razoável

duração do processo, a qual foi elevada ao título de direito fundamental, com a Emenda Constitucional nº 45, que tratou da Reforma do Judiciário.

Sem dúvida, o Poder Judiciário passa por um momento de transformação, com sua “recente” modernização, que o tornou informatizado, trazendo certa celeridade para os processos, por menor que seja.

Porém, confrontando tal modernização com as crescentes exigências e demandas da sociedade contemporânea, vale observar a assimilação da eficiência na prestação da atividade jurisdicional, e a utilização de mecanismos de gestão como, por exemplo, o planejamento e o controle, o que exigirá dos seus integrantes grande comprometimento a fim de que, estabelecido como meta corresponder aos anseios dos jurisdicionados, esta seja atingida.

Por certo, torna-se necessário o tempo razoável para a duração do processo, através da realização eficiente da instrução do feito e prolação da decisão, buscando, dessa maneira, o equilíbrio entre a rápida prestação jurisdicional e a garantia da segurança jurídica.

No capítulo primeiro, será abordado o tema da Administração Pública, através da análise dos conceitos dos termos que a compõem, quais sejam, serviço público, agentes e servidores públicos e regime jurídico, bem como serão definidos os princípios constitucionais do direito administrativo.

No segundo capítulo, será estudado o Princípio da Eficiência.

No capítulo terceiro, será analisado o Princípio da Razoável Duração do Processo.

Por fim, no quarto capítulo, será observada a relação entre o Princípio da Eficiência e o da Razoável Duração do Processo, com a finalidade de entender se um auxilia ou atrapalha o outro, quando se trata de dar um desfecho célere e justo à prestação jurisdicional.

A metodologia empregada nesta monografia foi a de revisão de literatura fundamentada em teóricos cujas obras são reconhecidamente importantes na discussão do tema proposto.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham.

Comece-se por dizer que função pública é uma atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.

Em nosso tempo histórico, no mundo ocidental, prevalece na doutrina a afirmação de que há uma trilogia de funções no Estado: legislativa, administrativa e jurisdicional. Mello (2012, p. 35) utiliza o critério formal para identificar tais funções, dizendo que a *função legislativa* é a função em que somente o Estado exerce, por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, ou seja, que se fundam direta e imediatamente na Constituição.

Diz ainda que a *função jurisdicional* é a qual somente o Estado exerce, por via de decisões que resolvem controvérsias com força de coisa julgada, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo Judiciário e que é predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra o qual não tenha havido tempestivo recurso.

Já quando se trata da *função administrativa*, Mello (2012) explica que é a função em que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Di Pietro (2012, p. 49) indica duas versões para a origem do vocábulo administração: “Para uns vem de **ad** (preposição) mais **ministro, as, are** (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de **ad manus trahere**, que envolve a ideia de direção ou gestão”.

De acordo com Araújo (2012), a Administração privada (ou de empresas) é a gerência de bens ou interesses privados ou particulares, já quando os fins se referem ao Estado, tem-se administração pública, que pode ser sinônimo de Administração, grafada com “A” maiúsculo, quando se refere à máquina administrativa do Estado, seus órgãos e entidades, ou administração, grafada com “a” minúsculo, se referindo à atividade de administrar, atividades administrativas.

Carvalho Filho (2012), explica que há um consenso entre os autores de que a expressão “administração pública” é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido, e os classifica em *sentido objetivo* e *sentido subjetivo*.

O *sentido objetivo* deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa. Já com relação ao *sentido subjetivo*, o autor explica que a expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas, levando-se, portanto, em consideração o sujeito da função administrativa.

1.1 Administração Pública

Os serviços públicos são prestados predominantemente pela Administração Pública, seja em sua forma direta, por seus órgãos e entidades, seja delegando tais serviços a outras pessoas jurídicas.

Hely Lopes Meirelles (2011, p. 65) conceitua:

Administração Pública – em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Meirelles (2011), explica que a Administração Pública não pratica atos de Governo, mas sim atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. Quer no direito privado, quer no direito público, os atos de administração pública limitam-se aos de guarda,

conservação e percepção dos frutos dos bens administrados. Neles, há sempre uma vontade externa ao administrador a impor-lhe a orientação a seguir.

A administração pública no Brasil é definida como órgãos e entidades que desempenham a atividade administrativa do Estado e tem como principal objetivo o interesse público.

Pode-se dizer que a administração pública compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa, podendo, também, a administração pública ser considerada como a própria função administrativa que incumbe predominantemente ao Poder Executivo.

Muitas vezes, pode-se confundir Governo e Administração, então se faz importante diferenciar esses conceitos, ressaltando que não cabe à Administração Pública a prática de atos do Governo, mas sim de atos administrativos próprios, e ela é responsável pela execução desses atos.

Di Pietro (2012) explica que para bem entender-se a distinção entre Administração Pública e Governo, é mister partir da diferença entre as três funções do Estado. Ele diz que embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele se desdobra em três funções: legislativa, executiva e jurisdicional. Diz que a primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis, e as duas outras aplicam as leis ao caso concreto. A função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coletiva da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; e que a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.

Di Pietro (2012, p. 129) pronuncia-se a respeito da distinção das três funções do Estado:

a) a **legislação** é ato de produção jurídica **primário**, porque fundado única e diretamente no poder soberano, do qual constitui exercício direto e primário; mediante a lei, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem das mesmas;

b) a **jurisdição** é a emanção de atos de produção jurídica **subsidiários** dos atos primários; nela também o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os próprios atos se referem.

c) A **administração** é a emanção de atos de produção jurídica **complementares**, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei; nessa função o órgão estatal atua como **parte** das relações a que os atos se referem, tal como ocorre nas relações de direito privado.

Di Pietro (2012) afirma que a jurisdição atua mediante provocação da parte interessada, razão pela qual é a função **subsidiária**, que se exerce apenas quando os interessados não cumprem a lei espontaneamente e diz, ainda, que a administração atua independentemente de provocação para que a vontade contida no comando legal seja cumprida e alcançados os fins estatais.

“A doutrina é praticamente pacífica ao apresentar, como primeiro critério distintivo nesta matéria, o fato de a função de legislar ser primária e a de administrar ser complementar à legislativa”, escreve Araújo (2012, p. 151) sobre administração e função legislativa. Explica Araújo (2012) que legislar é criar o direito e administrar é gerenciar serviços públicos, sob o princípio da legalidade estrita, e aplicar a lei aos casos concretos, providenciando a satisfação do interesse público.

Quanto à distinção entre função legislativa e função judiciária, Araújo (2012) explica que não há grande dificuldade, pois a jurisdição pressupõe a atividade legislativa anterior, a qual elabora as normas abstratas e gerais que retratam uma realidade social (leis) que serão aplicadas aos casos concretos no exercício da função judiciária.

A Administração Pública também é classificada em direta e indireta. Araújo (2012) apresenta a diferença entre as duas dizendo que a administração direta é noção correspondente aos casos em que o Estado é, ao mesmo tempo, prestador e executor dos serviços públicos de sua competência, e por isso deles detém a titularidade, e a Administração Indireta se refere a serviços públicos transferidos, delegados contratualmente ou unilateralmente.

A Administração Direta é composta por órgãos públicos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal, que não possuem personalidade jurídica própria, e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera. Já a Administração Indireta é aquela composta por entidades com

personalidade jurídica própria e cujas despesas são realizadas através de orçamentos próprios.

Com relação à Administração Indireta, deve-se considerar que problemas de eficiência e racionalização dos serviços públicos, ocasionando a delegação a particulares ou a transferência a outras entidades públicas ou privadas descentralizadas, originaram a criação de entidades diversas do Estado, com competências específicas.

É princípio lógico, também, só se descentralizar aquilo que a Administração possui a titularidade, por isso descentralizados são só os serviços públicos submetidos a regime empresarial ou ao mesmo regime jurídico público, no caso das autarquias. Nestas, separa-se parte da autoridade do Estado e transfere-se por lei à entidade autárquica. Todavia, não se pode deixar de notar que a transferência às entidades descentralizadas privadas se dá também por lei, mas não é tão incomum a delegação contratual a tais pessoas jurídicas de serviços públicos, diz Araújo (2012).

1.1.1 Serviço Público

Kaufmann (2012) ensina que *serviço* envolve o conteúdo de disponibilidade dos agentes públicos (servidores) para o atendimento das necessidades sociais reveladas nos processos judiciais, que devem ser solucionados dentro de um prazo razoável e fincado entre as garantias e direitos fundamentais, através do princípio da razoável duração do processo, objeto de estudo dos capítulos seguintes deste trabalho.

A Constituição Federal dispõe expressamente que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos. Dessa forma, a lei disporá sobre o regime de delegação, os direitos dos usuários, a política tarifária, a obrigação de manter serviço adequado e as reclamações relativas à prestação (arts. 175, parágrafo único, e 37, parágrafo 3º).

Segundo Meirelles (2012, p. 374), o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e

culturais de cada comunidade, bem como em cada momento histórico. Eis o seu conceito: “Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Di Pietro (2012) explica que as primeiras noções de serviço público surgiram na França, com a chamada Escola de Serviço Público, e foram tão amplas que abrangiam, algumas delas, todas as atividades do Estado, porém a autora afirma que não é fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo.

Alguns autores adotam conceito amplo para o serviço público e outros preferem um conceito restrito, e antes de dar a sua definição para Serviço Público, Di Pietro (2012, p. 198) precisou mostrar a evolução que se deu neste conceito, dizendo que em suas origens, os autores, sob a influência da escola do Serviço Público, adotavam três critérios para tal definição:

1. o **subjetivo**, que considera a **pessoa jurídica** prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado;
2. o **material**, que considera a **atividade** exercida: o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas;
3. o **formal**, que considera o **regime jurídico**: o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Sendo assim, Di Pietro (2012, p. 57) define serviço público como sendo “toda atividade material que a lei atribui ao Estado, para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

É válido apresentar, também, a definição para serviço público, por Araújo (2012, p. 192):

É toda atividade exercida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, para a realização direta ou indireta de suas finalidades e das necessidades ou comodidades da coletividade, ou mesmo conveniências do Estado, tudo conforme definido pelo ordenamento jurídico, sob regime peculiar, total ou parcialmente público, por ele imposto.

Saliente-se que os conceitos acima se referem mais precisamente ao serviço público do Poder Executivo, porém, como este trabalho está voltado para o Judiciário deve-se entender por serviço público neste Poder, como sendo toda atividade exercida diretamente, ou por meio de seus delegados, ou servidores, com o objetivo de satisfazer as necessidades dos jurisdicionados, que buscam, na lei, resolver conflitos.

Gasparini (2012) explana sobre os direitos e deveres do Serviço Público, alegando que tal direito é, hoje, reconhecido em favor dos usuários pela doutrina e jurisprudência e que é direito público subjetivo de exercício pessoal, se específico for o serviço, e que, estando na área da respectiva prestação, tiver atendido às condições previstas para a sua obtenção.

Aduz ainda Gasparini (2012), que o desatendimento desse direito pode dar a oportunidade a medidas judiciais garantidoras das prerrogativas que são consagradas no ordenamento jurídico.

Por outro lado, alguns serviços públicos são prestados aos usuários independentemente do atendimento de qualquer exigência prévia; são dessa espécie, por exemplo, os serviços de iluminação pública e os de segurança pública.

1.1.2 Agentes e Servidores Públicos

Considerando que o Estado é pessoa jurídica de direito público e que, como tal, não dispõe de vontade própria, ele atua sempre por meio de pessoas físicas, a saber, os agentes públicos.

Araújo (2012) diz que todo aquele que, de alguma forma, sob qualquer categoria ou título jurídico, desempenha função ou atribuição considerada pelo Poder Público como a si pertinente, seja em virtude de relação de trabalho, seja em razão de relação contratual, encargo público ou qualquer outra forma de função de natureza pública, será, enquanto a desempenhar, um agente público.

Di Pietro (2012, p. 581) conceitua: “Agente Público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”.

Já Meirelles (2012) conceitua agente público como sendo todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Ele diz que os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

A expressão *agente público* é bem genérica, pois, como aquele que age em nome e por conta do Estado, configura uma noção bem ampla, abrangendo qualquer tipo de relacionamento jurídico referente aos serviços prestados pelo Poder Público: relação de trabalho (estatutária ou contratual), de contrato, encargo ou *munus* público, vínculo político ou qualquer desempenho de função pública, durante o tempo que perdurar tal situação jurídica (ARAÚJO, 2012).

Vale ressaltar que antes da Constituição atual ficavam excluídos os que prestavam serviços às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Poder Público, quais sejam fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, porém, hoje, o artigo 37 exige a inclusão de todos eles.

Cabe também uma referência aos militares, pois de acordo com Di Pietro (2012), até a Emenda Constitucional nº 18/98, eles eram tratados como “servidores militares” e, a partir dessa Emenda, excluiu-se a denominação de servidores, tendo que incluir nessa classificação mais uma categoria de agente público, a dos militares.

É válido destacar ainda, que “os agentes públicos podem posicionar-se em três grandes grupos: os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com a Administração” (ARAÚJO, 2012, p. 276).

A Constituição de 1988 emprega a expressão “Servidores Públicos” para designar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública direta e indireta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações de direito privado, bem como dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Meirelles (2012) ressalta que os servidores públicos são subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de

prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investiduras em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária.

Segundo Araújo (2012, pp. 279-280):

Servidor Público, na doutrina, jurisprudência e mesmo no direito positivo, especialmente o anterior à Constituição de 1988, sempre foi uma noção genérica, que significa exatamente aquele agente público que presta serviços ao Estado, em caráter profissional, não eventual (portanto, com vocação de permanência no respectivo cargo, emprego ou função – na Administração estadual paulista, “postos de trabalho”) sob o vínculo de dependência econômica para com o Poder Público, sendo recrutado através de procedimento público de seleção (normalmente o “concurso público” formalmente considerado) ou, para cargos de confiança inferiores aos dos agentes políticos eleitos, mediante nomeação “em comissão” (que, para nós, é sinônimo de “em confiança”).

Um conceito bem simples para servidor público é dado por Di Pietro (2012), quando diz que esses são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, e mais, Carvalho Filho (2012) diz que compreendem servidores públicos:

1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **empregos públicos**, nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista;
3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Pode-se concluir que servidor público é indispensável ao funcionamento da Administração Pública e que, sem eles, nada é possível prosperar, porém é de grande relevância que eles prestem seus serviços à Administração, sempre dentro

dos parâmetros de seus Princípios básicos, que serão citados, em seguida, neste estudo.

Carvalho Filho (2012, p. 12) explica que sendo uma pessoa jurídica, o Estado (Administração) manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros e entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas necessárias à sua organização, e que tais repartições é que constituem os Órgãos Públicos.

1.1.3 Órgãos Públicos

Di Pietro (2012, p. 215) conceitua Órgão Público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado, e cita teorias que surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica e seus agentes:

1. pela **teoria do mandato**, o agente é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato;
2. pela **teoria da representação**, o agente público é representante do Estado por força de lei; equipara-se o agente à figura do tutor ou curador, que representam os incapazes; teoria que também foi criticada, quer por equiparar a pessoa jurídica ao incapaz, quer por implicar a ideia de que o Estado confere representantes a si mesmo, quando não é isso que ocorre na tutela e curatela;
3. pela **teoria do órgão**, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse.

Explica ainda, Di Pietro (2012) que, na realidade, o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo, e o órgão também não se confunde com a pessoa física - o agente público -, porque congrega funções que este vai exercer.

O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos.

Mello (2012, p. 143) argumenta que:

nesta segunda hipótese, ou transfere a particulares o exercício de certas atividades que lhe são próprias ou, então, cria outras pessoas, como entidades adrede concebidas para desempenhar cometimentos de sua alçada.

Ao criá-las, então, descentralizam-se tais atividades e, ao contrário, quando o Estado as desempenha ele próprio, as mantêm-se centralizadas.

O Código de Organização Judiciária do tribunal de Justiça do Estado do Ceará (2011, p. 25) , dispõe:

Art. 3º - São órgãos do Poder Judiciário:

- I – Tribunal de Justiça;
- II – as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais;
- III – os Tribunais do Júri;
- IV – Juízes de Direito;
- V – Juízes de Direito Auxiliares;
- VI – Juízes Substitutos;
- VII – Juízo Militar;
- VIII – Juizados Especiais Cíveis e Criminais;
- IX – Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher;
- X – a Justiça de Paz;
- XI – outros órgãos criados por lei.

O órgão não tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, por exemplo, que constitui unidade de atuação dotada de personalidade jurídica.

Os órgão públicos são classificados por Meirelles (2012) como sendo: independentes, autônomos, superiores e subalternos; simples ou compostos; singulares ou colegiados, e explica cada um.

Os órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro.

Os autônomos estão localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência.

Os órgãos superiores são os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta.

Órgãos subalternos são todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução. Destinam-se à realização de serviços de rotina, tarefas de formalização de atos administrativos, cumprimento de decisões superiores e primeiras soluções em casos individuais.

Podem ser simples, os órgãos que são constituídos por um só centro de competência. É a unidade de ação. Importante se faz distinguir o órgão simples do cargo, que é o lugar reservado do agente, e do agente, que é a pessoa natural que exercita as funções do órgão.

Já os órgãos compostos, são os que reúnem na sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica ou com funções auxiliares diversificadas.

Ainda com relação à classificação dos Órgãos, de acordo com Meirelles (2012), os órgãos singulares são os que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe e representante; porém, os colegiados ou pluripessoais são todos aqueles que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros.

1.2 Princípios da Administração Pública

Marinoni (2009) explicou a diferença entre normas e princípios afirmando que enquanto as normas se esgotam entre si mesmas, os princípios são constitutivos da ordem jurídica, revelando os valores ou os critérios que devem orientar a compreensão e a aplicação das normas diante das situações concretas, sendo assim, pode-se concluir que os princípios assumem importância nos casos de controle de constitucionalidade da lei, de dúvida interpretativa e de ausência de regra.

1.2.1 Regime Jurídico

Os fins da Administração Pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afastar ou desviar, acaba por trair o mandato que está investido, porque a comunidade não institui a Administração como meio de atingir o bem-estar social, portanto, todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade, será considerado ilícito e imoral, diz Meirelles (2012).

A expressão **regime jurídico da Administração Pública** é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Já a expressão **regime jurídico administrativo** é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada na relação jurídico-administrativa, alega Di Pietro (2012).

É sabido que o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas, a saber a proteção aos direitos individuais e a necessidade de satisfação dos interesses coletivos.

“Daí surge a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; **restrições e prerrogativas**”. (DI PIETRO, 2012, p.231).

Ainda de acordo com Di Pietro (2012), a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instruir a servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia, e goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos.

Pode-se concluir, portanto, que as prerrogativas são as “regalias” usufruídas pela Administração e as restrições a sujeitam à pena de nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo de responsabilização da autoridade que o editou. Di Pietro (2012) cita algumas de tais restrições: a observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de dar publicidade dos atos administrativos e, como decorrência dos mesmos, a sujeição à realização de concursos para seleção de pessoal e de concorrência pública para a elaboração de acordos particulares.

1.2.2 Princípios Constitucionais do Direito Administrativo

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração Pública – são os princípios da **legalidade**, e da **supremacia do interesse público sobre o particular**, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais porque a partir deles constroem-se todos os demais.

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade administrativa**, da **publicidade** e **eficiência** (art. 37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998), aos quais a Constituição estadual acrescentou os da **razoabilidade**, **finalidade**, **motivação** e **interesse público** (art. 111).

Di Pietro (2012, p. 68) classifica os princípios em:

- a) **onivalentes** ou **universais**, comuns a todos os ramos do saber, como o da identidade e o da razão suficiente;
- b) **plurivalentes** ou **regionais**, comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos em que se interpenetram. Exemplos: o princípio da causalidade, aplicável às ciências naturais e o princípio do *alterum non laedere* (não prejudicar a outrem), aplicável às ciências naturais e às ciências jurídicas;
- c) **setoriais**, que informam os diversos setores em que se divide determinada ciência, por exemplo, diz a autora, na ciência jurídica, existem princípios que informam o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito Penal etc.

De acordo com Meirelles (2012), os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpetração do Direito Administrativo: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.*

Os cinco primeiros princípios, dos acima citados, são encontrados na Constituição Federal de 1988, e os demais, no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, sendo assim, Meirelles (2012) afirma que de acordo com essa mesma norma – Lei nº 9.784/99 - a Administração Pública deve obedecer a tais princípios.

Para bem entender tais princípios, é válido começar analisando o *princípio da supremacia do interesse público* sobre o interesse privado, que é o princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. Mello (2012) diz que como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações, mediante atos unilaterais.

É sabido que o direito privado contém normas de interesse privado e o direito público, normas de interesse público, porém, vale ressaltar que há normas de direito privado que objetivam defender o interesse público e normas de direito público que defendem também, interesses dos particulares. Apesar disso, o Princípio da

Supremacia do Poder Público, de acordo com Di Pietro (2012), é o que atualmente serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões, pois diz que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Sendo assim, o Direito deixou de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para obtenção do bem-estar coletivo.

Também por força desta posição de supremacia do interesse público e – em consequência – de quem o representa na esfera administrativa, reconhece-se à Administração, a possibilidade de revogar os próprios atos, inconvenientes ou inoportunos, conquanto dentro de certos limites, assim como o dever de anular ou convalidar os atos que haja praticado. É o chamado *princípio da autotutela* dos atos administrativos.

Legalidade é o princípio que, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Segundo este princípio, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. De acordo com SEFAZ, 2013, em <www.sefaz.ce.gov.br>, tornaram-se clássicos os quatro significados do *princípio da legalidade*: a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza; c) somente são fixados por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

A *moralidade administrativa* constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF/88, art. 37, *caput*). O Dec. nº 1.171 de 22.6.94 e o Dec. nº 6.029 de 1.2.2007 tratam do princípio da moralidade administrativa, dispondo textualmente que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37 *caput*, e parágrafo 4º da CF”.

Meirelles (2012) diz que não se trata da *moral comum*, mas sim de uma *moral jurídica*, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Meirelles (2012) explica que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.

Desta forma, pode-se concluir que a moralidade significa uma atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Sobre o *princípio da impessoalidade*, Di Pietro (2012) afirma que ele não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros, ao contrário dos demais, e que exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados, como à própria Administração.

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, nem com favoritismo ou perseguições. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas também não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. De acordo com Mello (2012) tal princípio não é senão o próprio *princípio da igualdade ou isonomia*.

Segundo Di Pietro (2012, p. 68): “os atos e provimentos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”.

Acrescenta ainda Di Pietro (2012), que, em consequência, as realizações governamentais não são do servidor ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no parágrafo 1º do artigo 37, proíbe que conste *nome, símbolos* ou *imagens* que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Di Pietro (2012) explica que na Lei nº 9.784/99, o princípio aparece implicitamente, pois é exigida “objetividade no atendimento do interesse público,

vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”. É oportuno ressaltar, ainda, que nessa mesma Lei, nos artigos 18 a 21, contém normas sobre **impedimento e suspeição**, que se inserem também como aplicação do princípio da impessoalidade e do princípio da moralidade.

Meirelles (2012) conclui que o *princípio da impessoalidade* nada mais é do que o *princípio da finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal e que este nada mais é do que, unicamente, aquele que a norma do Direito indica expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal.

Carvalho Filho (2012) define *razoabilidade* como sendo aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, embora os juízos de valor provocadores da conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa, podendo-se concluir que o que é totalmente razoável para uns pode não ser para outros, mas mesmo que quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos padrões de aceitabilidade.

Araújo (2012, p.80) questiona se existe mesmo um princípio da “razoabilidade” e sobre o que é “razoável”, em termos de Direito Administrativo, pois de acordo com o autor, o conceito de tal palavra é subjetivo, pois o que é razoável para um, pode não sê-lo para outro, e mesmo considerando-se algo que seja, com bom senso e razoável, ainda assim a objetividade desejável para instituí-la como um princípio, não acontece.

Di Pietro (2012) afirma que o *princípio da razoabilidade* age como mais um limite à discricção na avaliação dos motivos, exigindo que eles sejam adequáveis, compatíveis e proporcionais, sendo assim, embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. A autora justifica tal explanação dizendo que o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar.

De acordo com o *princípio da motivação*, Araújo (2012) diz que se trata de princípio setorial referente aos atos administrativos, por ter enfoque diferente e mais importante do que no ato jurídico.

Di Pietro (2012) se refere ao princípio da motivação explicando que este exige que Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Na Lei nº 9.784/99, este princípio é previsto no artigo 2º, *caput*, havendo, no parágrafo único, inciso VII, exigência de “*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*”. No entanto, a obrigatoriedade de tal princípio se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle da legalidade dos atos administrativos.

Informa, Di Pietro (2012) ainda que, de acordo com o art. 50, da Lei nº 9.784/99, as hipóteses em que a motivação é obrigatória, em regra, dizem respeito aos atos que, de alguma forma, afetam direitos ou interesses individuais, o que está a demonstrar que a preocupação foi muito mais com os destinatários dos atos administrativos do que com o interesse da própria Administração.

O *princípio da publicidade* consiste na divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos, de acordo com Araújo (2012). O autor explica que se todos são iguais perante a lei e perante à Administração, e se esta deve pautar suas ações pelos princípios da legalidade e da primazia do interesse público, evidencia-se também que todos têm o direito de ter conhecimento do que os agentes fazem no gerenciamento da coisa pública.

Segundo Araújo (2012) a publicidade classifica-se em geral e restrita. A primeira acontece quando a publicação é feita através do **órgão oficial**, no que diz respeito aos atos de efeitos gerais e externos, não se impedindo, todavia, a publicação de atos de efeitos internos e mesmo de efeitos individuais.

Já a publicidade restrita pode constituir-se do conhecimento pessoal dos interessados diretos, por notificação, citação ou intimação, ou ainda por “*afixação*” em local próprio da repartição, ou mesmo por franquear-se a presença do público ou dos interessados no local onde o ato é ou será praticado, sem esquecer o registro dos atos em livros próprios ou arquivos das unidades administrativas.

Como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público, de acordo com Di Pietro (2012).

Em princípio, a maioria dos atos administrativos devem ser publicados, porque pública é a Administração que o realiza. Só admite-se sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da Lei nº 8.159/91, e da Lei nº 12.527/2011 e pelo Dec. nº 2.134, de 24.1.97.

De acordo com Meirelles (2012), por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são “sigilosos”, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão.

Meirelles (2012) acrescenta que a publicidade abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes e que atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

O Princípio da Eficiência e o da Razoável Duração dos Processos serão estudados, respectivamente, nos próximos capítulos deste trabalho.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Princípio da Eficiência, o mais moderno princípio da função administrativa, a qual já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

“O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2012, p. 100).

Não se pode negar que a eficiência no setor público é uma exigência da nova tendência mundial em atender os interesses coletivos de forma célere e com resultados efetivos. Busca-se um Judiciário capaz de planejar, desenvolver e executar suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas e hábitos que visem resultados perenes e satisfatórios.

Porém, o Princípio da Eficiência, apesar de se encontrar entre os princípios elencados na Constituição Federal, não deve ser aplicado de forma absoluta.

Ao lado da eficiência, é de suma importância obedecer ao Princípio da Legalidade, pois não se justificariam medidas ilegais com o objetivo de alcançar eficácia do ato administrativo, ou seja a eficiência é o princípio que deve respeitar aos demais impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, sobretudo ao da legalidade, sob pena de riscos indelévels à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

O Princípio da Eficiência foi inserido no texto constitucional através das Emendas nº 19, de 04/06/1998, e nº 45/2004, art. 5º, o que tornou a *eficiência* um direito com égide constitucional, pois assegura a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, portanto, a duração do processo que não se revelar razoável afronta esse direito constitucional, ensejando a apuração da responsabilidade do servidor que lhe deu causa.

Segundo Justen Filho (2012, p. 181) a *eficiência* pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir mais resultados.

Ele explica que um dos aspectos mais essenciais do direito administrativo está na prevenção de desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas, sendo necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos.

Conforme ainda Justen Filho (2012), parte da doutrina tem preferido a expressão *princípio da eficácia administrativa*, o que resulta, como primeiro dever à Administração, evitar o desperdício e a falha.

Para Carvalho Filho (2012, p. 31), a eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado *ao modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, que diz respeito, portanto, à conduta dos agentes.

Por outro lado, a eficácia tem relação com *os meios e instrumentos* empregados pelos agentes, no exercício de seus misteres na administração. A efetividade é voltada para *resultados* obtidos com as ações administrativas. Dessa forma, o desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, pois pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade.

De acordo com Rosito (2008, p. 28), no plano infraconstitucional, o valor *efetividade* encontra-se presente no sistema processual brasileiro, tanto no Código de Processo Civil de 1973, como em leis específicas:

- a) *princípios de celeridade e economia processual* estão presentes em diversos institutos, chegando a ter adoção explícita nos Juizados Especiais Cíveis (art. 2º da Lei 9.099/95);
- b) *disciplina de prazos* para a prática de atos processuais, destinados não somente às partes como ao juiz, ao representante do ministério público etc. (exemplo: art. 189, I e II, art. 456 do CPC);
- c) outorga de *poderes ao magistrado* para dar adequado impulso ao processo, valendo pela rápida solução ao litígio (art. 125, II, do CPC), indeferindo diligências protelatórias (art. 130 do CPC), ordenando *ex officio*

as diligências que entender necessárias à elucidação da causa (art. 342 do CPC);

d) emprego de *técnicas processuais de aceleração* (exemplo: julgamento antecipado da lide, antecipação dos efeitos da tutela, tutela monitória, títulos executivos extrajudiciais, execução provisória, etc.);

e) *fórmulas variantes da estrutura do procedimento ordinário* (exemplo: procedimento sumário para causas de menor valor e para determinados tipos de litígio, procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais tanto da Justiça Estadual, como da Justiça Federal – Leis 9.099/95 e 10.259/2001);

f) *imposição de deveres e sanções às partes*, de modo que a atuação de qualquer um dos litigantes procurando retardar o desfecho do processo é severamente repudiada pela legislação em vigor, de acordo com algumas sanções;

g) o *Estatuto do idoso*, (art. 71 da Lei 10.741, de 01.10.2003) que determinou tratamento preferencial para os processos daqueles maiores de 60 anos.

No plano constitucional, havia sido destacado que o valor da efetividade já está presente na garantia de acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88), pois não se quer garantir somente o acesso em si, mas também a efetividade da tutela a ser prestada pelo Estado, sem contar com a cláusula do devido processo legal (art. 5º LV, da CF/88) que já contemplava a garantia de um processo justo, inseparável da prestação jurisdicional no menor prazo de tempo possível.

A inclusão do princípio da eficiência, ocasionou numerosas críticas por parte de alguns estudiosos, uma delas, por exemplo, consiste na imprecisão do termo, trazendo a seguinte dúvida: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se, ainda, que de nada adianta a referência expressa na Constituição, se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade.

“O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 29).

Levando em consideração que o foco deste trabalho está no Judiciário Cearense, pode-se concluir que tal Poder deve prestar seus serviços com a máxima

eficiência possível, utilizando-se de todas as ferramentas necessárias à sua melhoria.

Vale recordar, portanto, que é um fator de suma importância para a administração do Poder Público, a necessidade de, periodicamente, ser feita avaliação sobre o proveito do serviço prestado, procedendo-se à adequação entre o serviço e a demanda, analisando, assim, a eficiência de seus serviços.

2.1 O Princípio da Celeridade Processual

“O princípio da celeridade está associado à idéia de velocidade e concentração de atos processuais” (PALHARINI JÚNIOR 2005, p. 774).

Conforme Mello (2012), o princípio da celeridade processual assegura que a Administração deve atuar em todo o curso do processo com presteza, de sorte a que este a tenha, de acordo com seu fundamento constitucional, no art. 5º, duração razoável, de maneira que se assegure a celeridade de sua tramitação.

Segundo Sidney Palharini Júnior (apud 2005, p. 767), muitas vezes, uma decisão judicial, por mais justa e correta que se possa apresentar, acaba sendo ineficaz, quando a decisão chega a destempo, ou seja, quando a prestação jurisdicional é entregue ao jurisdicionado em momento que não mais interessa nem mesmo o reconhecimento e a declaração do direito pleiteado.

A morosidade processual decorre de inúmeras situações de difícil superação, das quais se destacam os problemas estruturais do Poder Judiciário. O número reduzido de juízes e de servidores faz penoso o trabalho da judicatura, bem como o próprio processo, por causa de seu conjunto de regras que retardam a entrega da prestação jurisdicional.

Por outro lado, Justen Filho (2012, p. 312) assim explica:

O princípio da celeridade impõe o dever de promover o procedimento e atingir a sua conclusão no menor espaço de tempo possível. A demora injustificada equivale à recusa de decidir – o que, em última análise,

configura uma espécie de decisão. Não decidir equivale a assegurar a manutenção de um estado de coisas. Muitas vezes, a ausência de decisão é o modo pelo qual a autoridade administrativa frustra o seu dever de adotar uma posição definida e precisa para reprimir ilicitudes e infrações à ordem jurídica.

Pode-se exemplificar tal conceituação, supondo-se uma comunicação à autoridade policial, de ocorrência criminosa; se não houver adoção de providência destinada a reprimir o crime, é como se tal autoridade estivesse compactuando com ele.

A celeridade do processo, alçada em nível de direito fundamental, pode ser invocada tanto no âmbito dos processos administrativos, especialmente quando se verificar a ausência de interesse da Administração em dar seguimento ao processo, como também no âmbito dos processos jurídicos.

Se a Administração comprovar a delonga em razão da complexidade da apuração dos fatos ou da ausência de condições materiais para promover os atos processuais pertinentes, haverá infração à disciplina constitucional.

Portanto o “engavetamento” do processo administrativo e/ou jurídico – instrumento utilizado na prática para evitar a necessidade de decidir de modo contrário aos interesses secundários do agente administrativo – é uma infração à Constituição.

É relevante destacar a reprovação jurídica a praxes administrativas viciadas. Às vezes acontece de a Administração imprimir ritmos diversos aos processos administrativos, conforme verifique se o resultado poderá beneficiar ou não o particular.

Assim, um processo administrativo punitivo, envolvendo um desafeto, por exemplo, é conduzido com extrema rapidez e decidido em poucas semanas, já os pleitos do particular, que possam redundar em reconhecimento de algum direito contra a Administração, podem se arrastar por anos, sem qualquer perspectiva de solução.

A adoção de ritmos diversos para processos administrativos é uma infração a vários princípios constitucionais, mas também é uma manifestação de ofensa ao princípio da celeridade, ou seja, se a Administração dispõe de condições para imprimir rapidez aos processos administrativos, deverá adotar a mesma prática para todos eles.

Qualquer argumento para justificar a lentidão de um processo que trata sobre pleito favorável ao particular, desaparece quando se comprova que outros processos, concomitantemente, recebem tratamento distinto.

3 O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Os direitos fundamentais são a base de uma sociedade democrática, caracterizando uma via de mão dupla, pois, reciprocamente, esta também é fundamento para a eficácia dos direitos fundamentais.

Com efeito, a democracia no modelo como é atualmente concebida - fruto, portanto, de um longo período de maturação que remonta o início da cúria romana - passa pela Idade Média e deságua nas eras Moderna e Contemporânea.

Não há como falar em uma sociedade democrática sem um mínimo conjunto de direitos fundamentais dos cidadãos. A falta desse plexo de direitos redundaria em algo diverso da democracia. Para além da existência material das estruturas referidas, é necessário, igualmente, um mínimo de eficácia desses direitos.

Ou seja, devem os mesmos, na prática, ser cumpridos e respeitados. E mais, devem ser postos à disposição dos titulares dos direitos eventualmente malferidos, meios judiciais efetivos que obriguem a sua consecução.

Estas são as garantias fundamentais, que são instrumentos jurídicos, constitucionalmente protegidos, de fazer valer os direitos fundamentais e dar-lhes um mínimo de eficácia.

A razão de ser do Estado se daria, então, exatamente na defesa desses direitos. Assim, os direitos fundamentais assumem posição de destaque na sociedade quando se reconhece que o indivíduo tem primeiro direito, e depois deveres perante o Estado e contrariamente, este tem primeiro deveres e depois direitos em relação ao indivíduo.

A Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, que tratou da propaganda Reforma do Judiciário, inseriu no catálogo dos direitos fundamentais a seguinte norma (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”.

Percebe-se que no âmbito subjetivo da norma, não se limita às “partes” mas sim a “todos”, abrangendo-se, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas, quer seja a Administração Pública. No âmbito material do dispositivo, tem-se que a celeridade abrange processos jurisdicionais penais e cíveis, de todas as espécies, naturezas, procedimentos, fases, etc., bem como os processos administrativos.

Segundo Melo (2009) vislumbram-se vestígios do reconhecimento do direito fundamental à razoável duração do processo, ao longo da história, como, por exemplo, no Direito inglês do século XII. Contudo, a evolução do referido direito se assemelhou com a dos demais, sendo garantido inicialmente nas primeiras cartas, passando a ser constitucionalizado e posteriormente, internacionalmente protegido.

Esse direito, antes visto como forma defensiva do particular perante o Estado, vem ganhando força e importância, pois está intimamente relacionado à garantia de acesso à Justiça e à proteção que o Poder Público deve prestar.

Para uma melhor compreensão desse Princípio, vale conhecer o procedimento (processo) administrativo, portanto é preciso observar primeiro os atos administrativos.

3.1 Atos Administrativos

Justen Filho (2012, p. 293) ensina que a função administrativa se concretiza e se desenvolve como atividade administrativa, ou seja, é um conjunto de competências criadas pelo ordenamento jurídico, e o exercício dessas competências faz-se por meio de pessoas naturais e jurídicas e consiste em nada menos que a atividade administrativa.

Conforme Justen Filho (2012), para essa atividade administrativa ser desempenhada é necessário existir uma estrutura organizada e permanente de bens e de pessoas, apenas executada de modo satisfatório na medida em que se traduza numa sequência ampla de ações ordenadas, de modo a produzir as providências abstratas e as utilidades materiais adequadas.

Essa breve discussão é relevante para adentrarmos no quesito dos atos administrativos, os quais, de acordo ainda com Justen Filho (2012), perderam sua relevância como instrumento de compreensão e organização do direito administrativo e o fundamental está em considerar a atuação administrativa de modo global e não em cada ato isoladamente.

O que Justen Filho (2012) quer dizer é que o Estado pós-moderno é uma estrutura organizacional vocacionada a produzir atos em massa, não a promover atos isolados. Para ele, somente é possível compreender o Estado e a Administração Pública como um conjunto de instituições aptas a produzir atos em massa, para satisfazer interesses e necessidades que parecem inexauríveis.

Este é o conceito de atos, para Gasparini (2012, p. 112):

Toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.

Para Gasparini (2012) o conceito é amplo e abriga atos concretos e abstratos, mas não chega a acolher os contratos administrativos, pois são atos multilaterais e, além disso, trata-se de prescrição destinada a produzir um dado efeito de direito: *declarar, certificar, opinar, criar, alterar, transferir e extinguir* direitos e obrigações.

No entendimento de Carvalho Filho (2012, p. 95), antes de chegar ao ato administrativo como manifestação da vontade administrativa, é necessário distinguir os conceitos de certas figuras com as quais aquele provoca alguma confusão, como por exemplo a noção de fato administrativo. De acordo com o autor, não possui correlação com com fato jurídico, sendo este o fato capaz de produzir efeitos na ordem jurídica, de modo que dele se originem e se extingam direitos.

Já o fato administrativo não leva em consideração a produção de efeitos jurídicos, mas, ao revés, tem o sentido de atividade material no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a Administração.

Vale considerar o conceito de ato administrativo como sendo “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 99).

Mello (2012, p. 389) também conceitua ato administrativo:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Conforme Mello (2012), entretanto, pode haver alguma excessão na qual a Constituição regule de maneira inteiramente vinculada a um dado comportamento administrativo obrigatório e que o conceito acima possui sentido amplo, pois em acepção estrita pode-se conceituar ato administrativo com os mesmos termos utilizados, acrescentando as características: concreção e unilateralidade.

Não se devem confundir, segundo Mello (2012), os atos da Administração com ato administrativo e para o autor, a Administração pratica muitos atos que não devem ser considerados como atos administrativos, como por exemplo: *atos regidos pelo direito privado*, tais como a simples locação de uma casa para nela instalar-se uma repartição pública; *atos materiais*, tais como o ministério de uma aula ou uma operação cirúrgica realizada por médico no exercício de sua atividade como funcionário; *atos políticos ou de governo*, praticados com margem de discricão e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais como o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, etc.

Há, porém, atos não praticados pela Administração Pública, entretanto, devem ser incluídos entre os atos administrativos, porquanto se submetem à mesma disciplina jurídica aplicável aos demais atos da Administração, habitualmente reputados como atos administrativos, como por exemplo, os atos relativos à vida funcional dos servidores do Legislativo e do Judiciário, praticados pelas autoridades destes Poderes, ou as licitações efetuadas nessas esferas.

Relevante é ressaltar a afirmação de Gasparini (2012, p. 140), quando diz que os atos administrativos são exteriorizados por fórmulas, ou seja, por *decreto, portaria, alvará, aviso, circular, ordem de serviço, resolução, ofício, instrução, despacho e parecer*. Porém, essas fórmulas não são atos, mas tão somente seus veículos.

Em face do exposto, verifica-se que a noção de ato administrativo não deve depender da noção de Administração Pública, porque, de um lado, nem todo ato da Administração é ato administrativo e, de outro lado, nem todo ato administrativo provém da Administração Pública.

Atos jurídicos e atos administrativos possuem pontos em comum, de acordo com Carvalho Filho (2012, p. 97). Segundo ele, no direito privado, o ato jurídico possui a característica de ser um *ato de vontade*, com idoneidade de infundir determinados efeitos no mundo jurídico e aponta como elementos estruturais de tais atos – o sujeito, o objeto, a forma e própria vontade – presentes também no ato administrativo, sendo que neste o sujeito e o objeto têm qualificações especiais: o sujeito é sempre um agente investido de prerrogativas públicas, e o objeto há de estar preordenado a determinado fim de interesse público, mas no fundo será ele um instrumento de vontade para a produção dos mesmos efeitos do ato jurídico.

3.2 O Procedimento (Processo) Administrativo

Mello (2012, p. 495) conceitua *procedimento administrativo* como sendo uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.

Isto significa que, para existir o procedimento (ou processo), é preciso que haja uma sequência de atos conectados entre si, em uma ordenada sucessão, visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como “autonomia relativa”.

“Procedimento administrativo é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa alcançar determinado efeito final previsto em lei” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 149).

O autor explica tratar-se de uma atividade contínua, não instantânea, em que atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado, e que no curso do procedimento, várias atividades são levadas a efeito, inclusive a prática de alguns atos administrativos intermediários.

A doutrina moderna tem desenvolvido estudos sobre a procedimentalização da atividade administrativa, como o caminho que a Administração deve percorrer para alcançar seus fins, sob o comando de alguns parâmetros normativos que vinculam agentes e interessados.

A relevância da atividade administrativa relaciona-se, ademais, a uma figura fundamental para o Judiciário moderno. Não apenas os atos administrativos têm de ser examinados no contexto de um conjunto de atividades, mas essas atividades se desenvolvem necessariamente sob a forma procedimentalizada, diz Justen Filho (2012).

Esse autor (2012) conceitua procedimentalização e procedimento: a primeira, consiste na submissão das atividades administrativas à observância de procedimentos como requisitos de validade das ações e omissões adotadas. Isto significa que a função administrativa se materializa em atividade administrativa, isto é, um conjunto de atos.

Já o segundo, consiste numa sequência predeterminada de atos, cada qual com finalidade específica, mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior e cujo resultado final deve guardar compatibilidade lógica com o conjunto dos atos praticados.

Para Justen Filho (2012), a tentativa de distinção entre tais conceitos tem preocupado os doutrinadores, pois costumam atribuir ao *processo* uma abrangência mais ampla, e que o autor prefere privilegiar o *procedimento*, assistindo razão a Romeu Felipe Bacellar Filho, quando afirma não ser o procedimento uma espécie

abrangida no gênero processo, ao contrário do que propugna grande parte da doutrina.

Considerando-se o procedimento uma espécie de itinerário a ser seguido, conforme Justen Filho (2012), torna-se possível aludir a processo administrativo para indicar as hipóteses de existência de litígio do qual participe um ente administrativo, a ser composto no âmbito da própria Administração Pública, mediante a observância de um procedimento.

Segundo Mello (2012, p. 501) são os seguintes os requisitos para que exista um procedimento:

- a) em primeiro lugar é necessário que cada um dos atos componentes da cadeia sequencial possua uma autonomia, uma individualidade jurídica, de sorte a conservar sua identidade própria, embora tal autonomia seja qualificada de “relativa”, uma vez que, ainda que possuindo finalidades próprias, todos se encartam no plexo orientado para um resultado final;
- b) em segundo lugar, estes vários atos têm que estar conectados em vista da unidade de efeito jurídico que se expressa no ato final;
- c) o terceiro requisito é o de que haja entre os vários atos uma relação de causalidade, de tal modo que um dado suponha o anterior e o ato final suponha a todos eles.

Pelos conceitos acima citados, pode-se considerar que o procedimento administrativo orienta-se a uma pluralidade de fins: controle do poder, realização da democracia, atividade administrativa isenta de defeitos e redução dos encargos do poder Judiciário, segundo Justen Filho (2012).

O controle de poder trata-se de um procedimento que é um meio de evitar o exercício abusivo do poder jurídico. A procedimentalização da atividade estatal produz efeitos equivalentes aos da separação dos Poderes. As duas concepções desempenham a mesma função de controle, uma vez que se trata de evitar o poder absoluto concentrado. O exercício do poder jurídico é diluído no curso de uma série de atos, ordenando-se segundo um postulado de coerência lógica.

A realização da democracia enfatiza que um Estado Democrático de Direito traduz-se em fórmula de formação da vontade dos agentes públicos. Dá-se garantia formal, subordinando o exercício das competências públicas à observância de certos procedimentos.

A atividade administrativa isenta de defeitos diz que a dialética processual impede a prevalência de uma visão limitada e parcial dos fatos. A contraposição de teses, assegurada pelo contraditório inerente ao processo, restringe o risco de consagração de atitudes precipitadas e impulsivas. Ou seja, a verdade buscada por meio do processo não se refere apenas à proteção do interesse do particular, mas apresenta dimensão muito mais ampla, relacionada ao dever de boa administração.

Com relação à redução dos encargos do Poder Judiciário, é importante observar que a procedimentalização produz a redução da litigiosidade, por dois motivos: Por um lado, a participação dos potenciais interessados e a instrução minuciosa propiciam a melhor composição possível para interesses contrapostos, o que reduz a necessidade de recorrer ao Judiciário. Por outro, a procedimentalização evidencia de modo objetivo a correção (ou incorreção) da atividade administrativa, o que diminui o risco de aventuras judiciais.

Segundo Mello (2012), os doutrinadores observam que no procedimento administrativo, são reconhecíveis diferentes fases, e indica as seguintes: a) fase de iniciativa ou propulsória; b) fase instrutória; c) fase dispositiva; d) fase controladora; e e) fase de comunicação.

Para ele (2012), a fase propulsória ou de iniciativa corresponde ao impulso deflagrador do procedimento. Tanto pode provir do administrado, ao requerer uma autorização, uma licença, uma permissão ou eventualmente uma consulta, quanto pode ser produto de numa decisão *ex officio* da Administração.

Já a fase instrutória é na qual a Administração deve colher os elementos que servirão de subsídio para a decisão que tomará. Nesta fase deverá ser ouvido quem será alcançado pela medida, se foi o próprio Poder Público que desencadeou o procedimento ou se a audiência deste for necessária quer para acautelar-lhe os interesses, quer para maior esclarecimento das situações. Vale ressaltar, neste estágio são feitas averiguações, perícias, exames, estudos técnicos, pareceres e se colhem os dados e elementos para elucidar o que seja cabível a fim de chegar-se à próxima fase.

A fase dispositiva é aquela na qual a Administração decide.

A fase controladora, que alguns denominam integrativa, na qual autoridades diversas das que participaram até então, verifiquem se houve satisfatório transcurso das várias fases e se o decidido deve ser confirmado ou não.

Na fase de comunicação, a providência conclusiva é transmitida pelos meios estabelecidos pelo Direito.

Como já foi visto, a atividade administrativa é exercida por via procedimental, mas isso não significa que exista um único tipo de procedimento. Há diversos modelos de procedimentos, que variam de acordo com as circunstâncias e características das atividades administrativas e das necessidades a serem atendidas. Por isso, pode-se aludir a modalidades procedimentais, as quais são criadas pelas diversas leis que disciplinam os diferentes órgãos administrativos, de acordo com Justen Filho (2012).

Não é possível expor todas as diferentes modalidades procedimentais, mas é cabível estabelecer algumas generalizações sobre os princípios e a estrutura básica dos procedimentos.

Insista-se em lembrar que a proceduralização é uma forma de contrapartida da atribuição do poder. Tomando em vista essa natureza política do procedimento, podem ser apontados diversos princípios que o norteiam, e Justen Filho (2012) indica, além de todos os princípios do direito administrativo, alguns específicos, tais como: princípio da utilidade; princípio da imparcialidade; princípio da publicidade; princípio do contraditório; princípio da motivação; princípio da objetividade e princípio da celeridade, sendo a este último dado ênfase neste trabalho científico.

Outro tema relevante para se observar é a distinção entre processo administrativo e processo jurisdicional. De acordo com Justen Filho (2012, p. 301) a expressão processo administrativo deve ser utilizada com a cautela de evitar a identificação com o processo jurisdicional. O risco reside em ignorar que todas as regras peculiares ao processo jurisdicional (não administrativo) relacionam-se com algumas características que não existem no processo administrativo propriamente dito.

Há uma característica própria ao jurisdicional, a posição do juiz, o qual integra a relação processual, mas não é titular dos interesses em conflito. Tal processo funda-se na duplicação de relações jurídicas, onde há o direito de ação, que não se confunde com o direito subjetivo pleiteado pelas partes entre si.

O direito de ação consiste no direito de exigir um provimento jurisdicional capaz de resolver o litígio e, em virtude do direito de ação, instaura-se uma segunda relação jurídica, da qual participa o juiz, ressaltando-se que o juiz não é parte na relação jurídica e justamente por isso, é imparcial.

Justen Filho (2012, p. 302) diz que o Juiz *personifica o Estado-jurisdição, que é parte na relação processual e que essa relação processual é peculiar, uma vez que congrega três partes (usualmente) e tem por objeto obter uma solução para o litígio existente em outra relação jurídica.*

Portanto, existe uma diferença fundamental entre processo jurisdicional e o processo administrativo: quando surge um conflito de interesses na instância administrativa, instaura-se um procedimento sem a participação de órgão independente.

O Código de Processo Civil se manifesta sobre a formação do processo, através do art. 262: “o processo civil começa por iniciativa da parte, mas se desenvolve por impulso oficial”. E acrescenta: “Considera-se proposta a ação, tanto que a petição seja despachada pelo juiz, ou simplesmente distribuída, onde houver mais de uma vara”, art. 263, CPC.

O processo jurídico tem em seu desenvolvimento diversas outras ações elencadas no Código de Processo Civil, tais como suspensão e extinção do processo, indeferimento da petição inicial, contestação, revelia, julgamento antecipado da lide e audiência, dentre outros, até chegar na sentença.

Atualmente, na Justiça cearense é possível encontrar muitos processos digitalizados, podendo ser analisados de maneira mais efetiva, bem como podem ser tramitados com mais agilidade, como será verificado posteriormente, no próximo capítulo deste trabalho.

Sendo assim, o processo deve ser instrumento de realização concreta e eficaz do direito material, desenvolvido em prazo razoável ao amadurecimento da causa e à formação da convicção do magistrado, sem a preterição das garantias constitucionais inerentes ao processo civil.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO, NO ÂMBITO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

O tema da duração razoável dos processos remete ao permanente conflito entre tempo versus processo. É inegável que o processo judicial, até mesmo por exigência lógica, exige cadência para atingir seus vários objetivos, dentre eles o mais importante: a solução do conflito com justiça, o que naturalmente demanda tempo.

É sabido que a demora do processo representa efeitos maléficos tanto para as partes em litígio, como para a sociedade, que acabam por ficar descrentes do Poder Judiciário. Este é um problema que vem acontecendo há anos e existe devido a vários fatores sociais, econômicos e políticos.

Durante muito tempo, acreditou-se que as organizações governamentais, bem como o Poder Judiciário, seriam naturalmente ineficientes, razão pela qual nunca se exigiu excelência na prestação dos serviços públicos.

Ressalte-se que na tentativa de reparar o problema da morosidade processual, ao longo do tempo foram criadas algumas normas, tanto que a EC nº 45 acrescentou, no art. 93, XIII, da CF/88, a exigência de que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população”.

No Judiciário cearense, por exemplo, a escassez de juízes é um problema preocupante já que há comarcas que não tem Juiz Titular, ou há aquelas que tem, mas que o Juiz não trabalha como deveria, bem como acontece de haver um Juiz respondendo por várias comarcas ao mesmo tempo. Todas essas situações citadas convertem para a ineficiência deste Poder.

Segundo dados da Secretaria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, atualizados em 03/06/2013, das 98 (noventa e oito) comarcas de Entrância Inicial, 38 (trinta e oito) estão sem Juiz Titular e que há 42 (quarenta e dois) cargos

vagos de Juiz nas comarcas de Entrância Intermediária e 12 (doze) cargos vagos nas de Entrância Final.

É válido citar outras causas para o problema da morosidade dentro do Judiciário, além do número reduzido de servidores públicos e juízes, a grande quantidade de processos acumulados, a falta de compromisso com o trabalho por parte de alguns servidores, juízes e promotores, os próprios advogados das partes quando não cumprem os prazos processuais, a deficiência de recursos materiais que impossibilita o trabalho (em alguns casos).

Ao examinar o desempenho do Poder Judiciário, constatou-se a demanda de altos custos para a realização de suas atividades, superiores até aos consumidos por empresas privadas; os serviços e produtos oferecidos eram insuficientes para atender a demanda dos usuários, além de possuírem qualidade insatisfatória e exigirem tempo elevado para conclusão.

Portanto, a partir daí, de acordo com Melo (2009), começou-se a introduzir conceitos de administração privada naquele Poder, para se atingir uma maior eficiência, tais como, por exemplo: flexibilidade de gestão; planejamento estratégico; foco na qualidade dos serviços; prioridade às demandas do consumidor, dentre outros.

O Poder Judiciário em especial, só começou a procurar tais conceitos empresariais depois de muita pressão externa que o obrigou a iniciar uma mudança de paradigma, passando a assumir postura mais ativa, para tentar acabar com a falta de credibilidade da sociedade para com ele.

Sendo assim, a CF/88 consagrou, além dos tradicionais princípios, o da eficiência (art. 37), como condutor obrigatório para a Administração Pública.

O princípio da eficiência era invocado como justificativa para o direito à entrega rápida e útil da providência reclamada em juízo, de acordo com Kayath (2010), isso porque sendo a atividade desenvolvida pelo Poder Judiciário espécie de serviço público, encontra-se sujeita à observância do artigo 37 da Constituição de 1988, que impõe obrigação do Poder Público de prestar serviços adequados e

eficientes, sob pena de sua responsabilização pelo funcionamento anormal desses serviços.

A eficiência no Poder Judiciário, pode ser encontrada, por exemplo, na qualidade do atendimento ao público, na qualidade das decisões administrativas e judiciais, bem como na presteza dos processos, resolvidos dentro de um prazo razoável.

De acordo com Kaufmann (2012), o que sempre aconteceu e ainda hoje acontece no serviço público, confrontando com a necessidade de eficiência em sua atuação, é que envolve a revisão de uma cultura interna de resistência à modernização, à simplificação, à submissão a mecanismos de controle e a um processo contínuo de capacitação profissional dos agentes públicos, muito apegados a um conceito de estabilidade ligado à estagnação.

Porém tais mudanças já começaram a ocorrer e, dentre elas, pode-se destacar a virtualização do Poder Judiciário, que trouxe consigo um novo sistema tecnológico que garante maior celeridade, segurança e eficiência daquele Poder, no âmbito de sua administração, no trâmite dos processos, através da digitalização destes, sem contar com outros benefícios tais como a economia processual e a ampla publicidade de atos administrativos ou judiciais.

Na tramitação de um processo físico, ou seja, quando os autos são em papel, a demora de sua tramitação é muito maior que num processo virtual, pois devem ser levados em consideração procedimentos como o deslocamento físico do processo, subida de petições do protocolo, realização de “carga” dos autos, juntada de documentos e numeração de páginas que, com a virtualização dos processos, passam a ser feitos pelo computador, em tempo real.

O processo judicial eletrônico foi instituído por meio da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A norma permite a informatização dos processos judiciais nas esferas cível, penal e trabalhista. O processo eletrônico envolve não somente a digitalização, que é a conversão do processo (autos) físico (papel) para o virtual (digitalizado), mas também envolve a transmissão das peças processuais e a comunicação de atos, como citação, intimação e notificação.

Esta nova prática tecnológica trouxe também para a Justiça, além da celeridade processual, uma maior transparência, otimização do espaço físico e redução de custos.

A Justiça Cearense vem se modernizando desde 2009, porém em 2010 o projeto saiu do papel e começou a ser implantado. A Resolução nº 11, de 28 de maio de 2010, do Tribunal de Justiça do Ceará, instituiu o sistema eletrônico de processos judiciais, denominado Sistema de Automação da Justiça, mais chamado pela sigla SAJ.

Pode-se dizer então, que a tramitação eletrônica amplia a democratização da informação, o acesso à Justiça, além da proteção ao meio ambiente e atende à exigência constitucional da razoável duração do processo.

Quando inexistia norma expressa acerca desse direito no ordenamento jurídico pátrio, os operadores do Direito defendiam sua subsistência como decorrência implícita de outras regras, porém, após a EC nº 45/2004, o direito à razoável duração do processo foi declarado explicitamente pelo legislador de forma a afastar quaisquer dúvidas acerca da sua existência. Além disso, foi alçado à categoria constitucional de direito fundamental.

De acordo com a Rosito (2008), *prazo razoável* trata-se de um conceito indeterminado ou aberto, a ser dotado de um conteúdo concreto em cada caso, atendidos certos critérios objetivos congruentes. De qualquer forma, de acordo com o art. 5º, parágrafo 1º da CF/88, é uma norma de aplicação imediata.

Alguns autores discutem se a duração razoável do processo seria uma regra ou se seria princípio. Francisco Rosito, na Revista de Processo (2008), entende que se trata de princípio, embora a diferenciação não tenha maior relevância, à medida que ambos têm força normativa.

Alguns autores definem como uma regra que tornou explícito o que anteriormente se encontrava implícito no ordenamento jurídico brasileiro, tanto no âmbito infraconstitucional como no âmbito constitucional.

De acordo com Palharini Júnior (2005, p. 768) a EC nº 45, dispendo sobre a Reforma do Judiciário, preocupou-se em conferir maior celeridade aos trâmites processuais, a fim de entregar ao jurisdicionado uma prestação jurisdicional mais rápida e eficaz, para atender aos auspícios da população. *Assim, o que antes se reconhecia por princípio idealizador, hoje é ordem normatizada.*

O Princípio da Razoável Duração do Processo, diz Kayath (2010), foi uma das novidades festejadas na Reforma do Poder Judiciário, tratando-se de incorporar, como garantia explícita, no ordenamento constitucional, o acesso à tutela jurisdicional em tempo razoável, tanto na esfera do processo administrativo como na via judicial. Também é válido destacar que tal princípio é dotado de aplicabilidade imediata, uma vez que passou a integrar o rol dos direitos fundamentais.

Porém, embora alguns doutrinadores caracterizem o princípio da duração razoável do processo como inovação da Reforma do Poder Judiciário, em verdade, trata-se de instituto já existente no ordenamento jurídico. O intuito de garantir a prestação jurisdicional em tempo razoável ensejou a previsão de mecanismos próprios para esse fim.

Almeida (2012, p. 30) salienta que o princípio citado estava tutelado em diversos dispositivos contidos na Constituição Federal, tais como: a) garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV); b) direito de petição (art. 5º XXXIV, “a”); c) direito de acesso à jurisdição (art. 5º XXXV); d) princípio da eficiência para a administração pública (art. 37, *caput*); e) princípio da economia (art. 70).

O princípio da razoável duração do processo foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Pacto de São José da Costa Rica, com a Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em 22 de novembro de 1969, conforme disposição do inciso I do art. 8º, diz Almeida (2012), e assim transcreve:

Toda pessoa tem o direito de 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 determinação de seus direitos e obrigações de ordem civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

A demora do processo se tornou tão significativa que o direito à razoável duração do processo foi elevado ao status de cláusula pétrea.

Sendo assim, de acordo com Melo (2009), o Judiciário deve dotar-se de profissionais de alta competência, com aptidão técnica para condução dos processos de forma eficiente, e ao administrador, cumpre dotar o serviço judicial dos elementos materiais necessários ao eficiente desempenho de suas funções, seja através do aumento do número de magistrados e servidores, seja através da implementação de políticas organizacionais de gestão do organismo judiciário, seja por meio da disponibilização de recursos materiais e tecnológicos que facilitem o trabalho, permitindo economia de tempo, entre outros.

Deve haver também uma mudança de mentalidade dos operadores do Direito, para passar a ser comprometida com os ideais de prestação de um serviço público de excelência.

Kaufmann (2012) defende o planejamento e a gestão como um caminho para o alcance da eficiência na prestação da atividade jurisdicional, pois abrigam o dever do agente público de exercer suas funções, não apenas com observância da conformação legal, mas exigindo, como requisito adicional, que o serviço público desempenhado alcance resultados positivos, atendendo, de forma satisfatória, às necessidades dos usuários.

O Projeto de Virtualização, por exemplo, é um projeto estratégico para o Poder Judiciário cearense, e como tal, suas metas estão definidas no planejamento estratégico da área de tecnologia da informação.

Melo (2009, p. 291) comentou a respeito do princípio da eficiência e o direito fundamental da razoável duração do processo:

A concretização deste princípio, no campo da administração judicial, é o meio ideal, senão o único, para a definitiva resolução do problema da morosidade desses procedimentos. Ataca-se aqui o foco do problema na tentativa de por cobro à crise que assola o exercício da atividade jurisdicional. Realmente, as investigações empíricas demonstram que os déficits de gestão correspondem à parcela mais significativa dos atrasos processuais.

Deste modo, pode-se compreender que há estreita relação entre a concretização do direito à duração razoável do processo e a administração do órgão judiciário. Este, se bem atendido, será eficiente, ou seja, prestará a tutela em tempo hábil. Do contrário, continuará a carregar o título da morosidade.

Conforme já salientado neste trabalho, o *princípio da duração razoável do processo*, está previsto expressamente no inciso LXXVIII do art. 5º da CF, tendo sido acrescido à Carta Constitucional por meio da EC 45/2004. Trata-se de regra que provavelmente fomentará a possibilidade de suscitar a responsabilidade do Estado por dilações indevidas, análise que ficará sempre sujeita a saber se o magistrado tinha, ou não, possibilidade de fazer andar o processo mais rapidamente.

É relevante saber que a *eficiência* pode ser citada como exemplo, nos casos de promoção de juiz e de membro do Ministério Público, bem como para promoções de outras carreiras, como sendo elemento objetivo de aferição de merecimento e impeditivo da promoção, pois a EC 45 determina ao órgão competente que afira presteza no exercício da função e que não promova aquele que “retiver autos em seu poder além do prazo legal” (cf. art. 93, ii, “c” e “e”, e art. 129, parágrafo 4º).

O principal objetivo da Reforma do Judiciário foi tornar esse poder mais célere, eficaz e justo. Assim, um dos meios para efetivar o princípio da duração razoável do processo seria proporcionar aos jurisdicionados uma justiça ágil, que ministre a jurisdição com presteza, sem prejudicar os que buscam realizar seus direitos por meio do Judiciário. (ALMEIDA, 2012, p. 33).

Segundo Kaufmann (2012), é preciso reconhecer, portanto, a importância da inclusão do direito da duração razoável do processo na CF/88, entre os direitos e garantias fundamentais, e entender que, de fato, tal inclusão ratifica o princípio da eficiência, trazendo, de outro lado, um chamado à revisão dos procedimentos adotados pelo Judiciário em sua atuação, para que, sob as novas perspectivas propostas, tenha o objetivo indicado, como meta a ser alcançada.

“Razoável duração do processo” e “celeridade” são dois termos que possuem uma relação de meio e fim, pois é por meio da celeridade da tramitação do processo que se atinge a duração necessária para a conclusão do feito, sem prejudicar o

direito das partes e de terceiros, sem as delongas que retardam a prestação jurisdicional ou administrativa, sustenta Viana (2006, p. 65 *apud* ALMEIDA, 2012, p. 33).

A eficiência do serviço público deve, e pode, ser mensurada e avaliada de forma objetiva, com a finalidade de se buscar a tão sonhada celeridade, de maneira que no Poder Judiciário, a introdução da tecnologia permite a conferência mensal da produtividade de determinada Vara, por exemplo, através do número de decisões e sentenças proferidas e os respectivos prazos, bem como o diagnóstico dos pontos de estrangulamento do fluxo dos atos processuais, explica Kaufmann (2012).

Portanto, se de fato o acesso à justiça serve como instrumento do princípio da dignidade da pessoa humana, faz-se mister, para sua materialização, a garantia de que ele seja efetivado por meio de um processo célere, atuado e analisado com eficiência, a qual classifica tal processo em tempestivo, qualitativo e, porquanto, justo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é novidade no sistema jurídico brasileiro, a demanda da sociedade pela rápida duração do processo. O princípio do processo com a duração razoável existia no ordenamento jurídico antes mesmo da Emenda Constitucional nº 45/2004, entretanto, de forma implícita.

Além da comum associação da problemática da jurisdição em tempo hábil a questões estruturais do Poder Judiciário, as quais culminaram na Reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda acima indicada, observou-se que outro fator, até então desconsiderado, tinha contribuição determinante para a celeridade da tramitação dos processos: a eficiência.

O Poder Judiciário carecia, pois, de cuidar de sua gestão, utilizando-se do princípio da eficiência, para chegar a determinado fim, que era a razoável duração do processo, porém, apresentando equilíbrio entre ter um processo célere e, ao mesmo tempo, que assegurasse sua segurança jurídica.

A Reforma do Judiciário, através da EC nº 45/2004, tornou a razoável duração do processo um direito fundamental e, por isso, consignou a necessidade de aperfeiçoamento e racionalidade da tutela jurisdicional.

Com isso, alguns mecanismos de gestão passaram a ser introduzidos no Judiciário, sendo esse, portanto, o primeiro passo para a busca da eficiência de seus serviços, devido àqueles trazerem consigo o planejamento de ações e a incorporação de princípios de gestão da qualidade.

Por outro lado, vale salientar que a busca excessiva pela brevidade no trâmite dos feitos torna possível a ocorrência de irregularidades e imperfeições no processo, ocasionando nulidades de atos processuais praticados e violando os fundamentos do princípio da razoável duração do processo.

Desse modo, é preciso atingir um equilíbrio entre o princípio da eficiência e o princípio da razoável duração do processo, para que não comprometa também o

exercício do contraditório e da ampla defesa, violando o devido processo legal e os direitos fundamentais das partes.

Portanto, o Judiciário brasileiro deve atender de forma efetiva o princípio da eficiência e, assim, assegurar que os processos tenham um prazo razoável de tramitação até sua respectiva conclusão, com a entrega da prestação jurisdicional definitiva, sabendo que isso representa um grande desafio que exigirá a participação de todos que integram aquele Poder, bem como dos próprios usuários.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Andréa Márcia Vieira de. **O princípio da duração razoável do processo e a sua efetividade – I Jornada de Ciências Sociais**. Brasília: Coleção Jornada de Estudos Esmaf, vol. 14, 2012.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. Planalto. **Emenda à Constituição n. 45/2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm> Acesso em 1º out. 2013.

BRASIL. Senado. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em 30 jul. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CEARÁ. Secretaria da Fazenda. **Princípios Básicos da Administração Pública**. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/principiosbasicosadministracaopublica.pdf> Acesso em 7 ago. 2013.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará e legislação correlata**. Atualizado e revisado por Margarida Maria de Souza Teixeira Pinto e Leonardo Bruno Soares. Fortaleza: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KAYATH, Hind Ghassan. I Jornada de Direito Civil e Processual Civil. Coleção Jornada de Estudos **ESMAF**, vol. 2. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Escola de Magistratura Federal da Primeira Região. Brasília, 2010.

KAUFMANN, Rosana Noya Alves Weibel. **Novas perspectivas e desafios do Poder Judiciário brasileiro na garantia da eficiência de sua atuação, planejamento e gestão**. Brasília: Coleção Jornada de Estudos Esmaf, 11, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELO, Raquel Rolim Pereira Galvão de. Duração razoável do processo e gestão judiciária: práticas adotadas para a redução do tempo de duração do processo civil em uma vara federal. Pernambuco: Revista **ESMAF**, vol. 3, 2009.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A efetividade do processo de conhecimento**. São Paulo: RePro, 1994.

PALHARINI JÚNIOR, Sidney. **Reforma do Judiciário**: Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROSITO, Francisco. **Revista de Processo**. Publicação Oficial do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Vade mecum acadêmico de direito – 2013. São Paulo: Rideel, 2013.

VASCONCELOS, Agno. **O Princípio da Eficiência na Gestão Pública**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/14519/>> Acesso em 2 out. 2013